

USUKIPo

Ukládání povinnosti

USPrVIM

Právo vlastnit majetek, nabytí majetku

USPrSdr

Právo sdružování

Pl. ÚS 26/94
296/95 Sb.

>

1. Ústava České republiky vychází z reprezentativní demokracie, v níž je tvorba politické vůle a formace státní moci výsledkem volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy) v rámci demokratického právního státu. Výsledkem této soutěže je určitý výsledný politický profil státní moci. Proto zásahy státních orgánů zpět do života politických stran jsou nežádoucí, jakmile by mohly průběh volné soutěže stran ovlivnit - např. i tím, že chování určitých stran označí za "nehospodárné" nebo "neúčelné". To by odporovalo ústavní zásadě, že politické strany a politická hnutí jsou odděleny od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).

2. Oddělení stran od státu však neznamená, že strany mají povahu soukromých spolků. Česká 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 právní 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. Tomu odpovídá 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 odmítl však představu, že by se státní příspěvky měly stát základním zdrojem příjmů politických stran. Finanční podpora stran státem nesmí překročit hranici čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod chránící autonomii a nezávislost stran na státu.

3. Finanční hospodaření politických stran je citlivou otázkou. Česká republika dosud nezavedla povinnost stran zveřejňovat své účetní zprávy a učinit tak své finanční hospodářství pro veřejnost "průhlednějším". Novela zákona v ustanoveních, jež jsou tímto nálezem zrušena, se naopak pokusila podrobit finanční hospodaření stran intenzivní kontrole státního orgánu - **Nejvyššího kontrolního úřadu**. Kontrola jejich financí a posuzování "hospodárnosti" a "účelnosti" použitých prostředků nesmí být věcí státních orgánů, příslušných pro kontrolu státního majetku. Zmocnění k tomu, aby v rozporu s obecným chápáním byl pro potřeby zákona o NKÚ za státní

majetek považován i majetek politických stran a politických hnutí, je i formálně ústavně nepřijatelné, protože rozšiřuje obsahově čl. 97 odst. 1 Ústavy cestou obvyčejného zákona, tj. obchází ústavu.

4. Představa, že se stranám zakáže jakákoli činnost, a to i publikační a propagační, založená na podnikatelském principu a tím se dosáhne jejich "rovnosti" a "mravnosti" v politické soutěži, odporuje svým formálně-rovným přístupem k fakticky nerovným subjektům samotnému principu rovnosti, neboť povaze různorodých politických stran odpovídají i různorodé prostředky legálního financování jejich nákladů.

Generální zrušení účasti politických stran a politických hnutí na podnikání je zásahem, který odporuje zásadě přiměřenosti práva v právním státě v tom smyslu, že není opatřením ani vhodným ani nutným k tomu, aby bylo dosaženo cílů, jež si zákonodárce od tohoto opatření slibuje.

5. Nelze připustit, aby z důvodů nesrovnalostí a závad ve výroční finanční zprávě politické strany mohl být dán podnět směřující k pozastavení činnosti nebo rozpuštění strany. Závady ve výroční finanční zprávě nelze kvalifikovat ani jako porušení principů čl. 5 a čl. 9 Ústavy, ani jako splnění předpokladů pro nepřipustnost činnosti politických stran podle § 4 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Všechny uvedené předpoklady se týkají závažného deficitu principiální povahy ve sféře demokratických náležitostí. K tomu směřuje i § 4 písm. a) - porušování ústavy a zákonů. Také toto ustanovení postihuje činnost, která se týká demokratických základů státu. Proto také je nepřipustná činnost stran, které nejen pouze porušily (některý) zákon, ale těch, které porušují zákony. V této formulaci je vyjádřen prvek trvalosti perpetuálního chování politické strany, která se právě tímto opakovaným porušováním zákonů chová způsobem ohrožujícím demokratické základy státu.

<

Ústavní soud České republiky

rozhodl dne 18. října 1995 ve věci návrhu skupiny 44 poslanců Parlamentu České republiky, aby Ústavní soud České republiky zahájil řízení o zrušení ustanovení § 17 odst. 2 a té části ustanovení § 18 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ve znění zákona č. 117/1994 Sb., pokud upravuje působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám a politickým hnutím a možnost je rozpustit nebo pozastavit jejich činnost pro nedostatky v hospodaření, zjištěné Nejvyšším kontrolním úřadem, jakož i ustanovení § 3 odst. 4 zák. č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., t a k t o :

1. Dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů České republiky se z r u š í ustanovení § 18 odst. 2, 3, 4 a 5 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb. K témuž dni se zrušují v § 18 odst. 1 téhož zákona slova: " a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu".

2. Dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů České republiky se z r u š í ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 117/1994 Sb.

3. Ustanovení § 17 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb.,

o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., se z r u š u j í dnem 1. 1. 1997.

O d ů v o d n ě n í

I.

Dne 1. listopadu 1994 se obrátila skupina 44 poslanců Parlamentu České republiky na Ústavní soud s návrhem na zrušení některých ustanovení výše uvedených zákonů. Své námitky proti uvedeným zákonům navrhovatelé zdůvodnili poukazem na to, že ustanoveními § 17 odst. 2, jež zakazují stranám provozovat jakoukoli podnikatelskou činnost a předpisy o působnosti **Nejvyššího kontrolního úřadu** kontrolovat hospodaření stran a hnutí (§ 18 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb.), jakož i § 3 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o **Nejvyšším kontrolním úřadu**, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., byla porušena Ústava České republiky v čl. 5, 9 odst. 2 a 97 odst. 1 a Listina základních práv a svobod v ustanoveních, obsažených v čl. 4, čl. 17 odst. 1, 2, 4 a v čl. 20 a 22.

Navrhovatelé vyslovují názor, že novelizací zákona o sdružování bylo hospodaření stran a hnutí podřízeno kontrole **Nejvyššího kontrolního úřadu**, což odporuje čl. 97 odst. 1 Ústavy České republiky, podle něhož je **Nejvyšší kontrolní úřad** oprávněn vykonávat kontrolu výlučně jen hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. V tomto smyslu byla i působnost uvedeného orgánu vyjádřena v ustanovení § 3 zák. č. 166/1993 Sb., o **Nejvyšším kontrolním úřadu**, které bylo - dle názoru navrhovatelů - z účelových důvodů doplněno zákonem č. 117/1994 Sb. o čtvrtý odstavec v tom smyslu, že hospodaření politické strany a politického hnutí s příspěvky ze státního rozpočtu České republiky je pro účely zákona o **Nejvyšším kontrolním úřadu** hospodařením se státním majetkem. Podle § 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb., jsou strany a hnutí povinny předkládat **Nejvyššímu kontrolnímu úřadu** každoročně výroční finanční zprávy, které zahrnují nejen příspěvky ze státního rozpočtu (§ 17 odst. 3, písm. a), b) zákona), ale též všechny ostatní příjmy, včetně darů od fyzických a nestátních právnických osob, jakož i roční účetní výkazy, tj. výkaz o majetku a závazcích a výkaz o příjmech a výdajích (§ 18 odst. 1 zákona). Jak uvádějí navrhovatelé, **Nejvyšší kontrolní úřad** je oprávněn přezkoumávat včasnost, úplnost a pravdivost všech údajů obsažených ve zprávě a na základě zjištěných nedostatků dokonce dát podnět k návrhu na rozpuštění nebo pozastavení činnosti strany nebo hnutí (§ 18 odst. 4 a § 15 zákona). Tuto v § 18 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích vymezenou působnost **Nejvyššího kontrolního úřadu** pokládají navrhovatelé za protiústavní a za neústavní též rozšíření působnosti NKÚ podle § 3 odst. 4 zák. č. 166/1993 Sb., ve znění zák. č. 117/1994 Sb.. Skupina 44 poslanců dovozuje, že působnost NKÚ se nemá vztahovat ani na hospodaření se státními příspěvky. Ani státní příspěvky nejsou účelově vázány, jejich poskytnutím nevzniká mezi státním rozpočtem a rozpočtem stran nebo hnutí žádný finanční vztah a vyplacením Ministerstvem financí přecházejí příspěvky do vlastnictví strany nebo hnutí. Navrhovatelé napadají jako protiústavní i možnost rozpustit stranu nebo hnutí z důvodu nedostatků v jejich hospodaření, zjištěných **Nejvyšším kontrolním úřadem** podle nového znění § 18 odst. 4 zákona. Svůj názor opírají o čl. 20 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, stanovící, ve kterých případech může být výkon

základních občanských práv, tedy i práva sdružovacího, omezen.

Konečně pak návrh skupiny poslanců napadá ustanovení § 17 odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, který zakazuje, aby strany nebo hnutí vlastním jménem provozovaly jakoukoli podnikatelskou činnost, zakládaly právnickou osobu, která podnikatelskou činnost provozuje anebo se účastnily jako společníci nebo členové takové právnické osoby. Navrhovatelé namítají, že dosavadní úprava připouštěla, aby strany a hnutí provozovaly rozhlasové a televizní stanice, vydavatelství, nakladatelství a tiskárny, jakož i publikační a propagační činnost. Novým ustanovením, jež toto znemožňuje, se radikálně omezují možnosti politického působení všech politických stran a hnutí, aby vlastními prostředky propagovaly své vlastní cíle. Podle návrhu skupiny poslanců je tak ohrožena svobodná soutěž politických stran, jejíž podmínkou je též materiální základ (tiskárny a j.), rovná příležitost k dosahování programových cílů a rovný přístup k veřejným sdělovacím prostředkům. Navrhovatelé dovozují, že novelizací zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích došlo ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy) a podali proto návrh, aby Ústavní soud zrušil napadená ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb. . Vzhledem k tomu, že návrh obsahoval nepřesnosti, jež mohly být různým způsobem interpretovány, požádal soudce zpravodaj skupinu poslanců o jednoznačné upřesnění návrhu, což se stalo dopisem z 2. 3. 1995. Návrh na nález Ústavního soudu formuluje skupina poslanců takto: "1. Dnem 1. října 1995 se zrušují ustanovení § 17 odst. 2 a 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb.; 2. Dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů se v § 18 citovaného zákona zrušují (vypouštějí) slova "a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu" v odstavci 1 a ustanovení odstavců 2, 3, 4 a 5; 3. Dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů se zrušuje ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 117/1994 Sb." Dle názoru navrhovatelů jsou uvedené ustanovení v rozporu s předpisy čl. 5, čl. 9 odst. 2 a čl. 97 odst. 1 Ústavy České republiky a s ustanoveními čl. 4 , čl. 17 odst. 1, 2 a 4 , čl. 20 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud, když ověřil, že návrh skupiny 44 poslanců splňuje potřebné formální náležitosti a podmínky jak článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky, tak i zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vyzval Parlament České republiky, aby se na základě § 69 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, k návrhu písemně vyjádřil.

Na tuto výzvu sdělil dne 12. 12. 1994 předseda Poslanecké sněmovny stanovisko Parlamentu k návrhu poslanců. V tomto vyjádření se uvádí, že vládní návrh zákona, který byl podkladem jednání Poslanecké sněmovny ustanovení, jež jsou navrhovateli napadána, neobsahoval. Ta byla vnesena jako pozměňovací návrhy v parlamentní debatě a stala se pak součástí společné zprávy (tisk 832) výborů Poslanecké sněmovny. Také z těsnopisecké zprávy o jednání Poslanecké sněmovny vyplývá, že tyto podstatné změny vládního návrhu provedl zejména rozpočtový výbor. V průběhu parlamentní debaty se vláda vyjádřila k těmto pozměňovacím návrhům skepticky anebo s nimi vyslovila přímo nesouhlas: tak tomu bylo u návrhu, aby politické strany mohly být rozpuštěny z důvodů zjištěných závad v jejich hospodaření.

Vyjádření Poslanecké sněmovny k tomu sděluje, že smyslem pozměňovacích návrhů bylo vytvoření předpokladů pro to, aby se politické strany a politická hnutí mohly věnovat svému poslání, tj., aby výkon sdružovacího práva, realizovaný jejich prostřednictvím skutečně sloužil občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti a politické strany a politická hnutí se mohly oprostít od činností, které je zatěžují a odvádějí od jejich poslání. Ve stanovisku se dále vyslovuje názor, že přijetím těchto pozměňovacích návrhů se politickým stranám a politickým hnutím za podmínek stanovených zákonem poskytují příspěvky ze státního rozpočtu, a tak odpadá dosud často nezbytná potřeba jejich účasti na podnikatelských aktivitách v nejrůznějších formách, které občané velmi citlivě a kriticky posuzují. Nezbytnost, aby použití příspěvků ze státního rozpočtu kontroloval **Nejvyšší kontrolní úřad** pak logicky vyplývá, dle vyjádření Poslanecké sněmovny, z toho, že jde o majetek státu a občané mají nezadatelné právo na to, aby stát zajistil nezbytnou míru kontroly hospodaření s takovým majetkem. Oddělené vedení účetní evidence o hospodaření s příspěvky ze státního rozpočtu zajišťuje ochranu práv politických stran a politických hnutí a jejich právní jistotu. Vyjádření Poslanecké sněmovny obsahuje dále názor, že vznik určitých práv na plnění ze státního rozpočtu doprovází i vznik určitých povinností ke státnímu rozpočtu, ke státu a ke společnosti, což odůvodňuje i nárok na státní kontrolu hospodaření s těmito prostředky. V závěru pak stanovisko dodává, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

II.

Ústavní soud se v dalším zabýval věcným obsahem návrhu skupiny poslanců. Vycházejí z návrhu skupiny 44 poslanců lze napadená ustanovení zákonů věcně rozdělit do tří skupin:

1. Existence a rozsah finanční kontroly politických stran a politických hnutí státem (státními orgány).
2. Přípustnost rozpuštění, resp. pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí z důvodů nepředložení anebo nedostatků jejich výroční finanční zprávy.
3. Přípustnost účasti politických stran a politických hnutí v podnikatelské činnosti.

1. Existence a rozsah finanční kontroly politických stran a politických hnutí státem (státními orgány)

Pro posouzení této otázky je podstatné zjištění, jaké je ústavní postavení politických stran a politických hnutí a v jakém vztahu jsou ke státu.

Politické strany jako sdružení fyzických osob jsou označeny v § 3 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb. (úplné znění zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích bylo vyhlášeno pod č. 118/1994 Sb.) za právnické osoby a odpovídají proto pojmu právnické osoby ve smyslu § 18 odst. 2. písm. a) občanského zákoníku.

Politické strany a politická hnutí jsou korporacemi na soukromoprávním základu, v nichž členství není výsledkem aktu

veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců, nemají veřejnoprávní statut a požívají proto ochrany, plynoucí ze základních práv a svobod, v rozsahu, v němž lze základní práva a svobody vztáhnout i na právnické osoby.

Politické strany nejsou ani institucemi veřejné moci, ani se nenacházejí v postavení nadřízenosti, či podřízenosti vůči nim, ale jsou partnery státu a podle § 5 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb., jsou:

a) odděleny od státu,

b) nesmějí vykonávat funkce státních orgánů, ani tyto orgány nahrazovat,

c) nesmějí řídit státní orgány, ani ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy.

Avšak i vůči svým členům mohou strany vynucovat pouze plnění těch povinností, jež byly převzaty způsobem a v míře, které stát právně uznává za závazné. Stranické závazky, resp. povinnosti, jež stojí mimo tuto sféru, nejsou právně vynutitelné.

V tomto pojetí se náš zákon shoduje s úpravou v jiných evropských státech, které vycházejí rovněž z přísného oddělení veřejné moci a politických stran. Např. francouzská ústava formuluje nezávislost činnosti politických stran na státu v čl. 4, v Německu pak Spolkový ústavní soud opakovaně označil oddělení stran od státu za "základní princip" (Grundsatz der Staatsfreiheit) ústavního zřízení.

Přesto však ústavněprávní postavení politických stran nemůže být definováno pouze jako prostý výsledek zjištění, že strany nemají statut státního orgánu a v důsledku toho nejsou ničím jiným, než soukromými spolky. Takto jednoduché jejich postavení v současné době není. Po druhé světové válce překonala řada ústav předválečnou ústavní prudérii a upravila postavení a úlohu politických stran výslovně též v ústavním zřízení. Francouzská ústava např. vyzdvihuje úlohu a účast stran ve volbách (čl. 4), německá pak účast stran na tvorbě politické vůle lidu (čl. 21 odst. 1 Zákl. zákona SRN).

Tomuto ústavnímu "odhalení" veřejné úlohy politických stran a snahám po jejich "zveřejnoprávnění" vyšlo v některých západoevropských zemích vstříc uznání jistého statutu veřejnosti, tj. role, kterou mají strany ve státě a vůči státu, aniž by však samy byly státem (měly státní, veřejnoprávní povahu). Z této ambivalentní povahy politických stran vyplývá řada problémů, spojených s interpretací jejich postavení, funkce a vztahu ke státu.

Evropská úprava vychází v jednotlivých zemích většinou z uznání, že politické strany plní v souladu s ústavou určité veřejné úkoly, nezbytné pro život státu, založeného na reprezentativní demokracii. Veřejnou povahu má nepochybně zájem společnosti na tom, aby stát, který je dle ústavy demokratickým právním státem, byl také demokratickým způsobem, tj. ve volbách, založených na soutěži politických stran, legitimován. Z tohoto obecného zájmu se dovozuje nárok i na to, aby stát plnění těchto pro funkci státu nezbytných úloh umožnil a podpořil. Tomu odpovídá

i současná úprava financování politických stran demokratickým státem, jež je vedena snahou přispět na činnost politických stran, jakož i snahou po částečné úhradě jejich volebních nákladů.

Ústava České republiky vychází z principu reprezentativní demokracie a z primátu občana před státem, jež nacházejí výraz v čl. 2 odst. 1, 3 a 4 Ústavy a čl. 1 a 2 odst. 2 a odst. 3 Listiny základních práv a svobod a v zásadě, že státu má být jen tolik, kolik je ho nezbytně třeba.

Také Česká republika se řadí ke státům, které uznávají ústavní úlohu politických stran a k jejímu uskutečňování přispívají. Politický systém je založen na "volné soutěži politických stran, respektujících základní demokratické principy" (čl. 5 Ústavy), přičemž strany působí jako zprostředkující článek mezi občany a státem: slouží k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na utváření zákonodárných sborů, a orgánů samosprávy (§ 1 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V této své základní funkci politické strany předcházejí formaci státních orgánů svou úlohou při tvorbě politické vůle ve státě. Tomu, aby vůbec vznikly demokratické státní orgány, musí předcházet volná soutěž autonomních, na státu nezávislých politických stran, neboť teprve ve výsledcích této soutěže se formují politické kontury a proporce státu. Politické strany se v této své základní funkci pohybují jaksí v předpolí státu a zásahy státních orgánů, jejichž složení je produktem tohoto procesu, do tohoto procesu samého, jsou proto nežádoucí, mohou-li průběh volné soutěže stran politicky ovlivnit např. i tím, že chování určitých stran označí za "nehospodárné" anebo "neúčelné". Státní orgán, nadaný autoritou státního rozhodnutí a vstupující svým autoritativním posudkem aktivně do sféry soutěže politických stran je principiálně potenciálním rizikem pro demokracii vůbec.

V Ústavě České republiky ani v Listině základních práv a svobod, ani v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy nelze nalézt oporu pro principiální odmítnutí finanční podpory politických stran státem. To však neznamená, že financování politických stran a politických hnutí státem nemá hranic. Politické strany a politická hnutí jsou institucemi, konstituovanými na základě a v rámci ústavního státu, jehož zásady a pravidla zavazují jak strany, tak i stát. Mezi ně patří svobodný a dobrovolný vznik a volná soutěž politických stran (čl. 5 Ústavy), dále pak čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, podle něhož "státní moc slouží všem občanům", čl. 20 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje právo svobodně se sdružovat a zakládat též politické strany a politická hnutí a stanoví, že politické strany a politická hnutí jsou odděleny od státu (odst. 4). Na tyto principy navazuje § 5 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb., který stanoví oddělení stran a hnutí od státu a § 3 téhož zákona, zakazující státním orgánům zasahovat do postavení a činnosti politických stran a politických hnutí. Ústavní stát je povinen chránit jednotlivce při výkonu jejich sdružovacího práva nejen před ostatními, ale i před sebou samým.

Úlohu podporovat strany a hnutí při plnění jejich ústavních a zákonných funkcí by snadno mohl přestat plnit stát, který by z finanční podpory politickým stranám a politickým hnutím učinil prostředek svého vlivu na jejich činnost anebo dokonce nástroj k jejich manipulaci. Proto finanční podpora politických stran a hnutí nesmí překročit míru respektující generelní hranici čl.

20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož jsou politické strany a politická hnutí odděleny od státu. Evropské zkušenosti potvrzují, že předpoklad, formulovaný ve stanovisku Parlamentu, podle něhož zvyšováním státních dotací politickým stranám odpadne potřeba těchto stran opatřovat si další finanční zdroje podnikatelskou a jinou činností, je chybný. Částečná podpora politických stran je nepochybně přijatelná vzhledem k potřebě částečného vyrovnávání jejich šancí. Obecně vzato je však třeba vycházet z toho, že čím více jsou politické strany dotovány státem, tím méně cítí potřebu hledat zdroje a podporu své činnosti v občanské struktuře společnosti. Příspěvek na činnost politických stran by neměl proto oslabovat úsilí politických stran o politickou i materiální podporu ze strany svých voličů a stoupenců. Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více, než na podporu občanů.

Avšak nejen finanční podpora stran státem, ale také jejich finanční kontrola ze strany státu musí respektovat autonomii politických stran a politických hnutí a jejich hospodaření finančními prostředky. Velká většina evropských zemí pokládá proto za základní prostředek kontroly financování politických stran především povinnost zveřejňování výročních účetních zpráv politických stran v úředních listech nebo publikacích. Smyslem tohoto opatření je zvýšit transparentci politických stran, jež je důležitá zejména vůči veřejnosti dané země. Tento prostředek je obecně pokládán za významnější, než jakýkoli druh inventarizace majetku politických stran státem, jejíž účinnost se odhaduje ne více než na 50 %. Povinnost veřejných finančních zpráv politických stran předepisuje většina zemí Evropské unie, ale také sousední Maďarsko a Polsko. Česká republika povinné zveřejnění účetních zpráv politických stran a politických hnutí dosud stále ještě nezavedla. V České republice je **kontrolní** instancí výročních finančních zpráv stran a hnutí Parlament a podle zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb. též **Nejvyšší kontrolní úřad**. Ani návrh skupiny poslanců se nedomáhá veřejnosti výročních finančních zpráv stran a hnutí, ale pouze odstranění **Nejvyššího kontrolního úřadu** z **kontrolního** systému podle § 18 zákona. Navrhovatelé namítají, že je protiústavní ta působnost **Nejvyššího kontrolního úřadu**, která je mu § 18 cit. zákona svěřena při kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí, a to předně proto, že tyto zprávy zahrnují nejen příspěvky ze státního rozpočtu, ale též všechny ostatní příjmy, jakož i roční účetní výkazy o majetku a závazcích a výkaz o příjmech a výdajích politických stran a politických hnutí.

V této souvislosti namítají navrhovatelé též protiústavnost nově zavedeného odst. 4 § 3 zák. č. 166/1993 Sb., o **Nejvyšším kontrolním úřadu**, podle něhož se hospodaření politické strany a politického hnutí se státními příspěvky pokládá pro účely zákona č. 166/1993 Sb. za hospodaření se státním majetkem.

Naproti tomu stanovisko Poslanecké sněmovny uvádí, že státní příspěvek politickým stranám a politickým hnutím je plněním ze státního rozpočtu a hájí proto "nezbytnost, aby použití příspěvků ze státního rozpočtu kontroloval **Nejvyšší kontrolní úřad**", protože tato nezbytnost "logicky vyplynula z toho, že jde o majetek státu a občané mají nezadatelné právo na to, aby stát zajistil nezbytnou míru kontroly hospodaření s takovým majetkem".

Zákonodárce sám však nebyl zřejmě přesvědčen o státní povaze ani toho majetku politických stran, který strany získaly od státu, když rozpačitě uvedl, že hospodaření stran se státními příspěvky pokládá za hospodaření se státním majetkem jaksí jen "pro účely zákona č. 166/1993 Sb.". Mnohem spíše se pokusil touto konstrukcí rozšířit kompetence **Nejvyššího kontrolního úřadu** nad ústavní rámeček článku 97 Ústavy.

Na rozdíl od naší úpravy v zemích Evropského společenství není naproti tomu přípustné, aby právě orgány srovnatelné s naším **Nejvyšším kontrolním úřadem** (**Nejvyšší účetní dvory**) prováděly kontrolu finančního hospodaření stran. K námitce Poslanecké sněmovny lze uznat nanejvýš pravomoc kontrolovat, zda přidělení a rozdělení státních příspěvků politickým stranám a politickým hnutím proběhlo zákonným a věcně korektním způsobem, což ve svých důsledcích nemůže znamenat nic jiného, než státní kontrolu, jež se pohybuje uvnitř organizačního rámce státu a zakládá přezkoumatelnost postupu Ministerstva financí při přidělování státních příspěvků na základě §§ 20 a 20a zák. č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb.. Tomu odpovídá i celková koncepce **Nejvyššího kontrolního úřadu** v zákoně č. 166/1993 Sb. Již tím, že podle § 4 odst. 1 tohoto zákona **Úřad** prověřuje a také posuzuje, zda kontrolované činnosti jsou "účelné a hospodárné", je třeba vyloučit tuto kontrolu hospodaření stran se státními příspěvky, protože posouzení účelnosti a hospodárnosti použití těchto prostředků z hlediska stran je vnitřní záležitostí těchto subjektů.

Při posouzení této otázky dospěl Ústavní soud k závěru, že určujícím momentem je vymezení činnosti **Nejvyššího kontrolního úřadu** v čl. 97 Ústavy České republiky, podle něhož **Nejvyšší kontrolní úřad** nevykonává nic méně a nic více, než "kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu". Toto jednoznačné ústavní vymezení nelze změnit jinak, než ústavním zákonem, a proto již z procesně-ústavního hlediska je změna, provedená odstavcem 4 § 3 zák. č. 166/1993 Sb., protiústavní. Z materiálně-ústavního hlediska však tato změna také není přijatelná, protože "postátněním" kontroly hospodaření politických stran a politických hnutí by byla zásahem, který ohrožuje princip oddělení politických stran a politických hnutí od státu.

Ústavní soud je toho názoru, že poté, co příspěvky státu byly politickým stranám a politickým hnutím přiděleny, nemůže již jít o "hospodaření se státním majetkem" ve smyslu čl. 97 Ústavy České republiky, ale že použití těchto příspěvků je již vnitřní záležitostí těchto subjektů, jimž byly uděleny. Proto se kontrola hospodaření se státním majetkem může vztahovat pouze na tu fázi, která předcházela přidělení těchto příspěvků, tzn. na proces, který uvnitř státu (zejména v rámci Ministerstva financí) předcházela státnímu rozhodnutí o jejich přidělení.

Ústavní soud proto pokládá za důvodnou námitku navrhovatelů, že státní příspěvky nejsou účelově vázány a že jejich poskytnutím nevzniká mezi státním rozpočtem a rozpočtem stran nebo hnutí žádný finanční vztah a po vyplacení státního příspěvku Ministerstvem financí se tento stává majetkem strany nebo hnutí. Na tom nic nemění, že evidence hospodaření s ním se vede odděleně. Hovoří-li se v zákoně o úhradě volebních nákladů, příspěvků na mandát a na činnost stran, vysvětluje tím stát především proč a z jakého důvodu podporuje politické strany. Smyslem těchto ustanovení

nemůže být vymezení role státu jako dozorce, který předepisuje stranám co je a co není hospodárné anebo účelné.

Pro úplnost je třeba dodat, že **kontrolní** působnost **Nejvyššího kontrolního úřadu** nelze vyloučit a je naopak třeba akceptovat tam, kde jde o kontrolu finančního hospodaření uvnitř a v rámci státu, i když je toto hospodaření v přímé souvislosti s činností politických stran. Tak je tomu například, pokud jde o průběh řízení na ministerstvu financí, jehož cílem je stanovení státních příspěvků jednotlivým politickým stranám a nebo ve vztahu k částkám, které dostávají kluby jednotlivých politických stran z rozpočtu Parlamentu, protože tyto instituce plní určité úkoly a jsou nadány určitými právy a povinnostmi uvnitř státní struktury, v tomto případě v rámci **nejvyššího** zákonodárného sboru. Zde jde o finanční příspěvek státu k tomu, aby parlamentní frakce (kluby) stran mohly materiálně zabezpečit svou účast v parlamentním procesu. Finanční kontrola se v této sféře pohybuje již v rámci konstituované moci, protože kluby jsou složkou Parlamentu a tím státu. Politické strany jako takové však nejsou ani státem ani jeho složkami.

2. Přípustnost rozpuštění, resp. pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí z důvodů nepředloženi anebo nedostatků jejich výroční finanční zprávy

Další námitka skupiny poslanců směřuje proti přípustnosti rozpuštění, resp. pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí, jestliže tyto nepředložily své výroční finanční zprávy anebo jejich zprávy obsahovaly nedostatky (§ 18 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb.).

Navrhovatelé napadají nejen účast **Nejvyššího kontrolního úřadu** v procesu finanční kontroly politických stran a politických hnutí podle § 18 cit. zák., ale také právo **Nejvyššího kontrolního úřadu** dát podnět k návrhu podle § 15 tohoto zákona (rozpuštění nebo pozastavení činnosti strany), jestliže tento **úřad** nepokládá povinnosti politických stran a hnutí, spojené s předložením výroční finanční zprávy, za splněny.

Námítky navrhovatelů s odvoláním na čl. 20 odst. 3 Listiny základních práv a svobod směřují však ještě dále, a to vůbec proti nově zavedené možnosti, aby byla rozpuštěna strana nebo hnutí nebo pozastavena jejich činnost (§ 15 zákona) z důvodů nedostatků v jejich hospodaření, zjištěných **Nejvyšším kontrolním úřadem** podle nového znění § 18 odst. 4 zákona. Podle jejich názoru nejsou nedostatky hospodaření stran a hnutí uvedeny mezi důvody, pro které by bylo přípustné omezit výkon práva se sdružovat v politických stranách a hnutích, natož založenou stranu nebo založené hnutí z tohoto důvodu rozpustit nebo pozastavit jejich činnost. Zákonem lze základní práva a svobody omezit jen za podmínek stanovených Listinou (čl. 4 odst. 2).

Ústavní soud vychází při úvaze těchto námitek z ústavního postavení politických stran a hnutí. Česká republika jako moderní stát reprezentativní demokracie bdí nad tím, aby politické strany mohly plnit svou úlohu v ústavním zřízení. Proto chrání autonomii stran před zásahy státu jak obecnou zásadou oddělení stran a hnutí od státu, tak i přímým zákazem zasahování státních orgánů do postavení a činnosti politických stran a hnutí mimo výslovné zmocnění zákona a jeho meze.

Tento postoj státu je vyjádřen v "sui generis" privilegiu politických stran a politických hnutí, které v souladu s presumpcí jejich ústavní konformity jim poskytuje zvýšenou ochranu a ztěžuje jejich rozpustitelnost ve srovnání s jinými organizacemi.

Pro možnost rozpuštění politické strany nebo politického hnutí platí předně obecné meze, jež vyplývají z ústavního zakotvení úlohy politických stran a politických hnutí. Je to především vymezení povahy reprezentativní demokracie, předpokládající svobodný a dobrovolný vznik a volnou soutěž politických stran, respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů (čl. 5 Ústavy). Odtud plyne, že politické strany, které nerespektují základní demokratické principy a neodmítají násilí jako prostředek k prosazení svých zájmů, nesplňují nezbytné pojmové náležitosti, ústavou stanovené. V zákoně o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (úplné znění vyhlášeno pod č. 118/1994 Sb.) specifikuje § 4 podmínky vzniku a činnosti politických stran a hnutí dále v tom smyslu, že vyvíjet činnost nemohou takové: a) které porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu, b) které nemají demokratické stanovy nebo nemají demokraticky ustanovené orgány, c) které směřují k uchopení a držení moci zamezujícímu druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů, d) jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.

Z tohoto výčtu lze usoudit, že ve všech uvedených důvodech pro rozpuštění politické strany je dán v konečné instanci i vztah k ústavnímu požadavku, aby politické strany respektovaly základní demokratické principy. Každý z těchto důvodů svým specifickým způsobem vyjadřuje i určitý nikoli bezvýznamný stupeň ohrožení podstatných náležitostí demokratického právního státu, chráněných článkem 9 Ústavy.

K těmto důvodům je v § 18 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích připojen i důvod nový, protože podle odstavce 4 § 18, pokud nedostatky, zjištěné **Nejvyšším kontrolním úřadem** ve výroční finanční zprávě politické strany nebo politického hnutí nebyly ve lhůtě stanovené zákonem ani ve lhůtě se souhlasem **Nejvyššího kontrolního úřadu** prodloužené odstraněny, je **Nejvyšší kontrolní úřad** povinen to bez dalšího prodloužení sdělit Poslanecké sněmovně, prezidentu republiky a vládě, přičemž toto sdělení je podnětem k podání návrhu podle § 15, tj. návrhu na rozpuštění nebo pozastavení činnosti strany nebo hnutí.

Formulace § 18 odst. 4 uvedeného zákona je mírnější a ve svých důsledcích neznamená, že Poslanecká sněmovna, prezident republiky nebo vláda návrh na rozpuštění anebo pozastavení činnosti politické strany anebo politického hnutí z podnětu **Nejvyššího kontrolního úřadu** podat musí. Žádná právní povinnost v tomto směru nevyplývá.

Na druhé straně však i okolnost, že by na základě tohoto ustanovení příslušný návrh podán mohl být, vyžaduje, aby Ústavní soud zvážil, zda návrh na rozpuštění anebo pozastavení činnosti stran nebo hnutí z důvodů nesrovnalostí v jejich hospodaření,

zjištěných při kontrole jejich výroční zprávy je ústavně přípustný a relevantní. Závady ve výroční finanční zprávě lze sotva kvalifikovat jako nedostatky porušující principy uvedené v čl. 5 a čl. 9 Ústavy. Pokud jde o nepřipustnost činnosti politických stran a politických hnutí z hlediska nedostatků uvedených v § 4 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (porušování ústavy a zákonů), je Ústavní soud však názoru, že formulace § 4 pod písm. a) postihuje činnost, která se také dotýká demokratických základů státu: proto také nemohou činnost vyvíjet strany a hnutí, které nejen pouze porušily (některý) zákon, ale takové, které porušují zákony. V této formulaci je vyjádřen prvek trvalosti, perpetuálního chování politické strany nebo politického hnutí, které právě tímto opakovaným porušováním zákonů se chová způsobem ohrožujícím demokratické základy státu.

Po porovnání důvodů, které na základě nepředložení finanční zprávy anebo nedostatků ve finanční zprávě těchto subjektů opravňují podnět k podání návrhu na rozpuštění anebo pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí, shledáme, že jde o důvody, které jsou svou povahou nové a odlišné od těch, které připouští Ústava v čl. 5 a zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ve čl. 4. Konstrukce zákonem vymezeného podnětu, tj. doporučení k podání návrhu na rozpuštění nebo pozastavení činnosti je protismyslná, protože jde o návod, založený na důvodech, které ústava ani zákon o politických stranách nepřipouštějí.

Nedostatky, zjištěné **Nejvyšším kontrolním úřadem**, nejsou nikde specifikovány a mohou být nejrozmanitějšího rázu a často i zcela podřadného významu. Zákon č. 424/1991 Sb., ve znění zákona 117/1994 Sb., určuje totiž v § 18 odst. 2 potenciální nedostatky, jež mohou vést k pozastavení činnosti, resp. k rozpuštění politické strany takto:

- a) výroční finanční zpráva nebyla ve stanovené lhůtě předložena nebo
- b) byla neúplná nebo
- c) byla nepravdivá.

Z toho plyne, že § 18 odst. 2 zákona dává do rukou státního **úřadu**, který je "nezávislým **kontrolním** orgánem" (§ 2 zákona č. 166/1993 Sb.), orgánem - na rozdíl od vlády - politicky neodpovědným Parlamentu (§ 10 odst. 9 a § 12 odst. 9 cit. zákona) pravomoc vytknout politické straně jakékoli nedostatky, jež se týkají její výroční finanční zprávy ve vágním vymezení sub. a), b), c).

Ze zákona o **Nejvyšším kontrolním úřadu** přísluší pak tomuto **úřadu** posuzovat také, zda "kontrolované činnosti" ... "jsou účelné a hospodárné" (§ 4 odst. 1). Tato formulace rozšiřuje působnost vymezenou v § 18 novelizovaného zákona až do sféry libovůle, jež se může za určité konstelace stát zvučí. Ponechání § 18 v plném rozsahu by zavedlo systém postavený na hlavu, protože mnohem spíše je úkolem politických stran zastoupených v Parlamentě, vytýkat státnímu aparátu, co je účelné a hospodárné, než naopak.

V této souvislosti není zanedbatelné ani to, že základem pro zjištění nedostatků, jež opravňuje podnět ve smyslu § 15 zákona, není zpráva auditora o ověření roční účetní uzávěrky, ale výlučně zjištění, k němuž dospěje **Nejvyšší kontrolní úřad**, který je státním orgánem. Poznamenejme, že v evropských demokratických státech jsou kontroly výročních finančních zpráv politických stran vesměs svěřovány nikoli státu, ale nezávislým, soukromoprávním organizacím a zkušebními ústavům (v Německu a v Rakousku vykonávají tento úkol nezávislé zkušební společnosti a kontroloři (Wirtschaftsprüfer) na soukromoprávním základu.

Mohlo by se namítnout, že i při vyhovění návrhu skupiny poslanců a pouhém ponechání pouze části odstavce prvního § 18 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb., lze činnost politické strany také pozastavit nebo případně i rozpustit, jestliže tato strana nesplnila podmínky § 18 odst.

1. K tomu je však třeba uvést, že z odstavce prvního nevyplývá žádný jiný důvod pro pozastavení činnosti politické strany, než ten, že strana výroční finanční zprávu nepředložila vůbec nebo ji nepředložila v úplnosti tímto odstavcem stanovené. Žádný jiný nedostatek výroční finanční zprávy nemůže být důvodem k pozastavení činnosti strany. Sankce za neúplné nebo nepravdivé údaje ve finanční zprávě je stanovena v § 20 odst. 10 tak, že výplata státního příspěvku na činnost se v takovém případě pozastavuje až do odstranění vady.

Je pravda, že i na základě § 18 odst. 1 lze dospět také k rozpuštění politické strany. Z § 14 odst. 2 však vyplývá, že k projednání návrhu na rozpuštění strany by logicky došlo až v době, kdyby strana ani v dalším roce nepředložila výroční finanční zprávu anebo neodstranila její nedostatky, což je skutečnost, která obsahuje prvek opakovaného porušení zákonných povinností, který by podle povahy věci mohl být kvalifikován jako nesplnění podmínky § 4 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zák. č. 117/1994 Sb..

Smyslem příspěvku ze státního rozpočtu je především částečná úhrada volebních nákladů stranami již vynaložených. Tomu odpovídá jak celková koncepce úprav v evropských zemích, tak i znění § 20 odst. 4 a odst. 6, jakož i odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb.. Příspěvek se váže na volební výsledky v minulých volbách již docílené (počet hlasů, počet mandátů). Na tom nic nemění, že je výplata příspěvku rozdělena časově na celou dobu volebního období. Ostatně z § 17 odst. 3 písm. a) vazba na volební náklady vyplývá. "Příspěvek na činnost dle § 17 odst. 3 písm. b) je v § 20 odst. 2 identifikován jako "stálý příspěvek" a "příspěvek na mandát" a v odst. 6 a 7 jsou oba příspěvky opět vázány na volební výsledky. Z povahy věci tudíž vyplývá, že účel těchto příspěvků by neměl být předmětem volné úvahy **Nejvyššího kontrolního úřadu**, ale je dán přímo zákonem, koneckonců jakožto částečná náhrada nákladů již vynaložených. Je určen činností politických stran, která je v Ústavě i v zákoně charakterizována především jako účast ve volbách.

Neméně významnou okolností je, že finanční zdroje stran pramenící ze státního rozpočtu a všechny ostatní zdroje politických stran jsou pro výkon **kontrolní funkce Nejvyššího kontrolního úřadu** v § 18 zákona smíšeny v jedno. Zákonodárce se pokusil změnou § 3 zákona o **Nejvyšším kontrolním úřadu** překvalifikovat - a to pouze pro účely tohoto zákona - hospodaření

politické strany s příspěvky ze státního rozpočtu na jakési "hospodaření se státním majetkem". Námitkám Nejvyššího kontrolního úřadu však podle zákona podléhají všechny aspekty výročních finančních zpráv politických stran bez ohledu na původ jejich finančních zdrojů. Dilema zastánců této úpravy spočívá v tom, že chtějí připustit kontrolu hospodaření stran právě s prostředky ze státního rozpočtu, zatímco zákon jde mnohem dále a umožňuje státní kontrolu hospodaření stran v celém rozsahu a i z hlediska účelnosti a hospodárnosti, čímž zasahuje nepřipustně do výkonu vlastnického práva, neboť dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod "vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu".

Avšak i kdyby byla připuštěna kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu pouze vůči těm zdrojům stran, jež pocházejí ze státního rozpočtu, byl by praktický efekt nulový. Je nasnadě, že by politické strany právě ony kritizovatelné výdaje zařazovaly do příhrádek nestátní provenience.

Ze všech těchto důvodů pokládá Ústavní soud i návrh skupiny poslanců na zrušení úpravy rozpouštění, resp. pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí v souvislosti s nedostatky, zjištěnými v její výroční finanční zprávě (§ 18 odst. 4 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích) za opodstatněný.

3. Přípustnost účasti politických stran a politických hnutí v podnikatelské činnosti

Návrh skupiny poslanců napadá dále zrušení přípustnosti účasti politických stran a politických hnutí v podnikatelské činnosti, jež bylo provedeno novelizací § 17 odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Předcházející úprava stanovila, že strana a hnutí nesmějí vlastním jménem provozovat podnikatelskou činnost, že se však mohou podílet na založení právnické osoby anebo se účastnit jako společníci nebo členové právnické osoby již založené. Podle úpravy, která předcházela novelizaci, mohly také samy právnickou osobu založit nebo se stát jedinými společníky právnické osoby, pokud zvláštní zákon jediného zakladatele nebo jediného společníka připouští. Podle nové úpravy § 17 odst. 2 zákona strana a hnutí nesmějí vlastním jménem provozovat podnikatelskou činnost a nesmějí založit žádnou právnickou osobu, která podnikatelskou činnost provozuje ani se účastnit jako společníci nebo členové takové právnické osoby.

Z formulace § 17 novely nelze vyvodit vyskytující se závěr, že zákon v novém znění nezakazuje politickým stranám účast v akciových společnostech. Takový názor by mohl vycházet z gramatického výkladu čl. 17, dle něhož se nesmějí strany účastnit jako "společníci" nebo "členové" právnické osoby, provozující podnikatelskou činnost. I když u akciových společností nejde o "společníky", ale o "podílníky", tj. "akcionáře", nelze mít za to, že tím vzniká volný prostor pro tuto formu podnikatelské spoluúčasti politických stran. Ústavní soud je názoru, že takový výklad nejen zkresluje záměr zákonodárce, ale neodpovídá ani materiálně-právní situaci: § 17 klade generelně důraz na zákaz účasti na podnikatelsky orientované právnické osobě a nikoli na vymezení formy této účasti. "Společník" a "člen" se proto nevztahuje výlučně na určité typy obchodních společností,

např. s. r. o., komanditní společnost, anebo na družstva. Ve smyslu zákona jsou i podílníci, či akcionáři v širším smyslu "společníky", kteří se svým způsobem účastní na podnikatelské činnosti právnické osoby. Tento přístup podporuje i odstavec 1 § 17 novely, který hovoří obecně o jakékoli "právnické osobě, provozující podnikatelskou činnost", aniž by akciovou společností z tohoto pojmu vyloučil.

Navrhovatelé vidí v novele § 17 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích porušení čl. 17 odst. 2 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod a tím omezení svobody projevu a informací, jakož i svobodné soutěže politických sil. V dalším navrhovatelé spojují požadavek účasti politických stran a politických hnutí na podnikatelské činnosti, zejména s potřebou zajistit pro jejich činnost materiální základ (tiskárny aj.), s rovnou příležitostí k veřejné formulaci programových cílů, s rovným přístupem k veřejným sdělovacím prostředkům apod.

Proti tomuto tvrzení stojí stanovisko Poslanecké sněmovny, které poukazuje na to, že státními příspěvky se mají strany a hnutí právě oprostit od činností, které je zatěžují a odvádějí od jejich poslání a že v důsledku státních příspěvků také odpadá dosud často nezbytná potřeba jejich účasti na podnikatelských aktivitách, které občané mnohdy kriticky posuzují. Praxe evropských zemí však potvrzuje, že je iluzorní představa, že by státní příspěvek politické strany hospodářsky zajistil a přiměl k tomu, aby nehledaly finanční zdroje jinde.

Po zvážení této problematiky dospěl Ústavní soud k závěru, že zákaz jakékoli účasti politických stran a politických hnutí na podnikatelské činnosti nemá ani v Ústavě ani v Listině základních práv a svobod ani v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy, dostatečnou oporu. Představu, formulovanou ve stanovisku Poslanecké sněmovny, že státními příspěvky budou strany zbaveny potřeby získávat další prostředky i účastí na podnikatelské činnosti, pokládá Ústavní soud za jednostrannou. V problematice financování politických stran v Evropě se potvrzuje, že rostoucí potřeby politických stran vedou jednotlivé strany k trvalé snaze získávat vedle státních příspěvků i pomocí darů a účastí na podnikatelské činnosti nové zdroje svého financování.

Struktura finančních zdrojů jednotlivých politických stran je odlišná a některé čerpají své prostředky více z pravidelných příspěvků svých členů, jiné větší měrou z darů a také stálé roční i státní příspěvky a příspěvky na mandát se značně liší. Také představa, že se politickým stranám zakáže jakákoli činnost, a to i publikační a propagační činnost, založená na podnikatelském principu a tím se dosáhne jejich rovných "startovacích pozic" a "mravnějšího chování" v politické soutěži, odporuje svým formálně rovným přístupem k fakticky nerovným subjektům samotnému principu rovnosti, neboť povaze různorodých politických stran odpovídají i různorodé prostředky legálního financování jejich nákladů. Tuto problematiku nelze odbýt poukazem na poskytované státní příspěvky. Pl. ÚS 26/94 Proto Ústavní soud pokládá generelní zrušení účasti politických stran a politických hnutí na podnikání za zásah, který odporuje zásadě přiměřenosti práva v právním státu v tom smyslu, že není opatřením ani vhodným, ani nutným k tomu, aby bylo dosaženo cílů, jež si zákonodárce od tohoto opatření slibuje.

Na druhé straně však ani generelní uvolnění jakékoli podnikatelské činnosti politických stran a politických hnutí bez omezení, což by bylo důsledkem event. zrušení celého bodu 24. čl. I. zákona č. 117/1994 Sb., nereflektuje základní směrnice Ústavy a zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, týkající se smyslu a úlohy politických stran v demokratické společnosti, ani ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, připouštějící omezení základních práv za předpokladu (a také tím), že je šetřeno jejich podstaty a smyslu. Neomezená účast stran na podnikání by nevyloučila utváření politických stran, jež by se zabývaly více podnikatelskou činností, než svým ústavním posláním.

Navrhovatelé se ve svém návrhu na zrušení druhého a třetího odstavce § 17 cit. zákona dovolávají dřívějšího ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb., který přiznával stranám a hnutím právo účasti pouze v tomto rozsahu: a) provozování rozhlasových a televizních stanic, vydavatelství, nakladatelství a tiskáren, b) publikační a propagační činnost, c) loterie a tomboly, d) výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí, e) pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí. Tuto úpravu, jež existovala před novelizací, pokládají navrhovatelé za přiměřenou. Z ní vycházel také vládní návrh novely, pozměněný později ve společné zprávě výborů Parlamentu. V souvislosti s tím navrhují, aby ustanovení § 17 odst. 2 a 3 byla zrušena k pozdějšímu termínu ve snaze "umožnit Parlamentu České republiky, aby do té doby nově upravil hospodaření politických strana a hnutí".

Také v tomto ohledu pokládá Ústavní soud návrh skupiny poslanců za opodstatněný. Okamžité zrušení zákazu podnikatelské činnosti by odporovalo principu přiměřenosti v materiálním právním státu, protože užitek plynoucí z tohoto rozhodnutí by mohl být zastíněn nežádoucími důsledky absolutního uvolnění podnikatelské činnosti politických stran a hnutí. Proto Ústavní soud rozhodl odložit účinnost zrušení § 17 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ve znění zákona č. 117/1994 Sb., na dostatečně dlouhou dobu, totiž na dobu cca 14 měsíců od vyhlášení tohoto nálezu, aby poskytl Parlamentu České republiky čas k přiměřené úpravě rozsahu a mezí pro podnikatelskou činnost politických stran a politických hnutí. Dosavadní absolutní zákaz podnikatelské činnosti ještě na dobu 14 měsíců se jeví Ústavnímu soudu jako přijatelnější, než okamžité uvolnění prostoru pro podnikání bez jakéhokoli omezení.

Proto po provedeném řízení dospěl Ústavní soud k rozhodnutí, zrušit ustanovení § 17 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., až ke dni 1. ledna 1997.

Ustanovení § 17 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 424 1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb., se zrušuje pro rozpor s ustanovením článku 5 Ústavy, zaručujícím volnou soutěž politických stran, článkem 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, a pro rozpor s článkem 20 odst. 3 a odst. 4 Listiny základních práv, podle nichž výkon sdružovacího práva prostřednictvím politických stran a politických hnutí lze omezit jen, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného

pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Ustanovení odst. 2 a 3 § 17 cit. zákona - kromě toho - není opatřením ani přiměřeným, ani vhodným k umožnění a ochraně svobodné soutěže politických sil, k čemuž zavazuje zákonodárce čl. 22 Listiny základních práv a svobod.

Pokud jde o § 18 odst. 4 je právo podnětu k rozpuštění nebo pozastavení činnosti politické strany nebo politického hnutí také v rozporu s požadavkem právní stability a jistoty v materiálním právním státě, protože pověřuje Nejvyšší kontrolní úřad k podání podnětu z důvodů, které zákon sám v § 4 nepřipouští.

Ustanovení § 18 odst. 1, vyjádřené slovy "a Nejvyššímu kontrolnímu úřadu" a dále § 18 odstavce 2, 3, 4 a 5 téhož paragrafu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., se zrušují dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů ČR pro rozpor s ústavním principem oddělení politických stran a politických hnutí od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), dále pro rozpor s článkem 97 odst. 1 Ústavy České republiky, podle něhož je ústavním úkolem Nejvyššího kontrolního úřadu kontrola hospodaření pouze se státním majetkem a plnění státního rozpočtu a konečně i pro rozpor s ustanovením čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, poskytujícím stejnou ochranu všem vlastníkům.

Dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů ČR se zrušuje také ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu ve znění zákona č. 117/1994 Sb., pro rozpor s článkem 97 odst. 1 a odst. 3 a článku 9 odst. 1 Ústavy České republiky. Zmocnění k tomu, aby v rozporu s obecným chápáním byl pro potřeby zákona o NKÚ za státní majetek považován i majetek politických stran a hnutí, by mohlo být uděleno pouze změnou, resp. doplněním Ústavy cestou ústavního zákona.

P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 18. října 1995