



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **Česká pirátská strana**, se sídlem Na Moráni 360/3, Praha 2, zastoupená Mgr. Filipem Hajným, advokátem se sídlem Rubešova 83/10, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **Starostové a nezávislí**, se sídlem Malostranské náměstí 266/5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 31. 1. 2022, č. j. MF-35446/2021/1403-4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2023, č. j. 17 Af 8/2022 - 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministr financí (dále jen „ministr“) zamítl její rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2021, č. j. MF-21654/2021/1403-81. Uvedeným rozhodnutím byl podle § 20 odst. 6, 7, 10 a 12 a § 20a odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách“), žalobkyni vyplacen příspěvek na činnost za 4. čtvrtletí 2021 ve výši 11 481 903,54 Kč. Z toho stálý příspěvek činil 1 781 903,54 Kč a příspěvek na mandáty 9 700 000 Kč.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl. Soud dal za pravdu žalobkyni, že právo na stálý příspěvek dle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o politických stranách je veřejným subjektivním právem příslušné politické strany či politického hnutí. Dospěl však k závěru, že stálý příspěvek je na základě volebních výsledků přiznáván subjektu, který podal kandidátní listinu. Nikoliv každé z politických stran či hnutí, které byly součástí koalice, jako subjektu podávajícímu kandidátní listinu. Tento závěr soud podpořil také výkladem § 20 odst. 10 zákona o politických stranách, který předpokládá dělení příspěvku v rámci koalice rovným dílem, či dle vzájemné dohody v rámci koalice. Ostatně stálý příspěvek politické straně či hnutí v koalici by nebylo možné řádně vypočítat, neboť na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny nelze dle volebního zákona zjistit, zda politická strana či politické hnutí tvořící koalici samostatně překonaly hranici, při které jim dle § 20 odst. 3 zákona o politických stranách náleží stálý příspěvek.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek i napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Městský soud dle stěžovatelky nesprávně vyložil její nárok na stálý příspěvek. Ačkoliv v posledních volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR kandidovala v koalici s osobou zúčastněnou na řízení, je v souladu s textem i smyslem zákona o politických stranách, aby každému členu koalice byla přiznána plná výše stálého příspěvku. Jejich dvoučlenná koalice svým volebním výsledkem totiž překročila dvojnásobek hranice 5 %, za kterou náleží příspěvek jednotlivé politické straně či hnutí. Ze zákona o politických stranách výslovně plyne, že stálý příspěvek je veřejným subjektivním právem politické strany či hnutí, nikoliv však koalice. Z citovaného zákona naopak neplyne, že by stálý příspěvek měl být navázán na subjekt, který podal kandidátní listinu, jak tvrdí soud v napadeném rozsudku.

[5] Postupu navrhovanému stěžovatelkou pak nijak nebrání ani skutečnost, že při sčítání volebních hlasů není zjišťován výsledek jednotlivých členů koalice, ale pouze koalice samotné; rozhodující pro určení výše stálého příspěvku je totiž dohoda o podílu členů koalice, nebo dělení rovným dílem dle zákonného pravidla. Postupem navrhovaným městským soudem pak dochází k diskriminaci stran kandidujících v koalici, jelikož jim není přiznán stálý příspěvek v takové výši, jaký by jim byl přiznán, kdyby kandidovaly samostatně. Na podporu svých argumentů pak stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, č. 923/2006 Sb. NSS.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s napadeným rozsudkem a souhlasí se zamítnutím žaloby. Odkázal na některé části napadeného rozsudku a napadeného správního rozhodnutí. Setrval na svém tvrzení, že k postupu umožňujícímu stěžovatelčin výklad by bylo nutné zjišťovat přesné volební výsledky každého subjektu

pokračování

kandidujícího v rámci dané koalice. Jedině tak by bylo možné zjistit jeho nárok na stálý příspěvek.

[7] Stálý příspěvek a jeho výše jsou pak navázány na subjekt, který podal kandidátní listinu. Tato skutečnost není v rozporu se zákonem o politických stranách, neboť tento subjekt (koalice) je tvořen právě politickými stranami či hnutími. Naopak, pokud by se uplatnil výklad stěžovatelky, ustanovení § 20 odst. 10 zákona o politických stranách by se stalo zcela bezpředmětným. Tímto výkladem by také docházelo ke znevýhodnění politických stran a hnutí kandidujících samostatně. Žalovaný pak také upozorňuje na to, že stěžovatelka byla předem informována o způsobu rozdělení stálého příspěvku. Svou argumentaci pak potvrzuje také související komentářovou literaturou (viz Kysela, J., Kokeš, M. Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017).

[8] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou.

[10] Důvodností kasační stížnosti se soud zabýval v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[11] V nyní projednávané věci je jádrem sporu posouzení výše stálého příspěvku připadající politické straně nebo politickému hnutí dle zákona o politických stranách, a to v případě, že tyto subjekty se účastnily voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR jako členové koalice.

[12] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že modely financování politických stran již ze své podstaty vždy vykazují určité deficity. Lze říci, že žádný model nikdy nebude zcela optimální a spravedlivý vůči všem; úkolem soudů je posoudit, zda vykazované deficity nezpůsobují závažné zásahy do volné soutěže politických stran (viz nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17, bod 58).

[13] Podle § 20 odst. 1 zákona o politických stranách *[s]trana a hnutí mají, za podmínek stanovených tímto zákonem, nárok na tyto státní příspěvky:*

- a) příspěvek na činnost, který zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek na mandát, a*
- b) příspěvek na podporu činnosti politického institutu.*

[14] Podle § 20 odst. 3 zákona o politických stranách *[n]árok na stálý příspěvek vzniká straně a hnutí, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů.*

[15] Podle § 20 odst. 6 zákona o politických stranách *[s]tálý příspěvek činí ročně 6 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje.*

[16] Podle § 20 odst. 10 zákona o politických stranách *[p]ro zjištění nároku na stálý příspěvek a příspěvek na podporu činnosti politického institutu a stanovení jejich výše u strany a hnutí, které jsou členy koalice, je rozhodující dohoda o podílu členů koalice na volebním výsledku. Není-li taková dohoda uzavřena, nebo není-li ve stanovené lhůtě doručena Ministerstvu financí, dělí se volební výsledek rovným dílem. Ustanovení odstavce 2 zůstává nedotčeno. Strana a hnutí doručí Ministerstvu financí dohodu o podílu členů koalice do posledního dne lhůty pro registraci kandidátních listin.*

[17] Z výše uvedeného plyne, že politická strana či hnutí mají nárok mimo jiné na stálý příspěvek ve smyslu § 20 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Jeho výše se pak odvíjí od konkrétního volebního výsledku daného subjektu ve volbách do Poslanecké sněmovny. Jak správně uvedl městský soud, právo na stálý příspěvek je pak veřejným subjektivním právem politické strany či hnutí, ať už kandidovaly ve volbách samostatně nebo jako součást koalice.

[18] Stálý příspěvek náleží těm, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů. Jeho výše je pak určena konkrétním výsledkem v daných volbách, odvíjí se tedy od volebního výsledku tak, jak předpokládá § 20 odst. 6 citovaného zákona.

[19] Podle stěžovatelky však náleží každému členu koalice samostatně. Dovojuje tak zejména z toho, že zákon v § 20 odst. 1 a 3 stanoví, že nárok na stálý příspěvek má právě politická strana nebo hnutí. Dle jejího názoru by tak příspěvek měl náležet každému členu koalice v plné výši, pokud volební zisk koalice dosáhne příslušný násobek hodnoty 5 % hlasů.

[20] Nejvyšší správní soud musí stěžovatelce přisvědčit, že podle doslovného jazykového výkladu zákona by bylo třeba nejdříve podle § 20 odst. 10 zákona o politických stranách rozdělit volební výsledek koalice a přidělit konkrétní počet hlasů jednotlivým stranám či hnutím dané koalice a teprve poté podle odst. 3 a 6 určit, zda jim vznikl nárok na příspěvek a jaká je jeho výše. Nicméně takový výklad by vedl k důsledkům popírajícím smysl a účel zákona a tím samotného stálého příspěvku. Systematickým a teleologickým výkladem dospěl soud k odlišnému závěru.

[21] Je třeba zohlednit, že politické strany a hnutí se mohou ve smyslu § 31 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, sdružovat a podat kandidátní listinu jako koalice. Jak správně upozornil také městský soud, výsledek voleb do Poslanecké sněmovny se pak v takovém případě zjišťuje pouze jako výsledek koalice jako takové, nikoliv jednotlivých politických stran a hnutí, které se do ní sdružily (viz § 48 a násl. zákona o volbách do Parlamentu České republiky). S možností sdružování politických subjektů do koalic počítá také zákon o politických stranách, a to v již uvedeném § 20 odst. 10. Zde upravuje rozdělení stálého příspěvku mezi jednotlivé členy koalice. Za primární způsob dělení stálého příspěvku považuje dohodu o podílu členů koalice na volebním výsledku; v případě neexistence dohody se pak příspěvek dělí rovným dílem. Provázanost obou těchto zákonů nelze pominout a s ohledem na zásadu jednoty

pokračování

a bezrozpornosti právního řádu je třeba nahlížet na volební výsledky koalice stejným způsobem jak pro účely zákona o volbách do Parlamentu České republiky, tak pro účely výpočtu stálého příspěvku podle zákona o politických stranách.

[22] Skutečnost, že právo na stálý příspěvek náleží politické straně či hnutí, nevylučuje, aby z hlediska vzniku nároku a výpočtu tohoto příspěvku bylo na volební koalici pohlíženo stejně jako na samostatně kandidující politickou stranu. Jinými slovy pro vznik nároku na příspěvek a jeho výpočet je rozhodující volební výsledek koalice. Nejdříve je třeba posoudit splnění podmínek pro vznik nároku a jeho výši podle pravidel obsažených v § 20 odst. 3 a 6 zákona o politických stranách, a teprve poté se uplatní pravidlo obsažené v odst. 10 téhož ustanovení. Toto pravidlo je rozhodné až pro účely rozdělení získaného příspěvku mezi jednotlivé členy koalice.

[23] Zákonná konstrukce, která odvíjí výši stálého příspěvku od volebního zisku mezi 3 % a 5 % není náhodná: zachovává totiž určitou proporci ve státním financování parlamentních stran a stran neparlamentních, které ale vykazují ve volbách do Poslanecké sněmovny určitou relevantní podporu voličů. Maximální a nepřekročitelný práh 5 % hlasů je stanoven záměrně, neboť politické strany, které ve volbách do Poslanecké sněmovny překročily tuto hranici podpory voličů, jsou navíc financovány ve formě příspěvku na mandát. Smyslem a účelem stálého příspěvku je tak podporovat rovnost příležitostí účastnit se na pluralitním demokratickém politickém systému, a tím vyrovnávat disproporci mezi financováním parlamentních a neparlamentních stran. Výklad zastávaný stěžovatelkou by v případě parlamentních stran, které kandidovaly ve volební koalici, tuto proporcii významně narušoval, neboť by vlastně finanční podporu státu neúměrně násobil. Prohluboval by tak disproporci mezi „nadfinancováním parlamentních stran a nefinancováním neparlamentních stran“ (viz Kysela, J., Kokeš, M. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer 2017, str. 167). Byl by tedy v rozporu s účelem právní úpravy stálého příspěvku.

[24] Stěžovatelčin postup by byl výhodný zejména pro koalice s vysokým procentním ziskem hlasů a současně nízkým počtem členů, neboť u nich by jednotliví členové mohli dosáhnout na stálý příspěvek v plné výši, ačkoliv samostatně by někteří tak vysoký příspěvek nezískali (případně by jej nezískali vůbec). Tak by tomu ostatně bylo v nyní posuzovaném případě, čehož se stěžovatelka zjevně snaží dosáhnout. Postup navržený stěžovatelkou považuje Nejvyšší správní soud za diskriminační a proti smyslu stálého příspěvku. Nejenom že by docházelo ke znevýhodnění koalic (potažmo jejich členů) s nižším ziskem hlasů, které by na příspěvek nedosáhly, ale zároveň by docházelo ke zvýhodnění koalic s velkým procentuálním ziskem, jejichž členové by tak individuálně měli nárok na plnou výši stálého příspěvku. Tato výše příspěvků by pak neodpovídala realitě udělených hlasů voliči. Jelikož v současné době není zjišťován volební výsledek koalic s ohledem na její jednotlivé členy, záleželo by rozdělení stálého příspěvku zejména na dohodě o podílu členů koalice na volebním výsledku.

[25] Výklad zastávaný stěžovatelkou by tak *ad absurdum* mohl vést i k tomu, že by docházelo k „přilepování“ malých politických subjektů k větším (s vyšším potenciálním ziskem hlasů) právě s cílem násobit výši stálého příspěvku. Stejně tak by mohl

vést k účelovému zakládání „odnoží“ silných politických stran či hnutí, které by se pak spojily do koalice jen proto, aby získaly vyšší stálé příspěvky. Fakticky by se však jednalo stále o jednu stranu či hnutí se stejnou členskou základnou a stejným programem, která by mohla totožného volebního výsledku dosáhnout samostatně. Jinými slovy by mohlo docházet k účelovému „rozpadu“ členské základny jediné strany či hnutí a jejich opětovnému spojení formou koalice jen s cílem získat vyšší stálé příspěvky. Naopak by stěžovatelkou prosazované řešení vedlo k tomu, že slabší strany (hnutí), které v koalici dosáhly 3% hranice počtu hlasů pouze s malým přesahem, by po rozdělení hlasů rovným dílem nezískaly příspěvek vůbec, případně by byly nucené dohodu uzavřít pouze ve prospěch jedné z nich. To by však bylo proti smyslu rovnosti mezi zvolenými a nezvolenými stranami.

[26] Jak plyne ze způsobu určení výše stálého příspěvku, jeho smyslem je prosadit určitou proporcii ve financování mezi stranami zvolenými do Poslanecké sněmovny (proto je výše příspěvku omezena 5% hranicí) a stranami, které se do dolní komory Parlamentu nedostaly, ale získaly dostatečný počet hlasů (3 %). Konečným cílem je zachovat principiální rovnost šancí politických stran uspět v prostředí politického života, resp. zajištění otevřenosti plurality politického systému (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17, body 49 a 66). Čistě jazykový výklad § 20 odst. 10 zákona o politických stranách, jak ho předeštlá stěžovatelka, by tak tuto proporcii významně narušoval, neboť by vlastně finanční podporu násobil ve prospěch politických stran, které se do Poslanecké sněmovny dostaly jako součást koalice (dvoučlenné koalici by postačovalo 10 % hlasů k tomu, aby její členové dosáhly na stálý příspěvek ve dvojnásobné výši než by tomu bylo u politické strany, která získala stejnou volební podporu samostatně, v případě tříčlenné koalice by se při zisku 15 % hlasů výše stálého příspěvku dokonce trojnásobila). Došlo by tak k prohloubení disproporce mezi financováním parlamentních stran vůči stranám neparlamentním, což je v příkrém rozporu s účelem tohoto nástroje financování.

[27] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl shora, je si vědom toho, že každý model financování politických stran má a bude mít své deficity, nikdy nebude zcela optimální a spravedlivý vůči všem. Přesto však považuje za nutné, nad rámec posuzované věci uvést následující. Vzhledem ke smyslu a účelu stálého příspěvku vyrovnávat „pozice“ parlamentních a neparlamentních subjektů, by bylo vhodné, kdyby zákonodárce při určování nároku na příspěvek a jeho výše přesto určitým způsobem reflektoval, že se koalice skládá z více členů. Ostatně podle zákona o volbách do Parlamentu České republiky se v případě koalice vyžaduje vyšší zisk hlasů pro postup do Poslanecké sněmovny (konkrétně se jedná o hranici 8 % hlasů u dvoučlenných koalic a 11 % hlasů u koalic tří a vícečlenných, viz § 49 zákona). Zákonodárce by proto mohl v budoucnu například zvážit, zda by horní hranice pro výpočet výše stálého příspěvku neměla odrážet právě i tento vyšší procentuální zisk hlasů vyžadovaný pro vstup koalice do Poslanecké sněmovny.

[28] Nejvyšší správní soud nicméně uzavírá, že výklad § 20 zákona o politických stranách zaujatý žalovaným a městským soudem považuje za správný. Nárok na vznik stálého příspěvku a stanovení jeho výše je možné učinit pouze ve vztahu ke koalici jako celku, neboť právě ona podává kandidátní listinu a pouze vůči koalici jsou pak zjišťovány přesné volební výsledky. Pouze u koalice tak lze zjistit, zda a v jaké výši má nárok na tento příspěvek. Jednotlivé politické strany a hnutí mají na tento příspěvek nárok, avšak pouze s ohledem na volební zisk koalice a na jeho poměrnou část určenou dohodou o podílu členů,

pokračování

nebo zákonem. Jak správně upozornil městský soud, je svobodným rozhodnutím každého subjektu účastníčího se voleb, zda bude kandidovat sám nebo v koalici a společně s tím čerpat jak výhod, tak také nevýhod konkrétní volby. Finanční podpora politických stran a hnutí odráží pak hlavně to, jakou podporu občanů obdržel daný politický subjekt ve volbách (kolik získal hlasů); nelze proto odhlížet od toho, že občané volili právě koalici stran, a nikoliv stranu samotnou.

[29] Konečně stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, na danou věc nedopadá. V daném případě soud řešil situaci, kdy byl politické straně zcela odepřen příspěvek na mandát z důvodu, že se účastnila voleb ve formě sdružení politické strany a nezávislých kandidátů kterou dle Ministerstva financí zákon o politických stranách pro účely vzniku nároku na příspěvek vůbec nepředpokládal. Nejvyšší správní soud tehdy uzavřel, že je třeba na tuto situaci nazírat tak, jako by kandidátní listinu podala samotná politická strana. V nyní souzeném případě jde o věc odlišnou – žalovaný nezpochybnil nárok stěžovatelky na stálý příspěvek proto, že by se voleb účastnila ve formě, v níž by jí příspěvek vůbec nenáležel. Naopak jak žalovaný, tak městský soud nezpochybnili, že zákon o politických stranách s formou koalice počítá, avšak přijaly – podle kasačního soudu správný výklad, že jeho výše se odvíjí od volebního zisku koalice a nijak se nenásobí počtem jejích členů.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Kasační soud z výše uvedených důvodů posoudil napadený rozsudek městského soudu jako zákonný a kasační stížnost stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[31] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem. V tomto řízení soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost a nadto jí ani žádné náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. ledna 2024

Ivo Pospíšil
předseda senátu