

K ústavnímu požadavku oddělení politických stran od státu: kartelizační prvky českého stranického systému a přímé státní financování

Tereza Sylvestrová*

Abstrakt: Článek hodnotí prostřednictvím analýzy návrhů novelizačních zákonů, stenoprotokolů z projednávání těchto návrhů a hlasování o nich chování politických stran při přijímání velkých reforem při nastavování parametrů přímého státního financování politických stran, respektive příspěvku na činnost. Analýza legislativních změn a procesu jejich přijetí je rámována fenoménem kartelizace stranického systému tak, aby v souvislosti s přijímáním legislativních změn u přímého státního financování bylo možné chování politické strany a jejich představitelů označit za kartelizační, či nikoliv. Z provedené analýzy plyne, že politické strany se za každých okolností snaží o navýšení příjmové stránky svých rozpočtů a chovají se jako racionální aktéři, kterým jde o vlastní zisk. K možnosti regulace přímého státního financování tedy rozhodně nepřistupují z konstruktivistického hlediska a nesnaží se o největší možné naplnění ústavních imperativů stran oddělení politických stran od státu.

Klíčová slova: přímé státní financování, politická strana, kartelizace stranického systému, politická soutěž

Úvod

Politické strany jsou esenciální a neodmyslitelnou součástí demokratického politického systému. Ke svému fungování však potřebují finanční prostředky – na to, aby byly strany schopny zajistit průběh volební kampaně, aby byly schopny trvalého fungování. Financování politických stran je bezesporu společenským, politologickým a právním problémem. Sociální relevance tohoto tématu je nesmírná, a to zejména s ohledem na bujení korupce, která současně způsobila vysoký zájem laické i odborné veřejnosti o toto téma. Opomíjeným problémem v otázce regulace financování politických stran zůstává, že o změně právní regulace rozhodují parlamentní strany v rámci legislativního procesu. Parlamentní politické strany však při tomto procesu *de facto* porušují zásadu *nemo iudex in causa sua*, což může vést k projevům neochoty ke zpřísnění podmínek, nebo dokonce snaze o zákonnou aprobaci deformace politické soutěže ve prospěch parlamentních stran na úkor těch mimoparlamentních. Tento problém reflektuje i fenomén tzv. kartelizace stranického systému, který ve vztahu k přímému státnímu financování dovozuje, že nastavení celého systému přímého státního financování politických stran posiluje strany parlamentní oproti jejich mimoparlamentním konkurentům. Přímé státní financování je z pohledu této koncepce nazíráno jako nástroj prevence či limitace přístupu nových politických stran ke zdrojům státního financování, a tedy i k podílu na moci jako takovému. Na toto téma bylo zpracováno zejména v zahraničí mnoho prací, mnohé z nich pak

* Mgr. et Mgr. Tereza Sylvestrová, katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Ústavní soud.
E-mail: tereza.sylvestrova@centrum.cz.

vycházely i z nejrůznějších empirických výzkumů. V českém právním a politickém prostředí však doposud nikdo optikou teorie kartelizace stranického systému nenazíral při přijímání jednotlivých novelizačních zákonů, které se promítly do změny nastavení podmínek či do změny nominální výše přímých státních subvencí, stejně jako mezi odbornou veřejností nebyl prizmatem kartelizace nazírán ani průběh celého tohoto legislativního procesu.

V nyní předkládaném textu nejde o potvrzení ve své podstatě velice zjednodušujícího závěru, že kdykoliv dojde k navýšení přímých státních subvencí určených politickým stranám, automaticky při přijímání této úpravy politické strany zastoupené v parlamentu jednaly kartelově. Nikoliv, cílem je se zabýrat tím, jak se navýšení státních subvencí či změna podmíněnosti těchto příspěvků projeví na příjmové stránce rozpočtu stran mimo-parlamentních, které se na uzákonění takové úpravy nepodílely. Rozevírají se pomyslné nůžky mezi stranami etablovanými a zastoupenými v parlamentu a stranami mimoparlamentními s každou přijatou novelizací dotýkající se přímého státního financování víc a víc, nebo tato disproporce postupně mizí?

1. Princip oddělení politických stran od státu

Právní regulace politických stran napříč státy Evropy naplno propukla až v poválečném období, kdy byly politické strany poprvé inkorporovány do ústav jednotlivých evropských demokracií. V zemích bývalého východního bloku však byla situace odlišná a zde byly politické strany do ústav postupně včleňovány až po revoluční vlně na konci 80. a na začátku 90. let minulého století.¹ V České republice, respektive v České a Slovenské Federativní Republice, tomu nebylo jinak a zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, byl jedním z prvních přijatých po sametové revoluci.² Důležitost regulace politických stran je spatřována v tom, že politické strany mají ojedinělou úlohu ve státě a nacházejí se v tzv. předpolí státu. Na jedné straně totiž politické strany dozorují státní moc, na druhé straně jsou v podstatě jejím vykonavatelem. Samotná Ústava vědoma si nezbytnosti existence politických stran v čl. 5 výslovně uznává a akcentuje mimořádný význam politických stran v parlamentní formě vlády. Dalším stěžejním ustanovením na ústavní úrovni upravujícím postavení politických stran je čl. 20 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V čl. 20 odst. 4 Listiny je zakotven princip oddělení politických stran od státu.³ Význam tohoto principu byl přesněji definován Ústavním soudem v jednom z jeho raných rozhodnutí, kde se vyjádřil tak, že politické strany se nachází v tzv. „předpolí státu“.⁴ Ústavní soud tím chtěl poukázat na tu skutečnost, že politické strany jsou odděleny od státu, nejsou státními orgány, přesto se z jejich řad v procesu voleb „rekrutují“ státní funkcionáři, potažmo celé státní orgány. Politické strany nejsou součástí státu, ale zákonodárny sbor, představitel ústřední státní moci atp. již orgány

¹ BORZ, G. Justifying the constitutional regulation of political parties: A framework for analysis. *International Political Science Review*. 2017, roč. 2017, č. 38, s. 99–113.

² Zákonu č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, předcházela ještě zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách, který byl přijat krátce po revolučních událostech. Do vydání tohoto zákona nebyly politické strany na našem území prakticky nijak upraveny, výjimkou bylo zakotvení vedoucí úlohy komunistické strany za minulého režimu.

³ Blíže je toto ustanovení Listiny provedeno v ustanovení § 5 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, kde je přímo stanoveno, že politické strany a hnutí nesmějí vykonávat funkce státních orgánů, ani tyto orgány nahrazovat.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94. Dostupné z: <<http://nalus.usoud.cz>>.

veřejné moci jsou. Politické strany nejsou institucemi veřejné moci, jsou však partnery státu, přičemž tato jejich unikátní pozice ospravedlňuje jejich privilegované postavení oproti ostatním sdružovacím formám. Tuto privilegovanou pozici politických stran reflektuje právě úprava státního financování politických stran.

Hojně diskutovaným tématem je pak to, jak princip oddělení politických stran od státu dopadá na finanční nezávislost politických stran na státu. Na jedné straně je totiž nutné, aby stát existenci a činnost politických stran vzhledem k jejich státotvorné a kreační úloze podporoval, na druhou stranu se ze státního financování nesmí stát hlavní zdroj příjmu. Proto se neustále vedou debaty stran financování politických stran ze státního rozpočtu za současného dodržení normativu zakotveného v čl. 20 odst. 4 Listiny a hledá se taková míra státního financování politických stran a nastavení takových podmínek, aby politické strany zůstaly na státu převážně nezávislé a aby se nadále mohly pohybovat v onom „předpolí“ státu a aby byla volná a svobodná soutěž politických stran a rovnost jejich podmínek přímým státním financováním co nejméně deformována. Není to tedy tak, že by jakékoliv státní financování politických stran bylo *a priori* protiústavní a v rozporu s čl. 20 odst. 4 Listiny. Řešením nastíněného problému se tedy stává hledání takové míry státního financování, kterým nedochází k porušování ústavních principů.

Z podmíněnosti přímých státních subvencí nejčastěji volebním ziskem je ovšem patrné, že ve volbách úspěšnější politické strany jsou finančně výrazně zvýhodněny oproti politickým stranám ve volbách méně úspěšným, což logicky může vést ke konzervaci stávajícího stranického systému a k faktickému znemožnění účasti na volbách pro nově vznikající strany. Apriorně tedy již jen samotným představením výše zmíněných státních subvencí do právního řádu dochází k odlišnému zacházení mezi stranami úspěšnějšími a stranami méně úspěšnými. Vhodnou zákonnou regulací lze však dosáhnout toho, že tato disproporce bude ze strany zákonodárce mírněna. Okruh recipientů státních subvencí lze vhodně rozšířit, lze např. omezit samotnou výši příspěvků, případně je možné vhodně kombinovat obojí uvedené. Stejně jako lze okruh recipientů státních subvencí rozšiřovat, lze jej však také zužovat, a to umnou formulací pravidel a podmínek, jež je nutné pro získání nároku na příspěvek splnit. Přitom však zákonodárce vždy balancuje na hraně ústavněprávní snesitelnosti. Jak moc přímé státní financování ovlivňuje chování stran, případně i mění podobu stranického systému, je otázkou k širší diskusi. S nastíněnou problematikou přímého státního financování politických stran úzce souvisí fenomén poslední doby, který bývá označován za kartelizaci stranického systému a který je spojován s vývojovým typem politické strany – tzv. politickou stranou kartelu, jež má odlišné vzorce chování.

2. Několik poznámek ke kartelizaci stranického systému

Poprvé o novém typu politických stran hovoří na počátku 90. let minulého století politologové Richard S. Katz a Peter Mair.⁵ Ti jako první na počátku devadesátých let minulého století popsali v západních a etablovaných demokraciích pozorovaný jev, v němž se politické strany začínají chovat obdobně jako obchodní kartely, tedy kdy určité politické strany (k tomu viz níže) mezi sebou vzájemně uzavírají, byť nejčastěji nevyřčené, dohody,

⁵ KATZ, R. S. – MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*. 1995, roč. 1, č. 1, s. 5–28.

kteřé narušují volnou soutěž politických stran, přičemž se tak děje v zásadě bez porušení zákonných limitů. Zatímco tedy obchodní kartely jsou ve většině vyspělých zemích zakázány a jejich vznik je sankcionován dokonce i trestními předpisy, proti politickému kartelu neexistuje v současné době řešení. Výše popsany model chování politických stran rovněž produkuje nový typ politické strany – stranu kartelu. Definičním znakem kartelové politické strany je finanční závislost na státu, specifická organizační struktura, která se nově neodvíjí od silné členské základny, a ideologický posun těchto politických stran, kdy se v převážné míře jedná o středové strany na pravolevém politickém spektru. Politické strany kartelu mají blíže ke státu než k občanské společnosti, čímž se dost možná narušuje i samotný koncept onoho předpolí státu, o němž hovoří od svých prvopočátků český Ústavní soud (viz výše). Se vznikem nového typu politické strany nastal střet se základním principem existence a činnosti politických stran v moderních demokraciích, který hovoří o oddělení politických stran od státu. Autoři dokonce tvrdí, že politické strany se nově chovají jako agenti státu. Zatímco dříve, v rámci trichotomie „strana – stát – občanská společnost“ politické strany plnily funkci prostředníka mezi společnostmi a státem, kartelové politické strany se soustředí na dynamiku vztahu mezi stranou a státem. Mezi politickými stranami a státem je čím dál užší vazba, posílení tohoto vztahu vedlo k oslabení vztahu mezi společností a stranami.

S nástupem moderních technologií vznikala potřeba vést čím dál větší (a tedy i nákladnější) volební kampaň. Tyto náklady už členské příspěvky (zvláště v období výrazného poklesu členství) ani dary sympatizantů pokrýt nedokázaly, strany se musely začít poohlížet po nových zdrojích financování. Pokud tedy na jedné straně politickým stranám ubývají vlastní zdroje ze členských příspěvků či darů straníků a podporovatelů, a na druhé straně rostou finanční požadavky strany, je zřejmé, že státní financování politických stran nabývá na důležitosti a politické strany se začaly se svými finančními nároky obracet na stát. Ve svém dvojím postavení to jsou však právě ve volbách nejúspěšnější politické strany, které *de facto* představují stát, jejich zastupitelé obsadili zákonodárné sbory a nyní mohou přímo ovlivnit podobu svého financování. Ve stejném čase tyto úspěšné strany odepřely státní financování svým menším politickým rivalům. Státní financování představuje základní nástroj, jak mohly politické strany zůstat u moci za současného potírání méně významných politických soupeřů.⁶ Politické strany tak stále více spoléhají na financování ze státních zdrojů a opomíjejí jiné možnosti vlastního financování. Lapidárně řečeno, politické strany využily svého vlivu na státní aparát – respektive vlivu na utváření zákonů, aby mohly regulovat své vlastní financování ze státních zdrojů.

Vzniklá situace přímého státního financování donutila politické strany spolu vzájemně spolupracovat. Politické strany sice rozhodují o státních subvencích, avšak v těchto otázkách musí mezi stranami účastníci se legislativního procesu, tedy i stranami opozičními, panovat shoda, aby bylo zajištěno, že příští vládní garnitura systém přímého státního financování rovněž podpoří. Ze státních subvencí se stal jediný zdroj příjmu politických stran, který si strany mohou samy garantovat a se kterým mohou počítat. Veškerý legislativní proces je navíc zastřešen argumentem, že přímé státní financování politických stran uchrání politickou soutěž od korupčních vlivů. To, že strany jsou nyní financovány především ze státních zdrojů, má však za následek i to, že strany se čím dál méně odpovídají voličům či svým členům, protože na nich jejich financování jednoduše

⁶ Ibidem.

není závislé.⁷ A přestože podmínky vzniku nároku na státní subvence se napříč státy liší, prakticky všude tam, kde bylo státní financování politických stran představeno, dnes přímé státní subvence představují hlavní zdroj příjmů politických stran. Politické strany nesou odpovědnost jednak za regulaci podmíněnosti státního financování, ale jednak i za výši jednotlivých státních příspěvků. Nárok na státní příspěvky byl nejčastěji odvozen od volebního úspěchu či obsazení křesel v parlamentu, což umožňovalo finančně zajistit existující strany, které se podílely na vzniku této regulace, a současně omezit přístup dalším politickým stranám. Stát, který je „napaden“ politickými stranami, a pravidla, která jsou vytvořena těmito stranami, se staly hlavním zdrojem příjmů, ze kterých politické strany nejen zajišťují své vlastní přežití, ale díky kterým jsou schopny se v politické soutěži ubránit i nově vznikajícím subjektům (vlivem finanční převahy). V tomto případě je to prostřednictvím politických stran stát, kdo podporuje *insidery* za současného vyloučení *outsiderů*. V popsaném novém modelu pak není rozhodující, kdo vyhraje demokratické volby, stěžejní je, zda politická strana zůstane oním *insiderem*. Přitom platí, že žádná z velkých a etablovaných stran není v kartelizovaném stranickém systému nikdy *out* a rozdíly mezi vládními stranami a parlamentními opozičními stranami se stírají.⁸

V prvotní tezi Katze a Maira z roku 1995 o stranách kartelu sice nebyla podmínka státního financování přímo spojena s kartelovou stranou – státní financování nebylo jedinou nutnou podmínkou k tomu, abychom mohli hovořit o straně kartelu – nicméně státní financování politických stran bylo jedním z faktorů, které kartel upevňovaly. Pro kartelové politické strany je příznačné, že usilují o svoji vlastní favorizaci při nastavování pravidel pro státní financování a o uzavření systému novým politickým stranám odepřením či výrazným omezením státních subvencí.

Nárok na státní subvence mají jen ve volbách nejúspěšnější politické strany. A samozřejmě největší díl ze státních subvencí získají ty politické strany, které jsou momentálně u moci. To ostatně vyplývá již ze samotných státních příspěvků, které jsou mnohdy podmíněny nejen volebním ziskem,⁹ ale právě i ziskem mandátu.¹⁰ Tyto politické strany do jisté míry kontrolují stát, jsou beneficentem státních příspěvků pro politické strany a také mohou v průběhu legislativního procesu ovlivnit to, komu státní příspěvky náležejí. Tímto tyto silné politické strany kontrolují, koho připustí do svého kartelu a mohou jednoduše odstranit své slabší politické rivály. Přitom takové chování politických stran je stále možné označit za politicky akceptovatelné. Současně však toto chování politických stran v kartelu způsobuje jakési zamrznutí stranického systému. Je to však právě toto chování politických stran jednajících ve shodě, které snižuje úroveň demokracie a legitimitu celého systému, když zabraňuje přístupu menších politických stran k moci.

Proti kartelizaci stranického systému, a tedy sblížení politických stran se státem, v obecné rovině podle mnohých hovoří jednak proporcionalita daného volebního systému s poměrně nízkou uzavírací klauzulí a jednak silný ústavní soud v roli negativního zákonodárce, který může zrušit přijatou právní úpravu, která je výrazně neproporcionální

⁷ BLYTH, M. – KATZ, R. S. From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party. *West European Politics*. 2005, roč. 28, č. 1, s. 33–60.

⁸ KATZ, R. S. – MAIR, P. *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party*, s. 15–16, s. 22.

⁹ Platí u tzv. stálého příspěvku (viz § 20 odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb.) i u příspěvků na úhradu volebních nákladů (viz § 85 zákona č. 247/1995 Sb. a § 65 zákona č. 62/2003 Sb.).

¹⁰ Příspěvek na mandát (viz § 20 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb.).

a v neprospěch politicky slabších politických stran. Vliv politických stran na přijímání pravidel pro své vlastní financování tedy nemusí být tak neomezený, jak jej původně prezentovali Katz a Mair, neboť je nutné zohlednit i další institucionální faktory, a to zejména silný ústavní soud, nezávislá média a aktivní občanskou společnost, které politickým stranám značně komplikují jejich jednání zacílené na maximalizaci jejich finančního zisku ze státních subvencí.¹¹

Nelze opomenout ani následující. Teorie strany kartelu vznikala na pozadí dění a stavu demokracií a stranických systémů států západní Evropy s dlouhou demokratickou tradicí. V zemích střední a východní Evropy po pádu železné opony byla situace přeci jen odlišná. České porevoluční zákonodárství v sobě od počátku obsahovalo ustanovení o přímé finanční podpoře státu ve vztahu k nově vznikajícím politickým stranám. Státní subvence zde tak na rozdíl od západoevropského modelu byly uzákoněny v době, kdy se demokratické politické strany teprve formovaly a usazovaly v politickém a stranickém systému. V tomto sledu událostí politické strany zpravidla postrádaly jiné možnosti zdrojů svých příjmů – v nových demokraciích vznikající politické strany nikdy nestavěly na široké členské základně a stejně tak strany nemohly spoléhat na jiné soukromé zdroje financování. V nových demokraciích tak byla role státu při financování politických stran od počátku kruciální. V porovnání se západními demokraciemi se tak ukazuje, že v zemích střední a východní Evropy jsou politické strany na státních finančních zdrojích mnohem více závislé.¹² V tomto ohledu je proto možné tvrdit, že podmínky pro kartelizaci stranického systému zde byly od počátku příznivější.¹³

Obecně lze tedy uzavřít, že kartelizace stranického systému z pohledu funkčnosti demokratického systému a jeho legitimacy nepřináší nic dobrého. Voličská základna jedno-duše nemá potřebu či chuť se osobně angažovat. Výsledkem této neaktivity a do jisté míry rezignace jsou uměle vytvářené politické elity, jejichž vazby na občanskou společnost oslabují (viz slabé členské základny mainstreamových politických stran)¹⁴ a naopak posilují vazby na hlavního chlebedárce, kterým je stát, což je v příkrém rozporu s ústavním imperativem oddělení politických stran od státu. Jakkoliv se ukázalo, že státní financování samo o sobě není dostatečným ukazatelem na kartelizaci stranického systému, je jedním z hlavních rysů kartelizace stranického systému.

Je tedy třeba si položit otázku, zda se politické strany vždy budou snažit o zvýšení svých příjmů bez ohledu na jejich vlastní ekonomickou situaci (tzn. i v dobách dostatku). Takový závěr by jen potvrzoval teorii kartelu, kdy i ekonomicky zdravé politické strany jsou pro navýšení státních příspěvků.¹⁵ Naopak v praxi bylo možné vypořádat, že na státní subvence často dosáhnou i strany, které očividně nemohou být považovány za strany kartelu, tj. menší politické strany bez účasti v parlamentu. Terminologií Katze a Maira

¹¹ ASHTON, M. B. *An Exploration and Critique of Katz and Mair's Cartel Party Theory* [online]. Disertační práce [cit. 17. 9. 2019]. Nottingham: Nottingham Trent University, Faculty of Philosophy, 2009, s. 13–14.

¹² BIEZEN, I. Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*. 2004, roč. 10, č. 6, s. 710–712.

¹³ Tato skutečnost předkládanou práci nijak nelimituje. Opětovně je nutné zdůraznit, že cílem práce není dospět k závěru, že se v českém stranickém systému (ne)nacházejí strany kartelu. Cílem je zanalyzovat chování politických stran při nastavování pravidel pro své vlastní financování.

¹⁴ Provázanost s poklesem členů politických stran se pokusil vyvrátit Ashton (ASHTON, M. B. *An Exploration and Critique of Katz and Mair's Cartel Party Theory*, s. 13–14), který dovedl, že za vznikem kartelové strany nestojí výlučně jen pokles členství v politických stranách, ale faktorů je více, přičemž pokles stranictví je jen jedním z nich.

¹⁵ SCARROW, S. E. Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context. *Party Politics*. 2004, roč. 10, č. 6, s. 656.

bychom řekli, že státní příspěvky jsou alokovány i mezi *outsidery*, byť samozřejmě v nižší míře, než je tomu u *insiderů*. Převážně se jedná o důsledek zásahu národních ústavních soudů. Je však možné rozšíření dostupnosti státních subvencí vnímat jako antikartelové chování parlamentních politických stran? Nebo stále platí, že i navzdory rozšíření nárokovatelnosti státních subvencí pro *outsidery* jsou stále pravidla nastavena disproportčně tak, že ze státních příspěvků neúměrně více profitují etablované politické strany, tj. strany kartelu?¹⁶

3. Příspěvek na činnost a reflexe vývoje právní úpravy

Státní příspěvky, respektive příspěvky na činnost jsou upraveny v ustanovení § 20 zákona č. 424/1991 Sb. Příspěvek na činnost, sestávající ze stálého příspěvku a příspěvku na mandát, je, co se týče jeho výše a nominální hodnoty, hlavním zdrojem příjmů politických stran pocházejícím od státu, proto mu je záhodno věnovat zvýšenou pozornost. Podle aktuálně účinné právní úpravy náleží stálý příspěvek politické straně, která získala ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů. Výše příspěvku činí 6 mil. Kč ročně právě při zisku 3 % hlasů a dále se s každým započatým 0,1 % odevzdaných platných hlasů zvyšuje o dalších 200 000 Kč. Obdrží-li politická strana ve volbách 5 % hlasů, příspěvek se již dále nezvyšuje, což znamená, že maximální možná výše příspěvku činí 10 mil. Kč ročně. Příspěvek na mandát v nominální výši 900 000 Kč ročně náleží politické straně, na jejíž kandidátní listině byl poslanec či senátor zvolen, v nominální výši 250 000 Kč ročně pak příspěvek náleží opět výhradně politické straně, za kterou byl zvolen člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy.

Celkově byl § 20 zákona č. 424/1991 Sb.¹⁷ upravující příspěvky na činnost, novelizován k dnešnímu dni celkem deseti novelizačními předpisy. Do výše částek odpovídajících stálému příspěvku a příspěvku na mandát však podstatně zasáhly čtyři novelizační zákony (novela č. 117/1994 Sb. znamenající zrod příspěvků na mandát, novela č. 340/2000 Sb. představující dvojnásobné navýšení příspěvku na mandát poslance a senátora a zavedení příspěvku na mandát člena krajského zastupitelstva, novela č. 170/2001 Sb., která zdvojnásobila stálý příspěvek pro politické strany a po zásahu Ústavního soudu znovu obnovila příspěvky na mandát poslance a senátora, a novela č. 345/2010 Sb., kterou došlo k 5% snížení příspěvku na mandát) a jeden náleží Ústavního soudu.

Podle kartelizační teorie platí, že oblast regulace financování politických stran představuje významný indikátor vzdalování se politických stran od společnosti a jejich závislosti na státu. Cílem zkoumání je tedy sledovat, jak byla jednotlivými legislativními úpravami a změnami zvýhodňována pozice velkých parlamentních politických stran (a zda vůbec) a do jaké míry byly naopak znevýhodněny malé mimoparlamentní politické strany. V této souvislosti bude pozornost věnována jednak tomu, kdo takový návrh vznesl – zda vláda a v jakém složení, či zda skupina poslanců či jednotlivý poslanec/senátor v rámci navrhovaných pozměňovacích návrhů a jakou měli jednotliví navrhovatelé stranickou příslušnost.

¹⁶ BOWLER, S. – CARTER, E. – FARRELL, D. *Studying Electoral Institutions and their Consequences: Electoral Systems and Electoral Laws*. Irvine: University of California, Center for the Study of Democracy, paper 01–05. Dostupné z: <<https://escholarship.org/uc/item/7dc5b9dg>>.

¹⁷ Pozn. provedenými novelizacemi nedošlo k posunutí/přečíslování paragrafů.

3.1 Projednávání zákona č. 424/1991 Sb. a zrod stálého příspěvku

Úvodem je vhodné se podívat na samotný proces přijímání zákona č. 424/1991 Sb., který dal vzniknout stálému příspěvku. První návrh k přijetí zákona č. 424/1991 Sb. navrhla skupina poslanců za tehdy opoziční KDU-ČSL. Výše přímého státního financování se odvozovala od částky poskytnuté na úhradu volebních nákladů. Státní příspěvek mohly nárokovat strany s volebním ziskem alespoň 2 % hlasů ve volbách do Federálního shromáždění nebo národní rady, podle toho, co je pro stranu výhodnější s tím omezením, že pokud se strana ve dvou po sobě jdoucích volebních obdobích nedostane do Federálního shromáždění/národní rady, nárok na příspěvek ztrácí. V prvním návrhu zákona 424/1991 Sb. se pak vedle příspěvku na úhradu nákladů (nikoliv těch volebních – ty byly upraveny jiným právním předpisem) navrhovalo „odměnit“ parlamentní politické strany i státním příspěvkem na chod poslaneckého klubu.¹⁸ Tato navrhovaná úprava, která nakonec nebyla uzákoněna, byla velice oportunistická a byť se zdánlivě skrývala za logický argument, že parlamentní politické strany nesou zodpovědnost za chod státu a měly by být za to oproti jiným politickým stranám finančně odměněny, je to přesně takový návrh, který by výrazně ohrozil rovnost politické soutěže a nepřiměřeně zvýhodnil úspěšné parlamentní politické strany. To, že tento návrh nakonec nebyl schválen,¹⁹ je možné označit za antikartelové chování většiny parlamentních politických stran, ovšem jen zdánlivě. Úprava příspěvku pro poslanecké kluby se totiž krátce na to objevila v § 78 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Současně z projednávání zákona, který vznikl „na zelené louce“ v rámci českého, nebo ještě lépe československého právního prostředí, nemůžeme činit žádné velké závěry. Přijetí nového zákona upravujícího sdružování v politických stranách bylo nutné. To, že přijetí zákona iniciovali poslanci za opoziční KDU-ČSL, nelze přeceňovat. Bylo spíše jen otázkou času, kdo takový zákon navrhne a dalo se očekávat, že v zákoně se objeví jakási forma přímého státního financování, a to již s ohledem na to, že takový způsob financování politických stran je tradiční pro většinu států západní Evropy, u kterých jsme tehdy hledali inspiraci. Současně je však zavedení přímé státní finanční podpory podepřeno tvrzením o snaze zamezit vlivu různých nátlakových skupin. To je argument, se kterým se při debatách o státním financování politických stran setkáváme i dnes, tj. téměř 30 let od uzákoněné přímé státní finanční podpory politických stran.²⁰ Jestliže představitelé všech vládních stran byli proti přijetí návrhu celého zákona zejména s ohledem na úpravu financování politických stran, lze tento postoj vykládat jako vyjádření touhy po posílení soutěžního prostředí mezi jednotlivými politickými subjekty. Pokud vládní strany odmítaly jakoukoliv finanční participaci státu na hospodaření politických stran, znamenalo to, že politické strany budou odkázány výlučně na soukromé finanční zdroje. Těmito soukromými zdroji, jak se ukázalo v dalších parlamentních debatách, pak měla být hospodář-

¹⁸ Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Federální shromáždění ČSFR 1990–1992. Návrh zákona, tisk č. 503/1* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0503_01.htm>.

¹⁹ Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Federální shromáždění ČSFR 1990–1992. Stenoprotokol ze 17. schůze* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/017schuz/s017042.htm>>.

²⁰ Kokeš v této souvislosti hovoří o mystifikačním potenciálu prevence proti korupci (viz KOKÉŠ, M. *Neřešené otázky reformy právní regulace financování politických stran v ČR* [online]. Rigorózní práce [cit. 15. 11. 2019]. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s. 133–140).

ská činnost politických stran, která měla být v tomto ohledu co nejméně ze strany státu omezena. Vláda (a zejména pak nově vzniklá ODS) byla proti zavedení přímých státních subvencí. ODS byla v té době pravděpodobně nejsilnější politickou silou, a navíc měla perspektivu, že v dalších volbách, kde bude kandidovat poprvé sama za sebe (předtím v rámci OF), bude ještě úspěšnější. V porevoluční době měla dostatečně širokou členskou základnu, věřila proto, že příjmy z členských příspěvků a z vlastního podnikání budou pro chod strany i poslaneckého klubu dostačující. Odepřením státního financování všem politickým stranám by *de facto* eliminovala konkurenci politických stran, které na rozdíl od ODS neupoutaly sponzory, přičemž svoji vlastní existenci by tím pravděpodobně neohrozila. Navíc se ODS hodně zasazovala o co nejširší možnosti podnikání politických stran, což koresponduje s ideologií ODS jako pravicové strany (tato ideologie se postupně z politiky obecně vytrácela). Je tedy trochu s podivem, že o prosazení přímých státních subvencí se v roce 1991 zasadily sice parlamentní strany, ale strany převážně opoziční (byť stanovisko jednotlivých vládních stran nebylo vždy odmítavé a ani vládní koalice nebyla ve svém postoji jednotná).

3.2 První významná novela a uzákonění příspěvku na mandát

S přijetím novely č. 117/1994 Sb. a se zavedením příspěvku na mandát byly politické strany zase o něco bohatší. Zavedení příspěvků sice tzv. 1. Klausova vláda ve složení ODS, ODA, KDS a KDU-ČSL jako navrhovatel v původním návrhu vůbec nezmiňovala,²¹ avšak ve společné zprávě výborů se již příspěvky i jejich výše objevily.²² Vláda se k takto širokému financování politických stran ze státních zdrojů stavěla rezervovaně, nikoliv však odmítavě. Vládní představitelé neustále zdůrazňovali potřebu dobře fungujících politických stran pro udržení demokracie, a to i za cenu vyšších výdajů ze státního rozpočtu. Do jisté míry pozoruhodný je návrh poslance Nováka za vládní ODS, který jednoznačně naznačuje kartelové chování této politické strany, když navrhoval zpřísnit podmínky pro nárokovatelnost stálého příspěvku tak, aby na příspěvek dosáhly skutečně jen politické strany, které překročily uzavírací klauzuli ve volbách do Poslanecké sněmovny. Tím by tedy rozčlenil politické strany na ty, které mohou čerpat stálý příspěvek (strany parlamentní) a na ty, které na něj nedosáhnou (všechny mimoparlamentní strany bez dalšího rozčlenění podle volebního úspěchu). Ani opoziční ČSSD tehdy nebyla proti přímému státnímu financování politických stran, nicméně akcentovala zvýšenou míru kontroly a transparentnosti takového financování a současně kladla důraz na to, že státní subvence nemají být hlavním zdrojem příjmů politických stran. Otázkou je, nakolik však toto nebyla prázdňá politická prohlášení, neboť současně např. představitelé ČSSD nenavrhovali žádné nominální snížení navržených státních subvencí. Co však bylo možná ještě mnohem zajímavější pro odhalení kartelového či antikartelového chování politických stran při rozhodování o výši státní finanční podpory byla prozatímní úprava, která měla politickým stranám garantovat státní finanční příspěvky ještě v daném rozběhlém volebním

²¹ Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Poslanecká sněmovna 1993–1996. Návrh zákona, tisk č. 766* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t076600.htm>>.

²² Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Poslanecká sněmovna 1993–1996. Společná zpráva výborů k návrhu zákona, tisk č. 832* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t083200.htm>>.

období.²³ Už jen samotný fakt, že parlamentní strany přistoupily na tuto přechodnou úpravu, značí, jak usilovaly o státní finanční podporu. Navíc z přijetí této přechodné úpravy je patrné, že z mimoparlamentních politických stran na stálý příspěvek dosáhly pouze čtyři politické strany či hnutí. Při aplikaci nově schválených pravidel na výsledky voleb v roce 1992 by přitom byl počet těchto mimoparlamentních subjektů, které dosáhnou na stálý příspěvek, mnohem vyšší. Ačkoliv se tedy jednalo o přijetí normy na přechodné období, kdy tato norma byla s dalšími volbami obsahově i účelově vyčerpána, jednalo se o poměrně zásadní zásah do stranické soutěže. Strany, které v daný moment o přijetí právní úpravy rozhodovaly, v podstatě ze stranické soutěže mimoparlamentní subjekty vyloučily (vyjma oněch čtyř politických subjektů, kterým bylo přiznáno právo na stálý příspěvek). Lze se oprávněně domnívat, že pro mimoparlamentní strany, které státní subvence neobdržely, bylo toto další materiální překážkou pro účast v dalších volbách, v nichž se kromě politického zisku mělo usilovat i o finanční zisk podle nových pravidel.

3.3 Zpřísnění podmínek pro nárokovatelnost stálého příspěvku

Novelu č. 340/2000 Sb. předkládala tehdy jednobarevná menšinová vláda ČSSD v čele s premiérem Zemanem, v období tzv. opoziční smlouvy. Ve vládním návrhu se objevilo zpřísnění podmínek, za jakých mohly politické strany dosáhnout na stálý příspěvek, kdy nárok na státní příspěvek už nebyl podmíněn jen určitým volebním ziskem pod uzavírací klauzulí, ale nově bylo nutné, aby v dalších volbách politická strana pro obhájení nároku na stálý příspěvek překročila uzavírací klauzuli. Pokud se tak nestalo (daná politická strana podruhé za sebou sice překročila hranici nutnou pro zisk stálého příspěvku, ale ani na podruhé se neprobojovala do Poslanecké sněmovny), nárok na stálý příspěvek nezískala.²⁴ Takový návrh, který byl legislativci schválen, je možné označit za kartelové chování politických stran u moci, přičemž za strany u moci můžeme označit ty strany, které z takového návrhu a z omezení konkurence budou mít jednoznačný prospěch, což jak se i při hlasování o návrhu ukázalo, nebyla jen vládní ČSSD, ale i ostatní parlamentní strany s koaličním potenciálem, což přesně odpovídá redefinované teorii kartelu původních autorů Katze a Maira.²⁵ Podle Tomáše Jarmara jsou to právě období menšinových vlád, kdy parlamentní politické strany tendují více ke kartelovému chování.²⁶ A to se nyní potvrdilo.

Další sumu státních peněz si pak velké a etablované politické strany rozdělily se vznikem příspěvků na mandát krajských zastupitelů. Podíváme-li se na výsledky prvních voleb do krajských zastupitelstev v roce 2000,²⁷ zjistíme, že nejvíce úspěšná napříč kraji byla ODS, od jejíhož poslance Bendy také pramenil návrh na navýšení původně navrhované výše příspěvků na mandát, druhou nejúspěšnější stranou byla tzv. Čtyřkoalice, což byla

²³ Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Poslanecká sněmovna 1993–1996. Stenoprotokol z 18. schůze* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/018schuz/s018021.htm#r10>>.

²⁴ Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Poslanecká sněmovna 1998–2002. Návrh zákona, tisk č. 513* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=513&ct1=0>>.

²⁵ KATZ, R. S. – MAIR, P. The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*. 2009, roč. 7, č. 4, s. 757.

²⁶ JARMARA, T. Evoluční přístup ke studiu politických stran: strana kartelu. *Slovak Journal of Political Sciences*. 2011, roč. 11, č. 2, s. 148.

²⁷ Český statistický úřad. *Volby do zastupitelstev krajů 2000–2008* [online]. Český statistický úřad [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/volby-do-zastupitelstev-kraju-v-letech-2000-az-2008-n-fg214phjxk>>.

koalice KDU-ČSL, Unie Svobody, ODA a Demokratické unie – tedy až na jedinou výjimku koalice složená ze stran zastoupených v Parlamentu, třetí byla ČSSD a čtvrtí komunisté. Volební zisky ostatních stran a nezávislých kandidátů v historicky prvních volbách do krajských zastupitelstev byly naprosto minimální. Je tak zřejmé, že z příspěvku na mandát pro členy krajských zastupitelstev profitovaly především strany úspěšné v celonárodním měřítku, které měly své zastoupení v Parlamentu.²⁸

3.4 Zásah Ústavního soudu a reakce zákonodárců

Z pohledu kartelového chování politických stran regulujících své vlastní financování nejsou zásahy Ústavního soudu v roli negativního zákonodárce podstatné, neboť v tomto případě nejsou regulujícími aktéry politické strany. Ty se dostávají ke slovu až následně, když jsou nuceny na zrušující nálezh pléna Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, reagovat přijetím nové pozitivněprávní úpravy. Přijatá právní úprava, která byla nakonec výše citovaným nálezhem Ústavního soudu zrušena, byla očividně v neprospěch menších mimoparlamentních politických stran. To ve svém návrhu na zrušení právní úpravy ostatně prezident republiky neopomněl zdůraznit. Menší mimoparlamentní politické strany však neměly možnost, jak se domoci přezkoumání této právní úpravy, neboť v řízení před Ústavním soudem by nebyly aktivně legitimovány.²⁹ Jejich roli tedy musel převzít v tomto konkrétním případě prezident. Jeho jednání ale spočívalo na jeho vlastním uvážení. Pronikání kartelizačního chování parlamentních politických stran v návaznosti na jejich financování tedy brání jednak silný Ústavní soud v roli negativního zákonodárce, ale v duchu zásady *nemo iudex sine actore* i silný nadstranický prezident.

Onou novou pozitivněprávní úpravou byla novela č. 170/2001 Sb. Ta představuje výrazný zásah do regulace státního financování politických stran, avšak závažnosti této novely absolutně neodpovídá parlamentní debata, která se k přijetí novely měla vést. Novela č. 170/2001 Sb. je ve vztahu k přijetí nové regulace státního financování politických stran výsledkem tzv. přílepku. Tímto nekoncepčním přílepkiem, neboli pozměňovacím návrhem k naprosto nesouvisejícímu zákonu, došlo ke zdvojnásobení sumy stálého příspěvku. Navrhovatelem tohoto pozměňovacího návrhu byl poslanec Benda za ODS.³⁰ Tím, že zvolil formu přílepku, nevedla se o tomto pozměňovacím návrhu v Poslanecké sněmovně debata, pouze se o pozměňovacím návrhu hlasovalo a nutno říci, že se tento pozměňovací návrh těšil všeobecné podpoře, a to i poslanců z řad opozičních stran vyjma komunistů.

3.5 Snížení nominální výše příspěvků na činnost

Novelizační zákon č. 345/2010 Sb. byl první a jedinou novelou, která nominální výši obou příspěvků na činnost snížila. Již z tohoto pohledu můžeme hodnotit chování politických

²⁸ Naopak Šimral v této souvislosti uvádí, že tím, že zákonodárce některé státní subvence odvozuje i od regionálních voleb, je částečně zabráněno prohlubování nerovnaný mezi parlamentními politickými stranami a stranami mimoparlamentními účastnicemi se regionálních voleb (viz ŠIMRAL, V. *Financování politických stran v Československu a České republice 1990–2015* [online]. Disertační práce. [cit. 15. 11. 2019]. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2015, s. 137).

²⁹ Viz § 64 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Poslanecká sněmovna 1998–2002. Pozměňovací návrhy k tisku 674/0, tisk č. 674/4* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=674&ct1=4>>.

stran, které se na přijetí této novely podílely, za antikartelové alespoň v tom smyslu, že nedošlo k posílení finanční dominance stran parlamentních nad stranami mimoparlamentními. Současně však přijetím této novely určitě nedošlo k rozšíření státní finanční podpory na širší okruh mimoparlamentních politických stran – nedošlo ke zmírnění kritérií potřebných pro získání stálého příspěvku. Finanční propast mezi parlamentními stranami a mimoparlamentními stranami zůstala nadále obrovská. V tomto ohledu je tedy přijetí této novely možné vnímat spíše jako gesto, které mělo na mezistranickou politickou soutěž pramalý vliv. Nelze totiž opomenout, že zaštiťujícím argumentem pro snížení státních příspěvků byla i probíhající ekonomická krize. Zákodníci jednoduše řečeno chtěli demonstrovat, že neberou jen jiným, ale že státní úspory se dotknou i jich. Jednalo se o návrh z dílny tehdejší vlády ve složení ODS, TOP 09 a Věcí veřejných, kdy bylo patrné, že tato iniciativa vzešla především od vládních představitelů a poslanců Věcí veřejných, což ostatně při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně několikrát zaznělo.³¹ Při rozpravě v Senátu pak bylo evidentní, že přestože se jednalo o snížení nominální výše stálého příspěvku i příspěvku na mandát o 5 %, senátoři za tehdy opoziční ČSSD byli ostře proti. Vládní snahu se pokoušeli (neúspěšně) zvrátit argumentem, že snížením výše státních příspěvků se dává prostor korupčnímu jednání a šedému financování politických stran.³²

3.6 Aktuální stav

Samozřejmě nelze opomenout ani poslední novelizaci zákona č. 424/1991 Sb. provedenou zákonem č. 302/2016 Sb. Mezi státní příspěvky s účinností této novely nově řadíme i příspěvek na činnost politického institutu. Současně byla výše příspěvků na mandát poslance/senátora a mandát člena zastupitelstva kraje a zastupitelstva hlavního města Prahy navržena do stavu před přijetím novely č. 345/2010 Sb. Návrh pocházel z pera vlády Bohuslava Sobotky (vláda ČSSD, ANO 2011, KDU-ČSL). Tato novelizace je však zásadní především s ohledem na vznik nového Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Jednalo se o významný krok, kterým se politické strany vzdaly kontroly samy nad sebou a předaly ji do rukou novému ústřednímu orgánu státní správy. Na tuto skutečnost je možné nahlížet ze dvou úhlů pohledu. V tom prvním můžeme konstatovat, že zřízení nového tělesa, na které se převádí část pravomocí, jejichž výkon do teď náležel politickým stranám (respektive Kontrolnímu výboru Poslanecké sněmovny) a který mohl vést politickou debatu napříč parlamentními stranami, odpovídá tvrzení Katze a Maira o tom, že politické strany se snaží mezistranickou soutěž tematicky vyprázdnit, aby mezi nimi navzájem zůstávalo co nejméně sporných otázek.³³ Jednoduše se tedy vzdávají části svých pravomocí a odpovědnosti ve prospěch nově zřizovaných apolitických orgánů, z politických otázek (kontrola financování politických stran) vytváří otázky expertní, které nepatří do politické debaty a ani politické soutěže. Nebo se na vznik nového úřadu můžeme dívat jako na důsledek externího tlaku, kterému politické strany, ač nerady, podlehly (viz hodnotící zprávy GRECO).

³¹ Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Poslanecká sněmovna 2010–2013. Stenoprotokol z 8. schůze* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/008schuz/s008022.htm>>.

³² Dokumenty a legislativa. *Senát: Sedmé funkční období 2008–2010. Stenozáznam z 1. dne 25. schůze* [online]. Senát Parlamentu České republiky [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4437&D=12.11.2010#b10820>>.

³³ KATZ, R. S. – MAIR, P. *The Cartel Party Thesis: A Restatements*, s. 758.

Závěrem – Kartelizací prvky při přijímání zákonné úpravy přímého státního financování?

Jak bylo výše řečeno, koncept kartelizace mezi nejvhodnější podmínky pro existenci stran kartelu řadí rozvinuté státní financování politických stran a hnutí. Pro účely provedené analýzy však není stěžejní (ani dosažitelné) zjištění, zda některé politické strany na české politické scéně vykazují charakteristiky kartelových politických stran, případně zda můžeme hovořit o kartelovém stranickém systému. V předkládané práci netestujeme koncept kartelizace, ten pouze slouží jako měřítko hodnocení zdokumentovaného chování politických stran při přijímání velkých reforem při nastavování parametrů příspěvků na činnost politických stran. Analýza legislativních změn a proces jejich přijetí je rámována právě teorií kartelu tak, aby bylo možné chování politické strany a jejich představitelů označit za kartelizační či nikoliv bez činění závěrů stran toho, zda skutečně ona politická strana vykazuje ve své komplexnosti znaky strany kartelu a zda vlivem přímých státních subvencí prošel změnou celý stranický systém. Nelze totiž brát ze zřetele, že existence přímého státního financování sama o sobě určitě neindikuje existenci stran kartelu. Stejně tak by nebyl udržitelný ani závěr, že existence přímého státního financování slouží vždy a za všech okolností k vyřazení politické konkurence.³⁴ Dále je třeba výše řečené vnímat i v kontextu toho, že rozhodně nelze každé navýšení státních subvencí označit za projevy kartelizace stranického systému. Za projevy kartelizace lze však vnímat takovou změnu regulace, která zvětšuje rozdíly mezi stranami parlamentními, které se podílejí na rozhodování, a stranami mimoparlamentními. Problematické tedy samo o sobě není navyšování nominální hodnoty jednotlivých příspěvků, problematické je až hodnocení dopadů na stranickou soutěž, kdy se ukazuje, že zákonnou regulací byla disproporce mezi stranami parlamentními a stranami mimoparlamentními stále více prohlubována, namísto toho, aby se politické strany snažily v co největší míře o narovnání stranicko-politické soutěže.

Předestřený text vychází z premisy, že u nás existuje pluralitní stranický systém, v rámci něhož můžeme vyčlenit ve volbách úspěšnější a již etablované politické strany, které obsadily zákonodárné sbory, a ty méně úspěšné nebo nově vznikající politické strany, které o své mocenské pozice teprve usilují. S vědomím toho, že všechny státní příspěvky politickým stranám jsou určeny jen těm ve volbách úspěšnějším politickým stranám (nikoliv vždy s nutností obsadit křesla v zákonodárných sborech), je nutné se zaměřit na to, zda se zákonodárci při projednávání legislativních změn snaží tuto apriorní disproporci odstranit, zachovat či posílit, s jakými argumenty tak činí a čím jsou limitováni. Cílem nebylo se dobrat banální odpovědi, že kdykoliv, kdy politické strany v rámci zákonodárného procesu navyšují státní příspěvky určené politickým stranám, jednají kartelově. Cílem bylo se zaměřit na to, zda jsou státní příspěvky navyšovány paušálně pro všechny politické strany (a tedy i ty mimoparlamentní), čehož lze dosáhnout změnou zákonných podmínek pro získání nároku na jednotlivé státní příspěvky, nebo naopak zda zákonodárci navyšují státní subvence (nikoliv jen zákonnou dikcí nominální hodnoty příspěvku) jen

³⁴ Srov. BOWLER, S. Changing Party Access to Elections. In: CAIN, B. E. et al. *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 81–111; nebo PIERRE, J. – SVASAND, L. – WIDFELDT, A. State subsidies to political parties: Confronting rhetoric with reality. *West European Politics*. 2000, roč. 23, č. 3, s. 1–24; nebo také SCARROW, S. E. Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? *West European Politics*. 2006, roč. 29, č. 4, s. 619–639.

sami sobě, tzn. jen parlamentním stranám, zatímco pro strany mimoparlamentní zvyšují práh nárokovatelnosti jednotlivých příspěvků.

Z výše uvedeného je však patrné, že až na ojedinělý počín zákonodárců v době ekonomické krize, kterým byla plošně snížena nominální výše stálého příspěvku i příspěvku na mandát, je zde jasná tendence směrem k navyšování přímých státních subvencí a k zavádění dalších příspěvků (viz naposledy uzákonění příspěvků pro politické instituty). Zdá se tedy, že politické strany se za všech okolností snaží o navýšení příjmové stránky svých rozpočtů a chovají se jako racionální aktéři, kterým jde o vlastní finanční, ale i politický zisk. Nejen, že dochází k navýšení státních subvencí, ale současně je pro mimoparlamentní strany stále obtížnější na některý ze státních příspěvků dosáhnout. Lapidárně řečeno, práh pro zisk nároku na příspěvek na činnost, respektive především pro zisk nároku na stálý příspěvek, nikterak neklesl a pro uzákonění této změny neexistuje politická vůle. Nic na tom nezměnil ani Ústavní soud, který se sice nezdráhal přijatou zákonnou úpravu zrušit, avšak nově vyvolaný legislativní proces jeho zásah dokázal bez jakýchkoliv obtíží zvrátit. Současně z provedené analýzy návrhů novelizačních zákonů, stenoprotokolů z projednávání těchto novel a hlasování o nich můžeme dovodit, že mezi parlamentními stranami ohledně zvolené regulace panuje takřka absolutní shoda a pro přijímání této regulace ztrácí na významu, zda pocházejí předkladatelé navrhované změny zákona z vládních či opozičních politických stran, či zda je předkladatelem novely přímo vláda. Pozornosti pak nemůže uniknout, že Senát jako druhá komora Parlamentu ČR byl při projednávání těchto legislativních změn neaktivní a mnohdy se návrhem zákona vůbec ani nezabýval.

Provedená analýza rovněž vyvrací úvahy Ústavního soudu, který ve výše citovaném nálezu Pl. ÚS 26/94 zdůraznil, že z finanční podpory politických stran se nesmí stát prostředek státního vlivu na jejich činnost nebo dokonce nástroj k jejich manipulaci. Naopak vycházejí z teorie strany kartelu a úvah této teorie stran přímého státního financování, se ukazuje, že jsou to naopak politické strany, kdo se stává ve vztahu mezi politickými stranami a státem manipulátorem.

Constitutional Requirement of Separation of Political Parties from the State: Cartelization Elements of the Czech Party System and Direct State Funding

Tereza Sylvestrová

Abstract: The text evaluates the behavior of political parties in adopting major reforms in setting the parameters of direct state subvention to political parties through the analysis of draft amending acts, steno-protocols from their discussion and voting on them. The analysis of legislative changes and the process of their adoption is framed by the phenomenon of cartelization of the party system so that in connection with the adoption of legislative changes the behavior of a political party and its representatives can be described as cartel-based or not. The analysis shows that political parties always strive to increase the revenue side of their budgets and act as rational actors for their own profit. Consequently, they do not approach the possibility of regulating direct state funding from a constructivist point of view and do not seek the greatest possible fulfillment of the constitutional imperatives of separation political parties from the state.

Key words: direct state funding, political party, cartelization of party system, political parties and the state, political competition