

Pracovní skupina pro  
**POLITICKÉ STRANY A VOLBY**  
(politické strany a jejich financování, férové volby, stranický systém)

*Členové pracovní skupiny hodnotí dlouhodobé nevyhovění návrhu předsedy vlády na odvolání ministra kultury A. Staňka prezidentem republiky jako neslučující se se zásadami fungování parlamentní demokracie. Tento trend odlišného výkladu Ústavy prezidentem republiky bude podle členů pracovní skupiny pravděpodobně dále pokračovat. V následujícím období lze očekávat rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení ustanovení zákona, které zakotvuje pro volební koalice tzv. aditivní klauzuli. V souvislosti s volbami by podle členů pracovní skupiny mohlo dojít k otevření diskuse o revizi financování politických stran.*

### **Za Fórum expertů**

prof. PhDr. Karel Müller, Ph.D.

doc. Mgr. et Mgr. Vlastimil Havlík, Ph.D.

doc. Mgr. Michal Pink, Ph.D.

Mgr. Anna-Marie Chlantová

## 1) Události (včetně legislativních změn), které se týkají sledované oblasti a jsou z hlediska jejího fungování zásadní

Za zásadní událost, která přetrvala z prvního pololetí roku 2019, členové Pracovní skupiny považují **dění kolem ministra kultury Antonína Staňka**. [1] Otálení prezidenta republiky s jeho odvoláním na základě návrhu předsedy vlády trvající dva měsíce<sup>1</sup> se podle členů Pracovní skupiny neslučovalo se zásadami parlamentní demokracie.

*„Ministr kultury Antonín Staněk (ČSSD) podal 20. 5. 2019 do rukou předsedy vlády demisi, kterou prezident republiky Miloš Zeman odmítl po setkání s ministrem kultury 28. 5. 2019 přijmout. Předseda vlády Andrej Babiš (ANO 2011) proto na žádost koaličního partnera, předsedy ČSSD Jana Hamáčka, v souladu s čl. 4 koaliční smlouvy odeslal 31. 5. 2019 prezidentu republiky návrh na odvolání ministra Antonína Staňka z postu ministra kultury. Prezident republiky odmítl návrhu na odvolání neprodleně vyhovět, doporučoval vyčkat na výsledek trestního oznámení, které ministr kultury podal na odvolaného ředitele Národní galerie Jiřího Fajta a dva exředitele olomouckého Muzea umění, a své právo nevyhovět neprodleně žádosti o odvolání dovozoval poukazem na absenci explicitní lhůty v čl. 74 Ústavy<sup>2</sup>, čímž jednal v rozporu s výkladem většiny ústavních právníků. Odmítavý postoj prezidenta k odvolání ministra kultury Staňka stále trval i na konci monitorovacího období, tzn. i měsíc po návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády.*

*Svým výkladem předmětného ústavního ustanovení<sup>3</sup> prezident republiky v konečném důsledku rozporoval právo předsedy vlády disponujícího důvěrou Poslanecké sněmovny rozhodovat o složení vlastní vlády společně s právem vládnoucích politických stran a hnutí být ve vlastní vládě reprezentováni ministry podle vlastního uvážení, k čemuž získaly ve volbách mandát. Tímto svým postojem prezident oslabuje legitimizační roli Poslanecké sněmovny vůči vládě a posiluje na její úkor roli svou, což v konečném důsledku **narušuje charakter České republiky jakožto parlamentní demokracie s klíčovou rolí politických stran a hnutí.**“*

(Ze zprávy Pracovní skupiny pro politické strany a volby za první pololetí roku 2019)

Členové pracovní skupiny dále upozorňují na podání podnětu vládě Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH) k **pozastavení činnosti 35 stran** a podnětu k podání návrhu na **rozpuštění dalších 4 stran**. Důvodem podání podnětu je opakované porušování povinností těchto stran vyplývajících ze zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.<sup>4</sup> Navržena na pozastavení činnosti je i strana Miroslava Sládka Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa, která byla mezi lety 1992 a 1998 zastoupena v Parlamentu.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Předseda vlády navrhl odvolání A. Staňka 31. května 2019. Prezident vyhověl k 31. červenci 2019, ale nového ministra kultury, Lubomíra Zaorálka, jmenoval až 27. srpna. Ministerstvo tak bylo téměř měsíc bez ministra. Prezident republiky zároveň odmítl jmenovat na post ministra kultury Michala Šmardu, nominovaného koaličním partnerem (ČSSD). [1]

<sup>2</sup> Čl. 74 Ústavy ČR: „Prezident republiky odvolá člena vlády, jestliže to navrhne předseda vlády.“

<sup>3</sup> Tamtéž.

<sup>4</sup> Nezveřejnění výroční finanční zprávy (§ 19h), neoznámení internetové adresy pro sledování pohybů na účtu pro příjem darů a státních příspěvků (§ 17b).

<sup>5</sup> Tisková zpráva ÚDHPSH z 13. 11. 2019: [https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2019/11/2019\\_11\\_13\\_pozastaveni-rozpusteni-stran.pdf](https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2019/11/2019_11_13_pozastaveni-rozpusteni-stran.pdf)



## 2) Případné zásahy do sledované oblasti, které by mohly ohrozit základní demokratické a právní principy či jinou součást ústavního pořádku ČR

Ve sledované časové periodě dále trvalo nekonání prezidenta republiky v případě návrhu předsedy vlády ze dne 31. 5. 2019 na odvolání ministra kultury Antonína Staňka, a to navzdory dikci čl. 74 Ústavy ČR a převažujícímu výkladu ústavních právníků. Uvedené dlouhodobé<sup>6</sup> nevyhovění návrhu předsedy vlády na odvolání člena vlády hodnotí členové pracovní skupiny jako neslučující se se zásadami fungování parlamentní demokracie. (Viz bod č. 1.)

## 3) Trendy a predikce v rámci sledované oblasti

Podle členů Pracovní skupiny dále trvá nebezpečí pro současnou koncepci politického systému České republiky v podobě dlouhodobě odlišného výkladu některých ustanovení Ústavy ČR prezidentem republiky Milošem Zemanem (viz otálení s odvoláním ministra kultury Antonína Staňka navzdory dikci čl. 74 Ústavy a názoru většiny ústavních právníků), které by mohlo

*„v budoucnu vyústit v posílení moci výkonné (zejména prezidenta republiky) na úkor Parlamentu (zejména Poslanecké sněmovny) a vlády, a v konečném důsledku tak narušit současnou koncepci ústavního systému České republiky jako parlamentní demokracie s klíčovou rolí politických stran a hnutí. (...) Z hlediska sledovaného trendu je snaha prezidenta republiky o posilování své role na úkor vlády a Parlamentu v ústavním systému patrná i z jeho dřívějších konání. K trendu oslabování role Parlamentu a politických stran přispívá i přístup předsedy vlády Andreje Babiše k parlamentním procedurám, který ilustrují např. časté absence předsedy vlády i členů vlády při parlamentních interpelacích, jež jsou významným prostředkem veřejné kontroly vlády.“*

(Ze zprávy Pracovní skupiny pro politické strany a volby za první pololetí roku 2019)

Vzhledem k blížícímu se termínu voleb do Poslanecké sněmovny lze podle expertů očekávat pokračování debat nad potenciálními volebními koalicemi stran, které by měly zúčastněným stranám zajistit vyšší počet mandátů než v případě samostatné kandidatury. Vzhledem k aditivní klauzuli pro volební koalici<sup>7</sup> je však cesta koalic do Sněmovny také riskantní. Rozhodování, zda jít do voleb v koalici, bude ovlivněno zejména očekávaným **rozhodnutím Ústavního soudu** [2] o návrhu na zrušení ustanovení zákona, které tuto tzv. **aditivní klauzuli** pro volební koalici zakotvuje. Pozůstatek z období tzv. opoziční smlouvy brání vytváření koalic menších politických stran a následně případné rozdrobenosti hlasů v Poslanecké sněmovně. Z takto nastaveného systému těží velké strany.

---

<sup>6</sup> Dva měsíce (31.5. až 31.7. 2019).

<sup>7</sup> Práh pro vstup do Sněmovny je pro samostatně kandidující subjekt 5 %, pro koalici dvou subjektů 10 %, pro koalici tří subjektů 15 % a pro koalici čtyř a více subjektů 20 %. (§ 49 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky).



#### **4) Příležitosti ke zlepšení. Příklady dobré praxe v zahraničí, kterými bychom se mohli inspirovat. Doporučení (zejména legislativní či exekutivní povahy) ke zlepšení fungování dané oblasti.**

S ohledem na dlouhodobě odlišný výklad některých ustanovení Ústavy ČR prezidentem republiky by podle členů Pracovní skupiny bylo v zájmu zachování parlamentního režimu otevřít debatu o **upřesnění pravomocí prezidenta republiky**.

Za hodné diskuse považují členové Pracovní skupiny také **revizi způsobu výpočtu výše státního financování politických stran**, např. stanovení limitu pro některé státní příspěvky politickým stranám a hnutím. Výpočet výše většiny státních příspěvků se dnes odvozuje od úspěchu strany ve volbách (zejm. do Poslanecké sněmovny), který sice nejpřesněji reflektuje podporu politických stran ve společnosti, rozhodně však není jediným dostupným referenčním bodem.<sup>8</sup> Jako další aspekt pro určování výše příspěvků by bylo možné zvážit například počet členů strany, výši členských příspěvků nebo „párování“ příspěvků s dary fyzických osob do určité výše. Uvedená opatření by mohla motivovat politické strany více se otevřít společnosti, přijímat větší počet členů a nekoncentrovat své aktivity zejména do předvolebního období.

*„Za možnou zahraniční inspiraci považuji německou úpravu, například zavedení horních hranic (absolute Obergrenze, relative Obergrenze), které podporují ideu částečného státního financování politických stran a omezují tedy výši prostředků vyplácených všem politickým stranám za daný rok (způsob výpočtu hranice stanoví zákon) a zároveň stanovují maximální poměr státního a soukromého financování každé strany.“ (Anna-Marie Chlantová)*

Podle členů pracovní skupiny by české stranické politice a jejímu otevření prospělo také zahájení debaty o omezení počtu kumulovaných volených funkcí či úprava pro veřejnost nepřehledného volebního systému na komunální úrovni.

#### **Přehled mediálních výstupů k dané oblasti**

[1] iRozhlas. Prezident Zeman po dvou měsících odvolal ministra kultury Staňka. Nástupce je stále nejasný [online]. 29. 7. 2019. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-antonin-stanek-odvolani-ministr-kultury\\_1907291318\\_lac](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-antonin-stanek-odvolani-ministr-kultury_1907291318_lac)

[2] iDnes. Opozice může dostat zbraň proti ANO. Volební systém koalic se možná změní [online]. 4. 11. 2019. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/opozice-zbran-ano-volebni-system-koalice.A191030\\_091617\\_domaci\\_may](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/opozice-zbran-ano-volebni-system-koalice.A191030_091617_domaci_may)

---

<sup>8</sup> K úpravě se nabízí např. omezení výše příspěvku na úhradu volebních nákladů, který je upraven v § 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Na základě platné právní úpravy je totiž možné, aby politické straně bylo takto nahrazeno více prostředků, než podle téhož zákona (§ 16c odst. 2 písm. a)) mohla na volební kampaň vynaložit. Pojem „náhrada“ tedy zjevně není zcela odpovídající.

