

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Bc. Matěj Bejdák

**Financování politických stran:
mezinárodní komparace**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. PhDr. Marek Antoš, LL.M., Ph.D.

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 11. 12. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 258 083 znaků včetně mezer.

diplomant

V Praze dne 11. prosince 2018

Na tomto místě bych rád poděkoval svému vedoucímu JUDr. PhDr. Marku Antošovi, LL.M., Ph.D., za veškerou poskytnutou pomoc, odborné vedení práce a velmi vstřícný přístup. Dále patří velký dík mým nejbližším za podporu v průběhu celého studia.

Obsah

Úvod.....	1
1. Teoretická východiska financování politických stran.....	5
1.1. Ve stručnosti k právní úpravě politických stran	5
1.2. Principy a cíle financování politických stran	12
1.3. Přístupy k financování politických stran	13
1.4. Regulace příjmů stran (způsoby financování).....	15
1.4.1. Státní (veřejné) financování	15
1.4.2. Soukromé financování.....	23
1.4.3. Faktory ovlivňující volbu konkrétního modelu.....	25
1.5. Regulace výdajů stran (financování volebních kampaní).....	28
2. Financování politických stran v ČR a SRN	31
2.1. Státní financování	31
2.1.1. Přímé státní financování.....	31
2.1.2. Nepřímé státní financování	52
2.2. Soukromé financování	62
2.3. Financování volebních kampaní (regulace výdajů politických stran).....	71
2.4. Princip transparentnosti a princip kontroly	76
Závěr.....	86
Seznam zkratk	89
Seznam tabulek	92
Seznam obrázků	92
Seznam použitých zdrojů	93

Úvod

Význam peněz pro politiku je neoddiskutovatelný. Jak připomínají Casas-Zamora a Zovatto, peníze jsou jedním z nezbytných prvků volné soutěže politických sil, a můžeme tedy říct, že zdravé financování politiky je znakem zdravé demokracie. Druhou stranou mince je však potenciál finančních toků směřujících k politickým aktérům ohrozit legitimitu demokratického zřízení. Nejsou-li právem regulovány, nebo děje-li se tak pouze nedostatečně, mohou občané snadno ztratit přesvědčení, že volby a z nich vzniklé vlády odrážejí jejich zájmy. I pokud pomineme zjevně nežádoucí jevy, jako jsou korupce nebo klientelismus, mohou za jiných okolností nezbytné mechanismy nabýt destruktivní podobu. Na finančních prostředcích závisí schopnost kandidujících subjektů oslovovat voliče; jejich nepřiměřeně nerovná distribuce může vést k narušení principu volné politické soutěže. Naopak voliči a další soukromé osoby a skupiny je ovlivňují svými dary; nerovné rozdělení ekonomické síly může způsobit narušení principu rovnosti hlasů a též stavět veřejné činitele přinejmenším do střetu zájmů.¹

Financování politického života jako celku je širokým fenoménem a bylo by chybou zužovat jej pouze na financování politických stran. Přestože je jejich význam v moderních demokraciích nepopíratelný, a podle některých pro ně není realistická alternativa,² strany hrají, jak připomíná Šimíček, v politickém systému roli sice privilegovanou, ale nikoli monopolní (níže o tom pojednáme podrobněji).³ Je tedy třeba zajistit financování dalších nestátních politických aktérů (rozličných zájmových organizací, politických mládežnických organizací, stranických nadací, politických institutů, think tanků atd.).⁴ Nicméně, právě pro privilegované postavení politických stran je jejich financování předmětem této práce.

¹ CASAS-ZAMORA, Kevin a Daniel ZOVATTO, *The Cost of Democracy: Essays on Political Finance in Latin America*, 2016, s. 17-18.

² Podle Nassmachera nám dějiny ukazují, že veškeré pokusy vybudovat demokratický stát, v němž by nefigurovaly politické strany, selhaly. Příkladem jsou nezdařené pokusy Washingtona a de Gaulla, byť oba tito vojenští, a posléze političtí, vůdci nakonec stáli u zrodu funkčních demokracií, nebo Gorbačova a Jelcina. Zlehčování úlohy politických stran se výrazně objevuje zvláště v nových demokraciích. Projevuje se to přehnaným důrazem na úlohu nevládních organizací jako svorníku mezi občanskou společností a držiteli moci. Takové myšlenky zastávali představitelé revolučních hnutí ve východním bloku Havel, Landsbergis a Wałęsa. (NASSMACHER, Karl-Heinz, Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, in: AUSTIN, Reginald a Maja TJERNSTRÖM, eds., *Funding of political parties and election campaigns*, 2003, s. 1-2) Blíže k problematice politické tranzice a demokratizace srov. z české literatury např. DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a Jiří KUNC, *O přechodech k demokracii*, 1994; a ze zahraničních prací např. HUNTINGTON, Samuel P., *The third wave: democratization in the late twentieth century*, 1991; MERKEL, Wolfgang, *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, 2010.

³ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Ustavní limity financování politického života v České republice a vábení siren snadných řešení, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 21.

⁴ Blíže viz MORLOK, Martin, Odpovědnost státu za nestátní politické aktéry – strany, politické mládežnické organizace, politické nadace, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 15-16.

Rozumí se jím poskytování finančních zdrojů politickým stranám za účelem pokrytí větší či menší části nákladů jejich účasti na politickém životě společnosti (od každodenního fungování po volební kampaně), a to mezi jednotlivými volebními obdobími nebo během nich.⁵

Již na tomto místě zmiňme, že financování politických stran (a obecně vzato také vztah peněz a politiky) by měly na prvním místě upravovat neprávní normativní systémy, v našem prostředí zejména morálka.⁶ Úloha práva by měla nastat až v nejzávažnějších případech. Stejně tak by neměla primárně nastupovat odpovědnost právní, nýbrž odpovědnost politická nebo morální.⁷ Avšak ambicí této práce je věnovat se pouze právní úpravě této problematiky.

To ostatně odpovídá volbě úhlu pohledu, z něžž budeme tuto problematiku zkoumat. Čichoň rozlišuje dva: O stranických financích můžeme uvažovat jednak z materiálního hlediska – v tom případě se pokoušíme pochopit příčiny současného faktického a právního stavu; používají se při tom nástroje sociologické, politologické a případně filozofické. Jednak můžeme analyzovat jeho nynější podobu jako takovou; ta je na prvním místě dána modelem financování zvoleném v konkrétním zkoumaném státě, tedy tamější právní úpravou.⁸ Oba úhly pohledu se pochopitelně prolínají, a nelze je proto od sebe zcela oddělit, my ale v této práci zvolíme – v souladu s řečeným v předchozím odstavci – primárně druhý z nich.

Předmětem této práce je financování stran na úrovni států (v případě federací na centrální úrovni). Nebudeme se proto věnovat politickým stranám na úrovni Evropské unie ani jejich financováním. Jen pro přehled zmiňme, že jsou upraveny nařízením o evropských politických stranách.⁹ Evropské politické strany mají právní subjektivitu, kterou nabývají konstitutivním rozhodnutím Úřadu pro evropské politické strany a evropské politické nadace o jejich registraci (čl. 12 a čl. 15 odst. 1 nařízení). Splňuje-li evropská strana stanovené podmínky (zejména je řádně registrovaná, je zastoupena v Evropském parlamentu alespoň jedním svým členem a podá žádost),

⁵ MAGOLOWONDO, Augustine, Elin FALGUERA a Zefanias MATSIMBE, *Regulating political party financing: some insights from the praxis*, 2013, s. 7.

⁶ O vztahu morálky a práva se vedou četné diskuze. Za všechny uveďme známý Jellinkův výrok, že právo je minimum morálky, který také není přijímán bez výtek. Např. Knapp (*Teorie práva*, 1995, s. 85) ho zcela popírá, přičemž argumentuje tím, že právo nemůže být podmnožinou morálky, protože nalezneme právní normy, jež jsou morálně indiferentní. S Knappovou kritikou jiní teoretikové sice souhlasí, ale zmírňují ji. Gerloch (*Teorie práva*, 2017, s. 278-279) dodává, že „z hlediska zásady legální licence (je dovoleno vše, co není zakázáno) právo přesto vystupuje jako minimum morálky.“ Maršálek (*Příběh moderního práva*, 2018, s. 64) zase poukazuje na to, že by se právo stalo neudržitelným, stanovilo-li by amorální povinnosti, a proto tak nemůže činit.

⁷ Doplňme ovšem, že s tím by polemizovali stoupenci právního moralismu – myšlenkového směru, jehož východiskem je teze, že stát by měl nástroji veřejné moci vynucovat morálku (blíže viz SOBEK, Tomáš, *Právní myšlení: kritika moralismu*, 2011, s. 10 an.).

⁸ ČICHOŇ, Milan, *Financování politických stran*, *Politologický časopis*, 1998, 2, s. 161-162.

⁹ Jeho genezi a obsah blíže popisuje GRINC, Jan, *Nařízení o statusu a financování evropských politických stran – nová úprava svobody politického sdružování v Evropské unii*, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, 24(2). V České republice na něj navazuje zákon č. 246/2017 Sb., o evropských politických stranách a evropských politických nadacích a o změně některých zákonů.

má nárok na finanční prostředky ze souhrnného rozpočtu Evropské unie. Ty nesmí přesáhnout 85 % ročních nárokovatelných výdajů uvedených v rozpočtu evropské politické strany (čl. 17 odst. 4). Čl. 20 stanoví kritéria darů a příspěvků, jež mohou evropské politické strany přijímat. Zakázáno je použití finančních prostředků evropských politických stran pro přímé nebo nepřímé financování jiných politických stran, zvláště vnitrostátních stran či kandidátů (čl. 22 odst. 1). Ustanovení kapitoly páté nařízení stanoví kontrolní a sankční mechanismy.

Cílem této práce je zjistit, zda má systém financování politických stran v České republice nějaké výrazné nedostatky, a případně navrhnout jejich možné řešení. Abychom mohli přistoupit k co nejkvalitovanějším úvahám *de lege ferenda*, musíme nejprve vytyčit teoretický rámec zkoumaného fenoménu: popsat cíle a stěžejní principy stranického financování, možné přístupy k němu atd. Poté se budeme, za použití poznatků získaných v teoretické části práce, zabírat platnou právní úpravou.

Českou úpravu nebudeme analyzovat jen obecně a za použití teoretických východisek získaných v první části práce, nýbrž použijeme také komparativní metodu. Srovnávat budeme se systémem financování politických stran ve Spolkové republice Německo. Jedná se o stát, který je České republice blízký geograficky a kulturně a který stejně jako ona zažil totalitní formu vlády nastolenou formálně demokratickou cestou, ale zároveň má delší nepřerušenu zkušenost s rozvinutým demokratickým právním státem. Poměrně blízké jsou si také právní řády obou států. Německo je proto tradičně zdrojem inspirace pro českou justiční i legislativní praxi. Pokud jde konkrétně o stranické financování, motivem pro komparaci s Německem je skutečnost, že patřilo mezi první státy na světě, které zavedly státní subvencování stran (doložíme to na počátku kapitoly 1.4.1). Předpokládáme tudíž, že tamější úprava by mohla být po desítkách let její existence vycizelovaná a být vzorem hodným následování.

Na paměti ovšem musíme mít Blahožovu tezi, podle níž je „velmi obtížné v současné době zcela realisticky komparovat ústavy a ústavní instituty posttotalitních států s ústavními instituty rozvinutých demokracií,“ neboť při srovnávání je třeba zohledňovat také úroveň politické, právní a ústavní kultury daných států (neboli otázku, do jaké míry občané přijímají základní principy uvedených kultur jako *conditio sine qua non*).¹⁰ Na druhou stranu v případě Německa je tato teze poněkud oslabena: po znovusjednocení se sice nové spolkové země a sjednocený Berlín připojily

¹⁰ BLAHOŽ, Josef, Teorie srovnávacího ústavního práva, in: BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA, Srovnávací ústavní právo, 2015, s. 35-36.

k právnímu řádu Spolkové republiky Německo,¹¹ ale bývalé území Německé demokratické republiky lze jistě z hlediska Blahožových kritérií označit za posttotalitní.

Výše nastíněnému odpovídá struktura této práce. V její teoretické části se nejprve stručně budeme věnovat právní úpravě politických stran. Dále popíšeme principy a cíle jejich financování a možné přístupy k němu; ukážeme, že jedním z možných přístupů jsou regulatorní zásahy. V závěru teoretické části je rozdělíme podle dichotomie příjmy a výdaje. Posléze budeme moci provést deskripci právních úprav České republiky a Spolkové republiky Německo (nejprve státního financování stran, poté jejich financování ze soukromých zdrojů, financování volebních kampaní a na konec pravidel transparentnosti hospodaření stran a jeho kontroly), zanalyzovat je a na základě jejich komparace poukázat na případné chyby české úpravy a jejich možné řešení. Jinými slovy, zatímco v teoretické části budeme využívat deskripci, jakmile se začneme věnovat pozitivnímu právu, budeme k vyvozování normativních důsledků pracovat analyticky a komparativně. Kvůli omezenému prostoru této práce a jejímu zaměření na právní rámec problematiky nebudeme provádět vlastní empirický výzkum.

¹¹ Srov. III. kapitulu Smlouvy o sjednocení Německa ze dne 31. srpna 1990 – *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889)*, die zuletzt durch Artikel 32 Absatz 3 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) geändert worden ist.

1. Teoretická východiska financování politických stran

1.1. Ve stručnosti k právní úpravě politických stran

Moderní politické strany se zrodily, díky rozvoji masové demokracie, na úplném počátku 19. století během prezidentských voleb ve Spojených státech amerických.¹² Dlouhou dobu nebyly strany v liberálních demokraciích pro svůj fundamentálně soukromoprávní charakter nijak speciálně regulovány. Přinejmenším od poloviny 20. století však můžeme, vyjdeme-li z práce van Biezen, pozorovat dvě vzájemně podmíněné tendence. Zaprvé jsou strany čím dál více finančně závislé na státu. Zadruhé stát stále více reguluje pomocí právních nástrojů jejich právní status, organizaci a chování dovnitř i navenek (doplňme, že někdy se v tomto smyslu hovoří o institucionalizaci stran). Vztah těchto dvou tendencí spočívá v tom, že právní regulace byla přijata, nebo alespoň prohloubena, v souvislosti se zavedením státního financování politických stran, jehož původ popíšeme v kapitole 1.4.1. Dále van Biezen doplňuje, že druhým faktorem zpřičiňujícím rozvoj regulace stran byla snaha kontrolovat přístup stran k veřejnoprávním médiím.¹³

Mezinárodní právo veřejné politické strany, s výjimkou dvou lokálních mezinárodních smluv přijatých na půdě Společenství nezávislých států a Africké unie, nijak závazně nereguluje; na rozdíl např. od základních parametrů voleb [viz čl. 25 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.)].¹⁴ Největší význam v této oblasti tak zákonitě má *soft-law* a doporučující materiály mezinárodních nevládních organizací.¹⁵ Proto je úprava právního postavení stran napříč státy značně různorodá.

Přesto lze dle Karvonena vysledovat některé trendy. V mnohých stabilních demokraciích slouží právní úprava politických stran jako nutný předpoklad pro to, aby mohlo být upraveno stranické financování. Naopak nedemokratické režimy využívají regulaci jako nástroj k potlačení opozice. Tzv. nové demokracie a demokracie, které jsou stabilní, ale mají zkušenosti s nedemokratickými formami vlády či problémy s terorismem, pak využívají regulativní nástroje k tomu, aby bránily (novému) nástupu těchto sil k moci.¹⁶ V této souvislosti se hovoří o konceptu obranyschopné demokracie (*wehrhafte Demokratie*) či bránící se demokracie (*streitbare*

¹² HEYWOOD, Andrew, *Politologie*, 2008, s. 316.

¹³ BIEZEN, Ingrid van, *State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties*, *European Review*, 2008, **16**(03), s. 340.

¹⁴ GAUJA, Anika, *The Legal Regulation of Political Parties: Is There a Global Normative Standard?*, *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 2016, **15**(1), s. 5.

¹⁵ Za všechny uvedme Úřadem pro demokratické instituce a lidská práva Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OSCE/ODIHR) a Benátskou komisí Rady Evropy přijaté *Guidelines on Political Party Regulation*, 2011 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <https://www.osce.org/odihr/77812?download=true>.

¹⁶ KARVONEN, Lauri, *Legislation On Political Parties: A Global Comparison*, *Party Politics*, 2007, **13**(4), s. 450-451.

Demokratie), který vytvořil Spolkový ústavní soud¹⁷ a s kterým pracuje rovněž český Ústavní soud¹⁸ a Nejvyšší správní soud¹⁹.

Janda je ještě konkrétnější a na základě kvantitativní analýzy více než 150 světových úprav rozlišuje pět možných modelů práva politických stran: (1) Absolutní zákaz (*proscription*) uplatňuje např. Saúdskoarabské království. Častější jsou zákazy pouze určitých druhů stran – příkladem může být italská ústava, podle níž je zakázáno znovu založit fašistickou stranu. Nicméně, mlčení ústavodárce pochopitelně není bez dalšího zákazem (srov. nepochybně demokratické ústavy Irska, Japonska či Spojených států). (2) Minimalistický model strany pouze povoluje (*permission*) a nijak blíže je v zásadě neupravuje. V čisté podobě ho nenalezneme, nejvíce se mu blíží Andorské knížectví. (3) Některé jurisdikce vznik stran nejen povolují, ale i podporují (*promotion*). Jednak pomocí volebních zákonů, které zvýhodňují strany oproti jiným aktérům, a jednak skrze státní financování. (4) Čistou formou ochránářství (*protection*) je ustanovení konkrétní politické strany jako jediné legitimní (takovou pozici má mimo jiné syrská strana Baas). Může se však projevovat i mírněji – zavedením vázaného mandátu (tzv. *anti-hopping*) nebo snížením překážek pro kandidaturu v nadcházejících volbách pro etablované strany (např. odstraněním povinnosti doložit určitý počet podpisů pro kandidátní listiny stran, které byly v daném voleném tělese zastoupeny minulé volební období). A (5) preskripce (*prescription*) spočívá v detailním nastavení organizačních a procedurálních parametrů týkajících se stran. Např. portugalská ústava stanoví požadavky na pojmenování a symboliku stran. Dále je v některých jurisdikcích podrobně regulována vnitrostranická demokracie.²⁰ Rozmach práva politických stran započal v polovině 60. let 20. století; příslušné právní předpisy byly přijaty nejprve ve Venezuele a Turecku, ale za milník bývá považována až německá úprava, která je dodnes pro svou zevrubnost považována za vzorový příklad tohoto modelu.²¹

¹⁷ K tomu blíže viz ČERNÝ, Petr, *Právní ochrana před extremismem*, 2008, s. 17 an.

¹⁸ Jeho rozhodnutí založená na této koncepci blíže rozebírá VÝBORNÝ, Štěpán, Koncept bránící se demokracie v judikatuře Ústavního soudu ČR, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2012, 2, s. 158 an.

¹⁹ Rozsudek ze dne 17. 2. 2010, č. j. Pst 1/2009-348 (dělnická strana II).

²⁰ JANDA, Kenneth, Adopting Party Law, in: *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives* [online], 2005 [cit. 2018-03-24], s. 8-14. Dostupné z: <https://www.ndi.org/publications/political-parties-and-democracy-theoretical-and-practical-perspectives-adopting-party>.

²¹ CASAL BERTO, Fernando, Daniela R. PICCIO a Ekaterina R. RASHKOVA, Party Laws in Comparative Perspective, in: BIEZEN, Ingrid van a Hans-Martien ten NAPEL, eds., *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*, 2014, s. 122-123. Např. Ondřejková s odkazem na Müllerovu práci uvádí, že vysoké požadavky na kvalitu vnitrostranické demokracie kladené německým právem by nesplnily ani některé západoevropské strany (ONDŘEJKOVÁ, Jana, Vnitrostranická demokracie – několik poznámek na okraj tématu, in: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR, eds., *Volby, demokracie, politické svobody*, 2010, s. 147-148).

V České republice se, jak si dále ukážeme, prosadil model podpory. Zdejší legislativa je však ovlivněna, podobně jako tomu je v ostatních postkomunistických státech,²² německou úpravou.

Platné české právo rozlišuje z historických důvodů²³ politické strany a politická hnutí, věcně ale mezi nimi není rozdíl²⁴ (srov. čl. 20 Listiny, zákon o politických stranách aj.). Obdobná situace platí pro slovenskou právní úpravu (srov. např. čl. 29 Ústavy SR nebo zkratku v § 1 slovenského zákona o politických stranách). Proto se v dalším textu pod pojmem politická strana rozumí též pojem politické hnutí, půjde-li o české či slovenské reálie.

Právo sdružovat se v politických stranách je ústavně inkorporovaným politickým právem.²⁵ Ústavní pořádek České republiky ho zakotvuje v čl. 5 Ústavy a čl. 20 odst. 2 Listiny. Z dikce prvně uvedeného ustanovení²⁶ bychom mohli nabýt dojmu, že strany jsou výlučným politickým aktérem. Takový výklad by však byl nesprávný vzhledem k čl. 22 Listiny, jenž zakotvuje ústavní ochranu svobodné soutěže politických sil. Tato soutěž tak může spočívat i v soupeření jiných aktérů, jejichž příkladný výčet byl uveden výše. Zmíněné privilegované postavení stran oproti ostatním aktérům spočívá podle Molka zejména v tom, že v některých typech voleb smí výlučně ony navrhovat kandidáty, v jiných typech je jejich postavení v tomto směru alespoň zvýhodněno a jsou financovány státem, splní-li zákonné podmínky.²⁷ Protipólem těchto privilegií jsou však požadavky na kvalitu vnitrostranické demokracie (jejím minimem jsou: demokratické stanovy a organizační struktura, demokraticky ustanovené orgány, svobodná a demokratická vnitrostranická soutěž včetně ochrany menšin a rovnosti šancí, přijímaná rozhodnutí opřená

²² CASAL BÉRTOA, Fernando a Ingrid van BIEZEN, Party regulation and party politics in post-communist Europe, *East European Politics*, 2014, **30**(3), s. 301.

²³ Ustanovení § 8 předchozího zákona o politických stranách (č. 15/1990 Sb.) znělo: „K volebním a jiným politickým účelům mohou vznikat politická hnutí (seskupení) jako právnické osoby. Mohou se v nich seskupovat politické strany i společenské organizace, jakož i občané. Platí o nich přiměřeně ustanovení tohoto zákona.“ Strany a hnutí měly být věcně odlišné také podle původního návrhu § 23 platného zákona o politických stranách (PŠENIČKA, Stanislav, *Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích: s komentářem a judikaturou*, 2017, s. 7).

²⁴ Přesto tohoto terminologického rozdílu využívají nově vznikající protestní politická hnutí vůdcovského typu s cílem odlišit se od tradičních politických stran (JIRÁSKOVÁ, Věra, *Politická práva*, in: PAVLÍČEK, Václav a kolektiv, *Ústavní právo a státověda*, II. díl, Ústavní právo České republiky, 2015, s. 614). Dodejme, že politologové hnutí, jimž dávají přívlastek společenská, a strany pojmově rozlišují (viz HEYWOOD, Andrew, *Politologie*, 2008, s. 356).

²⁵ V souvislosti s právní úpravou politických stran na ústavní úrovni se hovoří o procesu jejich konstitucionalizace. K tomu blíže viz BIEZEN, Ingrid van a Gabriela BORZ, The Place of Political Parties in National Country Constitutions: A European Overview, *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties* [online], 2009, **09**(01) [cit. 2018-03-20]. Dostupné z: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf>.

²⁶ „Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.“

²⁷ MOLEK, Pavel, *Politická práva*, 2014, s. 363-364.

o legitimitu plynoucí z členské základy a transparentnost umožňující vnitřní i vnější kontrolu činnosti strany)²⁸ a hospodaření stran.

Ve světle řečeného můžeme konstatovat, že strany jsou „speciální form[ou] výkonu subjektivně veřejného sdružovacího práva občanů a zároveň [...] samostatnými nositelkami subjektivně veřejných práv.“²⁹

V českém právním řádu výslovné vymezení politických stran nenalezneme. Podle § 3 odst. 1 zákona o politických stranách jsou právními osobami. Z toho vyplývá jejich základní statusové postavení. Jako jiné právní osoby jsou právními subjekty s generální subjektivitou (srov. § 20 občanského zákoníku), nejsou svéprávné, takže je musejí zastupovat jejich orgány,³⁰ mají vlastní majetek atd. Odpovědné mohou být nejen občanskoprávně a administrativněprávně, ale také trestněprávně (§ 6 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů *a contrario*; srov. též § 12 zákona o politických stranách). Dodejme ovšem, jak upozorňují Kysela a Kokeš, že na základě § 16 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim je u politických stran vyloučen trest zákazu činnosti; rozhodnutí podle tohoto zákona mohou být přezkoumávána, jako každé jiné rozhodnutí týkající se jejich činnosti, Ústavním soudem ve zvláštním řízení o ústavní stížnosti (§ 73 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů).³¹ Z hlediska povahy své úpravy jsou osobami soukromého práva,³² a protože jsou především organizovaným společenstvím osob, řadíme je mezi korporace.³³ Mimo jiné z toho vyplývá, že se na ně vztahuje zásada legální licence (což potvrdil Ústavní soud svým usnesením ze dne 2. 3. 1999, sp. zn. IV.ÚS 53/99) a že absence jejich legální definice není na závadu, protože „koresponduje se základním přístupem liberálního právního státu, důsledně se řídícího zásadou, že přesné vymezení podstaty a činnosti formou právních předpisů je nutné a vhodné pouze u subjektů veřejné moci [...]“³⁴

²⁸ Bod 27 nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, sp. zn. II.ÚS 1969/10 (soudní přezkum vnitrostranických rozhodnutí orgánů politických stran). Na rozdíl od českého ústavního pořádku obsahuje požadavek vnitrostranické demokracie výslovně čl. 21 odst. 1 Základního zákona.

²⁹ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Ústavní limity financování politického života v České republice a vábení sirén snadných řešení, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 21.

³⁰ K tomu blíže PĚLIKÁN, Robert a Irena PELIKÁNOVÁ, Pojem a právní povaha obchodní korporace, in: ČERNÁ, Stanislava, Ivana ŠTENGLOVÁ, Irena PELIKÁNOVÁ a kol., *Právo obchodních korporací*, 2015, s. 42-45.

³¹ KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ, *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*, 2017, s. 14-15.

³² Soukromoprávní charakter stran opakovaně dovodil Ústavní soud. Viz např. náleze ze dne 27.12.2011, sp. zn. II. ÚS 1969/10, kterým se Ústavní soud vymezil vůči názoru Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 1. 4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3373/2009), jenž zdůrazňoval jejich veřejnoprávní povahu. Na pomezí mezi těmito dvěma názory stojí koncepce poukazující na hybridní povahu stran (DVOŘÁK, Tomáš, § 20: Pojem právnícké osoby, in: ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK, Josef FIALA a kol., *Občanský zákoník: komentář*, Svazek I, 2014, s. 106).

³³ Srov. ZOULÍK, František, Právnícké osoby, in: DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA, Michaela ZUKLÍNOVÁ, et al., *Občanské právo hmotné*, Svazek 1, 2016, s. 272.

³⁴ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Politické strany v ústavním pořádku České republiky, in: KYSELA, Jan, ed., *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*, 2003, s. 245.

Zákon o politických stranách dále v § 3 odst. 1 stanoví, že „[s]tátní orgány mohou do jejich postavení a činnosti zasahovat jen na základě zákona a v jeho mezích.“ Jedná se o projev oddělení stran od státu, které je stipulováno v čl. 20 odst. 4 Listiny. Podle Šimíčka v mezinárodním srovnání vidíme, že takové řešení bývá zvoleno zejména ve státech s totalitní historií – v podmínkách polistopadového Československa se tak jednalo o reakci na ústavně zakotvenou vedoucí úlohu Komunistické strany Československa –, jelikož státy bez této historie nepovažují za nutné princip oddělení stran od státu ústavně upravovat pro jeho samozřejmost.³⁵ Obdobné ustanovení proto např. obsahuje Ústava SR (čl. 29 odst. 4) a naopak absentuje v britském pozitivním právu. Komparativně běžný je naopak vznik stran na registračním principu (viz § 6 zákona o politických stranách),³⁶ který můžeme považovat za projev principu oddělení stran od státu.

Členství v politických stranách je vyhrazeno pouze fyzickým osobám (§ 2 odst. 2 zákona o politických stranách). Z komparativního hlediska to není nijak neobvyklé [srov. § 2 odst. 1 *in fine Parteiengesetz*³⁷ a § 3 slovenského zákona o politických stranách *a contrario*]. Dále je členství omezeno státním občanstvím (čl. 20 odst. 2 Listiny a § 2 odst. 3 zákona o politických stranách). Podle některých autorů se jedná o chybnou koncepci;³⁸ podle jiných názorů lze dokonce dospět k výkladu, že členství občanů jiných členských států Evropské unie je dovoleno.³⁹ Ani podmínka občanství není ojedinělá, na druhou stranu ovšem nalezneme státy, a to i členy Evropské unie, kde členství ve stranách na občanství vázáno není.⁴⁰

Výše uvedená charakteristika politických stran byla potvrzena rovněž judikatorně. Nejvyšší správní soud o nich konstatoval, že „představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí.“⁴¹ V tomto rozhodnutí poměrně vágně uchopené funkce stran zkonkretizoval Ústavní

³⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Čl. 20: Sdružovací právo, in: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol., *Listina základních práv a svobod: komentář*, 2012, s. 489.

³⁶ Srov. PILET, Jean-Benoît a Emilie van HAUTE, *Criteria, conditions, and procedures for establishing a political party in the Member States of the European Union* [online], 2012 [cit. 2018-04-11], s. 15 an. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462512/IPOL-AFCO_ET\(2012\)462512_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462512/IPOL-AFCO_ET(2012)462512_EN.pdf).

³⁷ Německý zákon o politických stranách – pro úplnou citaci viz seznam zkratk.

³⁸ Např. MOLEK, Pavel, *Politická práva*, 2014, s. 352.

³⁹ Např. SKALKA, Tibor, O členství občanů jiných členských států Evropské unie v českých politických stranách, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2018, **26**(2), s. 303; GRYGAR, Tomáš, O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách v České republice, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, **22**(4), s. 359; KOLMAN, Petr, Proč cizinec nesmí být členem české politické strany?, *Bulletin advokacie* [online], 2016 [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/verejne-pravo-proc-cizinec-nesmi-byt-clenem-ceske-politicke-strany>.

⁴⁰ ANTOŠ, Marek, Politická práva cizinců v České republice, in: GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA, eds., *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*, 2011, s. 506.

⁴¹ Rozsudek ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. Pst 2/2003; Nejvyšší správní soud se opřel o starší judikaturu Ústavního soudu [nález ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl.ÚS 26/94, publikovaný pod č. 296/1995 Sb. (financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám)] a poukázal na von Hesseho statusovou teorii

soud, když o nich uvedl, že „jsou klíčovým subjektem demokratického pluralitního politického systému, plní funkci reprezentanta pluralitních, diferencovaných zájmů. Jejich cílem je dosažení těchto zájmů prostředky demokratického ústavního systému, tj. zastoupením v zastupitelských sborech, zejména pak v Parlamentu, jakož i zastupitelstvech obcí a krajů.“⁴²

Legální definici naopak obsahuje § 2 odst. 1 věta první *Parteiengesetz*: „Strany jsou sdružení občanů, která trvale nebo dlouhodoběji ovlivňují politické vytváření vůle na úrovni Spolku nebo některé ze zemí a chtějí spolupůsobit na zastoupení lidu v Německém spolkovém sněmu, když se s ohledem na celkovou situaci skutečných poměrů, zejména na rozsah a pevnost své organizace, počet svých členů a své vystupování na veřejnosti poskytují dostatečnou záruku vážnosti svých záměrů.“⁴³ Testem vážnosti záměrů politických stran je nepochybně účast ve volební soutěži. Proto strany, jež se po dobu 6 let neúčastní voleb do Německého spolkového sněmu (*Deutscher Bundestag*) nebo do některého ze zemských sněmů (*Landtage*), ztrácejí právní status strany (§ 2 odst. 2 cit. zákona).

Obsáhlá legální definice je jedním z důvodů obsáhlosti tohoto zákona, který tak můžeme považovat za ukázkou preskriptivního modelu reglementace. Uvedenou definici dále zpřesňuje judikatura Spolkového ústavního soudu (*Bundesverfassungsgericht*), jež bude popsána na počátku kapitoly 2.1.1.

Německá doktrína, mezi jejíž představitele patří von Arnim, rozlišuje úzké pojetí politické strany, tedy politickou stranu podle legální definice, a pojetí široké, kam řadí kromě stran také zmíněné politické nadace a jiné organizace přidružené ke stranám, za stranu zvolené reprezentanty atd. Tomu odpovídá i dvojitá pojetí financování politických stran. V užším smyslu je chápáno pouze financování stran ve smyslu legální definice. V širším smyslu se hovoří o financování větších celků tvořených mateřskou stranou, k ní přidruženými organizacemi, za ni zvolenými reprezentanty atd.⁴⁴ My se v této práci budeme zabírat financováním v prvně uvedeném smyslu, tedy stran jako specifických subjektů v právním pojetí.

politických stran, podle které mají strany trojí status – status svobody, jenž je klíčový ve vztahu stran ke státu, status rovnosti, jenž je určující pro vzájemný vztah stran, a status veřejnosti pro vztah ke společnosti (srov. HESSE, Konrad von, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1999, s. 77 an.).

⁴² Nález ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 10/03, publikovaný pod č. 86/2005 Sb. (ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvku na činnost strany).

⁴³ „Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.“

⁴⁴ ARNIM, Hans Herbert von, Parteienfinanzierung: Zwischen Notwendigkeit und Missbrauch, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2003, 22(9), s. 1076.

Od právního pojetí stran je nezbytné odlišovat pojetí politologické. Pro účel této práce není nezbytné podávat komplexní výklad o poznacích politické vědy – ostatně pro to ani není prostor – zůstaneme jen u nástinu vymezení politických stran a jejich funkcí, pomocí něhož si může čtenář vytvořit ucelenější obraz o jejich podstatě.

Většina politologických definic⁴⁵ se dle Kopečka potýká s problémem, jak zřetelně rozlišit strany a jim podobné zájmové skupiny (odbory, zaměstnavatelské svazy a další). Existují totiž zájmové skupiny, jež usilují o moc, a strany orientující se jen na jedno velké téma (*single issue parties*). Ukazuje se, že nejvhodnějším kritériem pro jejich odlišení je účast ve volbách, jejichž pomocí chtějí strany převzít politickou odpovědnost, kdežto zájmové skupiny se o to nepokoušejí a orientují se jen na zisk politické moci.⁴⁶ V tomto smyslu je velmi platná klasická Sartoriho minimální definice: „Stranou je každá politická skupina, jež je skrze volby schopna dosadit své kandidáty, kteří ve volbách kandidují, do veřejných funkcí.“⁴⁷ Pro naše účely je mimo jiné vhodná tím, že vyděluje strany recesistické a strany s minimální voličskou podporou; tedy strany, které zpravidla v otázce financování nehrají výraznější roli. Vhodná bude zvláště, doplníme-li ji o některou z obsáhlejších definic, se kterými přicházejí např. La Palombra a Weiner⁴⁸ nebo Novák⁴⁹. Tito autoři zdůrazňují – nad rámec řečeného – atributy jako jsou trvalá organizační struktura, jež přežívá nynější stranické vůdce, či stratifikace na národní a místní jednotky, jež mezi sebou organizovaně komunikují.

Stranám se nejčastěji přisuzují následující funkce: artikulace a agregace zájmů, formulování doktrín a programů, aktivizace a integrace občanů, tvorba politických elit, účast v boji o moc a účast na výkonu a kontrole státní moci.⁵⁰

⁴⁵ Jejich přehled a hlubší analýzu nalezneme např. v FIALA, Petr a Maxmilián STRMISKA, *Teorie politických stran*, 1998, s. 14-45.

⁴⁶ KOPEČEK, Lubomír, Politické strany a stranické systémy ve srovnávací a teoretické perspektivě, in: STRMISKA, Maxmilián, Vít HLOUŠEK, Lubomír KOPEČEK a Roman CHYTILEK, *Politické strany moderní Evropy: analýza stranicko-politických systémů*, 2005, s. 11-12.

⁴⁷ „A party is any political group that presents at elections, and is capable of placing through elections, candidates for public office.“ (SARTORI, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, 2005, s. 57)

⁴⁸ LA PALOMBARA, Joseph a Myron WEINER, The Origin and Development of Political Parties, in: LA PALOMBARA, Joseph a Myron WEINER, eds., *Political Parties and Political Development*, 1966, s. 6.

⁴⁹ NOVÁK, Miroslav, *Systémy politických stran: úvod do jejich srovnávacího studia*, 1997, s. 23.

⁵⁰ KROUPA, Jiří, Politický systém, in: KROUPA, Jiří, Zdeněk KOUDELKA, Jan SVATOŇ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Renata VLČKOVÁ, *Politologie*, 2004, s. 31.

1.2. Principy a cíle financování politických stran

Stranické financování je podle Šimíčka postaveno na dvou základních pilířích. Prvním je princip rovnosti (chápaný ve vztahu jednak stran mezi sebou a jednak stran ke státu a naopak), jehož projevem je státní financování politických stran. A druhým je princip svobody, jenž se projevuje ve financování soukromém. Oba principy musejí být vyvažovány, neboť pokud by byl jeden z nich chápán absolutně, vyloučil by ten druhý (v této souvislosti se někdy hovoří o svobodné politické soutěži jako o principu, který je vyvažuje a současně udržuje v napětí). Mimoto by žádný z nich neměl nabýt krajní podoby proto, že jsou s tím spojeny nežádoucí následky. Absolutní rovnost by stírala motivaci stran a nerespektovala by jejich reprezentativní funkci; úkolem státu tak je vytvoření co nejrovnějších podmínek. Nebezpečím absolutní svobody – stavu, kdy takové podmínky a jejich účinná kontrola chybí – je nadreprezentace kapitálově silných zájmových skupin. Tyto dva principy jsou doplňovány principem veřejnosti a principem kontroly, jež zároveň napomáhají jejich uplatňování.⁵¹

Uvedené principy mají normativní funkci. Outlý poukazuje na to, že vedou stát a stejně tak strany samotné k tomu, aby naplňovaly cíle stranického financování, mezi něž jsou demonstrativně řazeny: (1) schopnost nových stran zařadit se do svobodné soutěže vedle stran zavedených; (2) materiální zabezpečení výše popsaných funkcí stran v období mezi volbami; (3) umožnit stranám mobilizovat voliče dostatečně efektivní kampaní; (4) vytvořit vazby mezi stranickými funkcionáři a členskou základnou; (5) umožnit příznivcům materiálně podpořit jimi vybrané strany; (6) vyhnout se závislosti stran na některém druhu příjmů, a tím se vyhnout nežádoucímu ovlivňování stran; (7) vyhnout se střetu zájmů stran a korupci; (8) snížit náklady zastupitelského způsobu správy věcí veřejných.⁵²

Krom toho můžeme mluvit o interpretační funkci těchto principů. Orgány aplikující právo by se měly mimo jiné pokoušet o výklad, jenž je s nimi v souladu.

⁵¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Poznámky k financování politických stran, *Politologický časopis*, 1995, 1, s. 18-19.

⁵² OUTLÝ, Jan, *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*, 2003, s. 48.

1.3. Přístupy k financování politických stran

Zákonodárci mohou ve vztahu k financování politických stran podle Ewinga a Issacharoffa zvolit tři přístupy. První z nich můžeme označit, použijeme-li ekonomickou terminologii, jako *laissez faire*. Jeho podstatou je nečinnost zákonodárce, který namísto svých zásahů přenechává prostor pro seberegulaci chování aktérů politického života. Pasivita zákonodárce se může blahodárně projevit v okamžiku, kdy se tito aktéři shodují na klíčových zásadách financování politických stran (jež budou popsány níže) a jsou odhodláni řídit se jimi. Jestliže však není tento předpoklad naplněn, stává se přístup *laissez faire* nefunkčním a je třeba přistoupit k legislativním zásahům.⁵³

Bez nich totiž mnohdy dochází, jak bude detailněji níže popsáno, ke kartelizaci stranického systému a jiným negativním jevům spojeným s přílišným propojením politiky a peněz. Ward, Pinto-Duschinsky a Alexander zobecňují jejich čtyři skupiny: (1) Riziko narušení férovosti politické soutěže (*uneven playing field*) způsobené tím, že politické síly participující na moci ji mohou zneužít ke zlepšení svého postavení, a to např. změnou parametrů financování politiky ve svůj prospěch – mezi více penězi a větší pravděpodobností vítězství ve volbách je přinejmenším korelace. (2) Nebezpečí narušení principu rovného přístupu k voleným funkcím (*unequal access to office*), neboť vstup do účinné soutěže o ně vyžaduje značné finanční prostředky. (3) Nebezpečí, že volení představitelé přestanou být věrni svým voličům a namísto toho budou pod vlivem subjektů, jež měly lví podíl na financování jejich kampaně (*co-opted politicians*). Mírnější podobou tohoto nebezpečí je situace, kdy se politici cítí velkým donorům zavázáni, a tak jim věnují nepřiměřeně mnoho pozornosti, čímž se odcizují řadovým voličům. A (4) riziko nelegálních prostředků financování, klientelismu a korupce (*tainted politics*);⁵⁴ Morlokovo velmi skeptické tvrzení, že „neexistuje žádná jiná skupina nebo organizace, která dosahuje takové míry pravděpodobnosti přístupu k veřejným úřadům, jako politické strany, čímž se ovšem jeví jako organizace, u kterých existuje velká pravděpodobnost výskytu korupce,“ naneštěstí potvrzují příklady z praxe.⁵⁵

⁵³ EWING, K. D. a Samuel ISSACHAROFF, Introduction, in: EWING, K. D. a Samuel ISSACHAROFF, eds., *Party funding and campaign financing in international perspective*, 2006, s. 2.

⁵⁴ WARD, Gene, Michael PINTO-DUSCHINSKY a Herbert ALEXANDER, *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies* [online], 2003 [cit. 2018-05-28], s. 9-12. Dostupné z: <https://www.ifes.org/publications/usaaid-democracy-governance-money-politics-handbook>.

⁵⁵ Např. ve Velké Británii vypululo koncem roku 2005 na povrch, že politické strany nabádaly donátory, aby jim místo darů poskytovali „úvěry“, neboť ty oproti darům nepodléhaly ohlašovací povinnosti – význační dárci navíc byli odměňováni doživotními šlechtickými tituly (LEOPOLD, Patricia, Standards of Conduct in Public Life, in: JOWELL, Jeffrey L. a Dawn OLIVER, *The Changing Constitution*, 2011, s. 412). Korupční aféry vedly roku 1993 v Itálii dokonce k rozhodnutí o zrušení státního financování stran v referendu (KLOKOČKA, Vladimír, *Ústavní systémy evropských států*, 2006, s. 308). Finanční aféry politických stran se nevyhýbají ani střední Evropě: Odklání finančních prostředků frakce na černé účty strany stálo křesla čelního představitele německé SPD Kohla a Schäubleho

Druhý možný přístup dle Ewinga a Issacharoffa proto spočívá v neregulatočních legislativních zásazích (*non-regulatory intervention*), jejichž cílem je učinit stranické finance transparentnější. Stranám je uložena povinnost publikovat informace o jejich příjmech, především darech, a výdajích. Jednak to umožňuje veřejnosti činit během volebních klání kvalifikovaná rozhodnutí podepřená znalostí závazků, které strany mohou mít vůči svým sponzorům. Jednak to umožňuje odhalovat problémy, které jsou se stranickým financováním spojené. Aby však mohly být takové problémy řešeny, musí přijít na řadu regulační zásahy (*regulatory measures*) – tedy třetí z přístupů, který v současnosti využívá většina států světa.⁵⁶

Škála regulačních nástrojů je značně široká. Ewing a Issacharoff poukazují na to, že k jejich třídění dobře slouží dichotomie příjmů a výdajů neboli, opět v ekonomických termínech, nabídky a poptávky (*supply side and demand side*). Příjmy mohou být regulovány vymezením jejich legálních zdrojů nebo omezením jejich povoleného množství. Účelem je zajistit, aby strany nebyly závislé na nevhodných zdrojích příjmů (ty mohou pocházet od zahraničních subjektů, subjektů napojených na stát či od právnických osob) a aby na vhodných zdrojích příjmů závisely jen v přijatelné míře (tedy aby se nedostávaly do pozice střetu mezi zájmem veřejným a zájmem dárcovým). K regulaci výdajů dochází s cílem omezit potřebu stran získávat další příjmy. Přímou možností, jak toho docílit, je stanovit výdajové limity. Pro větší účinnost je přitom možné toto opatření aplikovat nejen na strany, nýbrž i na třetí osoby, např. odbory nebo zájmové skupiny. Nepřímou možností pro dosažení uvedeného cíle je poskytnout stranám státní subvence (ty jsou zároveň nástrojem regulace příjmů).⁵⁷ V podobném smyslu, v jakém jsme rozdělili škálu regulačních nástrojů do dvou skupin, hovoří Nassmacher o dvou možných politikách týkajících se financování stran: politika regulativní odpovídá regulaci příjmů a politika distributivní naopak regulaci výdajů.⁵⁸

[blíže viz CLEMENS, Clay, A Few Bad Apples or a Spoiled Barrel? The CDU Party Finance Scandal Five Years Later, *German Politics and Society*, 2005, 23(2), s. 72-87]. Hned tři slovenské strany, které byly svého času nejsilnější vládní silou (SDKÚ-DS, ĽS-HZDS a SMER-SD), čelily nařčení ze závadného financování (MESEŽNIKOV, Grigorij, *Financovanie politických strán v SR*, 2014, s. 58-63). Jako příklad finančního skandálu z českého prostředí uveďme tzv. sarajevský atentát v ODS z roku 1997 (blíže viz MRKLAS, Ladislav, ODS ve vládních koalicích v letech 1991-1997, in: BALÍK, Stanislav a kol., *Občanská demokratická strana a česká politika: ODS v českém politickém systému v letech 1991-2006*, 2006, s. 32).

⁵⁶ EWING, K. D. a Samuel ISSACHAROFF, Introduction, in: EWING, K. D. a Samuel ISSACHAROFF, eds., *Party funding and campaign financing in international perspective*, 2006, s. 3.

⁵⁷ Tamtéž, s. 3-4.

⁵⁸ NASSMACHER, Karl-Heinz, Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, in: AUSTIN, Reginald a Maja TJERNSTRÖM, eds., *Funding of political parties and election campaigns*, 2003, s. 9-10.

1.4. Regulace příjmů stran (způsoby financování)

Většina autorů rozlišuje financování ze státních (či veřejných)⁵⁹ a soukromých zdrojů, které dále vnitřně dělí na financování přímé a nepřímé. Dodejme, že jiní autoři, např. Klíma, zastávají poněkud jiný přístup a hovoří o financování externím a interním. Mezi externí zařazují příjmy od státu a dary od soukromých osob. Interními příjmy rozumějí členské příspěvky, části platu, které představitelé zvolení za danou stranu dobrovolně odvádějí do stranického rozpočtu (tzv. stranické daně), a příjmy z vlastní výdělečné činnosti stran.⁶⁰ My se však v této práci budeme pro jeho rozšířenost držet prvně zmíněného dělení.

1.4.1. Státní (veřejné) financování

Financování politických stran z veřejných zdrojů je historicky mladší než financování soukromé. Až do poloviny 20. století, s výjimkou jeho ranné formy uzákoněné na konci 20. let v Uruguayi,⁶¹ neexistovalo. Jeho rozmach započal po druhé světové válce.⁶² Miller hovoří o tom, že byl tento rozmach odůvodňován snahou o (1) zbrzdění růstu výdajů, které strany přestávaly zvládat financovat;⁶³ (2) zmenšení vlivu dárců, kteří se za svůj příspěvek straně pokoušejí získat protislužby; a (3) podporu plurality a soutěže mezi stranami tím, že bude snížena výhoda stran s velkými finančními zdroji nad stranami chudšími (čímž zároveň dojde ke zvýšení reprezentativní funkce chudších stran).⁶⁴ Problém vzrůstajících výdajů a bohatých vlivných dárců byl umocňován klesající členskou základnou stran, což je tendence trvající dodnes.⁶⁵

⁵⁹ Přívlastky „státní“ a „veřejné“ jsou v této práci ve vztahu k financování politických stran používány *promiscue*.

⁶⁰ KLÍMA, Michal, *Volby a politické strany v moderních demokraciích*, 1998, s. 31.

⁶¹ CASAS-ZAMORA, Kevin, State funding and campaign finance practices in Uruguay, *Cuadernos Del CLAEH*, 2006, 1(86-87), s. 117.

⁶² Mezi průkopníky patří Kostarika (která ho zavedla roku 1954), Argentina (1955), Portoriko (1957) a Spolková republika Německo (1959), z dalších evropských států zmiňme ještě Rakousko a Švédsko a jejich úpravu z poloviny 60. let 20. století (NASSMACHER, Karl-Heinz, Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany, in: ALEXANDER, Herbert E. a Joel. FEDERMAN, eds., *Comparative political finance in the 1980s*, 1989, s. 238).

⁶³ Vzrůstající výdaje na volební kampaně můžeme anekdoticky ukázat na následujícím příkladu: V roce 1757 Washingtonovi stačily finanční prostředky v hodnotě dnešních 195 dolarů, za které nakoupil pítí pro své přátele, k tomu, aby vyhrál volby do virginského konventu (*the Virginia House of Burgesses*) (FULLER, Jaime, From George Washington to Shaun McCutcheon: A brief-ish history of campaign finance reform, *The Washington Post* [online], 2014 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2014/04/03/a-history-of-campaign-finance-reform-from-george-washington-to-shaun-mccutcheon/?utm_term=.fcb8b74d330b).

Kdežto Obama ve vítězných prezidentských volbách v roce 2012 utratil 733 milionů dolarů (HICKEY, Walter, The Total Cost Of The 2012 Presidential Race Was Astounding, *Business Insider* [online], 2012 [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <http://www.businessinsider.com/election-cost-2-billion-2012-12>).

⁶⁴ MILLER, Michael Gerald, *Subsidizing democracy: how public funding changes elections and how it can work in the future*, 2014, s. 12-13.

⁶⁵ Srov. data nashromážděná v BIEZEN, Ingrid van, Peter MAIR a Thomas POGUNTKE, Going, going, . . . gone? The decline of party membership in contemporary Europe, *European Journal of Political Research*, 2012, 51(1). Pro analýzu dopadů toho trendu viz KÖLLN, Ann-Kristin, The effects of membership decline on party organisations in Europe, *European Journal of Political Research*, 2015, 54(4).

Tyto obecné důvody měly i místní konkrétnější podobu. Např. ve Spolkové republice Německo, která zavedla přímé státní financování jako první v Evropě, bylo upozorňováno na to, že v meziválečném období obdržela NSDAP enormní částky od některých podnikatelů; zdálo se proto vhodnější postavit stranické financování na subvencích od státu, jenž může být podroben demokratické kontrole.⁶⁶

Pesimističtější vysvětlení rozmachu státního financování nabízí teorie kartelové strany. Abychom ji osvětlili, musíme podniknout krátký povšechný exkurz do historie politického stranictví, neboť je součástí tzv. vývojové (evoluční) typologie politických stran.⁶⁷ Teorie kartelové strany uznává klasický Duvergerův model strany elit (kádřů) a masové strany⁶⁸ a též klasický Kirchheimerův model *catch-all party* (*Volkspartei*, všelidová, univerzální strana)⁶⁹.

Její tvůrci, Katz a Mair, popisují evoluci politických stran takto: Elitní strany, typické pro počátek parlamentarismu, byly tělesy, jejichž členové patřili mezi úzkou skupinu lidí majících politická práva; strany proto nemusely být prostředníkem mezi státem a takto privilegovanými lidmi, neboť oni sami byli straníky. Masové strany, vznikající po rozšíření volebního práva mezi široké vrstvy populace, naopak mají za úkol být prostředníkem mezi státem a společností – jsou zakotveny ve společnosti, která je oddělena od státu, a mají za ni stát kontrolovat. *Catch-all parties* se objevují v důsledku socioekonomických změn nastalých po druhé světové válce, kdy klesá počet pracovníků v zemědělství a dělníků, roste počet osob zaměstnaných v sektoru služeb a rozvíjejí se masová média. Strany jsou nuceny být dostředivé, méně ideologické a soustředit se na střední třídu. Šíře zájmů, které musejí strany reflektovat, vede k tomu, že budují odborný aparát, jeho část přesouvají na pozice ve státní správě a spolupracují s ní. Souběžně tak dochází ke sblížování stran se státem a jejich oddalování se od společnosti.⁷⁰

⁶⁶ KOOLE, Ruud, Dilemmas of Regulating Political Finance, with Special Reference to the Dutch Case, in: BIEZEN, Ingrid van a Hans-Martien ten NAPEL, eds., *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*, 2014, s. 46.

⁶⁷ Není to typologie jediná. Byť je mnohdy kritizováno, stále bývá uváděno klasické dělení podle levoprávního spektra. Dále lze strany rozlišovat např. podle ideologie na liberálně demokratické, autoritativně rovnostářské, tradičně konzervativní, populistické a individualisticko-autoritativní (BLONDEL, Jean, *Comparative Government: An Introduction*, 1995, s. 120-123). Pro souhrnný přehled typologií politických stran viz KROUWEL, André, Party Models, in: KATZ, Richard S. a William J. CROTTY, eds., *Handbook of Party Politics*, 2006, s. 249-269.

⁶⁸ Poprvé byl navržen v DUVERGER, Maurice, *Politické strany*, 2016 (francouzský originál byl publikován roku 1951).

⁶⁹ Poprvé byl navržen v KIRCHHEIMER, Otto, Der Wandel des westdeutschen Parteiensystems, *Politische Vierteljahresschrift*, 1965, 6(1).

⁷⁰ KATZ, Richard S. a Peter MAIR, Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*. 1995, 1(1), s. 8-15.

Kartelové strany vznikají v momentu, kdy je tento děj prohlouben: strany přestávají spojovat společnost se státem, prorůstají s ním a počínají využívat stát ne ku prospěchu voličů, ale ve svém zájmu. Nastavují pomocí něho pravidla tak, aby je finančně dotoval. Posilují tím vlastní pozici a oslabují strany, které ze státního subvencování neprofitují. Dochází tudíž k petrifikaci stranického systému ve prospěch etablovaných stran (krom financování jsou měněna mimo jiné též pravidla volebního systému).⁷¹

Tabulka 1: Modely stran a jejich charakteristika

Charakteristika	Strana elit	Masová strana	<i>Catch-all party</i>	Kartelová strana
Období	19. století	1880-1960	1945–dosud	1970–dosud
Míra socio-politické inkluze	Omezené volební právo	Rozšíření a masovost volebního práva	Masové volební právo	Masové volební právo
Úroveň distribuce politicky relevantních zdrojů	Vysoce omezená	Poměrně koncentrovaná	Méně koncentrovaná	Poměrně rozptýlená
Hlavní cíle politiky	Distribuce privilegií	Společenské reformy (nebo opozice vůči nim)	Zdokonalení společnosti	Politika jako profese
Základ stranické soutěže	Připisovaný status	Kapacita reprezentovat	Úspěšnost politických kroků	Manažerské dovednosti, efektivita
Model volební soutěže	Řízení	Mobilizace	Soutěživost	Uzavřená
Povaha stranické práce a kampaní	Irelevantní	Náročné na práci	Náročné na práci a kapitál	Náročné na kapitál
Hlavní zdroj stranických financí	Osobní kontakty	Členské příspěvky a dary	Dary od široké škály dárců	Státní subvence
Vztahy mezi řadovými členy a stranickými elitami	Elity jsou „řadovými“ členy	Zdola-nahoru (dle Michelse); elity se zodpovídají členům	Shora-dolů; členové jsou organizovanými propagátory (<i>cheerleaders</i>) elit	Stratarchie; vzájemná autonomie

⁷¹ Tamtéž, s. 16-23.

Charakter členství	Malé a elitářské	Velké a homogenní; aktivně rekrutované a uzavřené; členství je logickým důsledkem identity; důraz na práva a povinnosti	Otevřené všem (heterogenní) a povzbuzované; důraz na práva, nikoli na povinnosti; oproti individuální identitě je členství marginální	Práva ani povinnosti nejsou podstatné (stírá se rozdíl mezi členy a nečleny); důraz na jednotlivé členy spíše než na organizovanou skupinu; hodnota členů je v tom, že přispívají k legitimizačnímu mýtu
Stranické komunikační kanály	Mezilidské sítě	Strana má vlastní komunikační kanály	Strana soutěží o přístup k nestraničským komunikačním kanálům	Strana získává privilegovaný přístup ke státem regulovaným komunikačním kanálům
Pozice strany mezi občanskou společností a státem	Nejasná hranice mezi státem a politicky relevantní občanskou společností	Strana je součástí občanské společnosti, zpočátku jako zástupce nově relevantních částí občanské společnosti	Strany jako soupeřící zprostředkovatelé mezi občanskou společností a státem	Strana se stává součástí státu
Druh reprezentace	Poručník (<i>trustee</i>)	Delegát	Podnikatel	Zástupce státu (<i>agent of state</i>)

Zdroj: KATZ, Richard S. a Peter MAIR, Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*. 1995, 1(1), s. 18; přeloženo autorem.

Dlužno dodat, že evoluční typologii stran jiní autoři dále rozpracovávají: Kartel mezi státem a velkými tradičními stranami vede jejich politické soupeře k tomu, aby se organizovali mimo tyto struktury na bázi tzv. *business-firm parties* (*entrepreneurial parties*, strany typu firmy, strany-firmy).⁷² Podle Krouwela vznikají transformací existující obchodní korporace v politické uskupení anebo vytvořením nové entity stojící na podnikatelských principech – to se odráží ve faktu, že jsou postaveny na soukromém financování na rozdíl od kartelových stran, které jsou

⁷² Model *business-firm party* byl poprvé představen v HOPKIN, Jonathan a Caterina PAOLUCCI, The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy, *European Journal of Political Research*, 1999, 35(3).

většinou financovány z veřejných zdrojů.⁷³ Většina stranických peněz přitom pochází od podnikatele, který byl u zrodu strany a má významný vliv na její chod.⁷⁴

Ale nyní se vraťme zpět k teorii kartelové strany. Neobešla se bez kritiky,⁷⁵ nicméně i pokud by beze zbytku platilo Jarmarovo tvrzení, že „kritika Ruuda Kooleho i Klause von Beymeho je natolik přesvědčivá, že v případě strany kartelu se nejedná o nový dotvořený typ politické strany. Pravděpodobně hlavním typem úspěšné strany současných západních demokracií stále zůstávají strany univerzálního typu (*catch-all party*), které jsou ovšem náchylné ke kartelové spolupráci, přičemž společně využívají státní zdroje s cílem eliminovat konkurenci nových stran.“ Pak by pro naše účely stále bylo podstatnější, že „[z]a hlavní přínos Katzovy a Mairovy teorie, proto lze považovat schopnost zachycení kartelizačních tendencí v chování politických stran a to podle jasně definovaných kritérií.“⁷⁶

Správnost Katzem a Mairem popsaných tendencí částečně podporuje též empirický výzkum. Data nashromážděná van Biezen a Kopeckým potvrzují, na příkladu zhruba dvou desítek evropských států, že skutečně dochází k nárůstu objemu státního financování stran a míry jejich právní regulace, což obojí vede k upevnování vztahů mezi státem a stranami a jejich pozice v politickém systému. Na druhou stranu ale ze stejných dat nevyplývá, že by oproti minulosti docházelo k častějšímu výskytu prorůstání stran do státu v podobě tzv. *party patronage* neboli situací, kdy strany využívají svého vlivu na stát a veřejné úřady, které drží jejich představitelé, k rozdělování pracovních pozic ve veřejném a poloveřejném sektoru (např. ke jmenování straníků a jiných spřízněných osob do vedoucích či dozorčích orgánů veřejných podniků anebo vzdělávacích institucí). Van Biezen a Kopecký to vysvětlují tím, že právem silněji kodifikované postavení stran sice způsobuje jejich privilegovanější pozici ve vztahu ke státním institucím, rozsáhlejší regulace však zároveň snižuje potenciál pro nekalé finanční operace nebo pro nadměrné prorůstání stran do státu.⁷⁷

Odvrácenou stranou veřejného financování tak může být finanční závislost stran na státu, jež vede ke ztrátě jejich nezávislosti. V úvahu je třeba rovněž vzít, že se jedná o mezi veřejností velmi nepopulární řešení. Jelikož o parametrech veřejného financování rozhodují vládní strany, je dalším rizikem možné nevhodné nastavení systému v neprospěch opozičních stran.⁷⁸ Jeho

⁷³ KROUWEL, André, *Party transformations in European democracies*, 2012, s. 25.

⁷⁴ NOVÁK, Miroslav, Strany a stranické systémy, in: NOVÁK, Miroslav et al., *Úvod do studia politiky*, 2011, s. 558.

⁷⁵ Srov. KOOLE, Ruud, Cadre, Catch-all or Cartel?, *Party Politics*, 1996, 2(4); BEYME, Klaus von, Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State?, *Government and Opposition*, 1996, 31(02).

⁷⁶ JARMARA, Tomáš, Evoluční přístup ke studiu politických stran: strana kartelu, *Slovenská politologická revue*, 2011, 11(2), s. 153.

⁷⁷ BIEZEN, Ingrid van a Petr KOPECKÝ, The cartel party and the state, *Party Politics*, 2014, 20(2), s. 176 a 179-180.

⁷⁸ NASSMACHER, Karl-Heinz, Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, in: AUSTIN, Reginald a Maja TJERNSTRÖM, eds., *Funding of political parties and election campaigns*, 2003, s. 8.

důsledkem může být petrifikace stranického systému. A konečně nevýhodou může být též neúčelné vynakládání veřejných prostředků.

Přímé státní financování spočívá v přímém poskytování finančních prostředků politickým stranám veřejnou mocí.

Můžeme ho dělit podle několika kritérií. Z hlediska příjemců subvencí rozlišujeme na prvním místě subvence určené samotným politickým stranám. Přímo financovány z veřejných zdrojů však mohou být též stranické organizace na státní (v případě federálních států) či regionální (u unitárních států) úrovni (příkladem jsou Rakousko⁷⁹ nebo Německo⁸⁰). A také jednotliví kandidáti (tak tomu je např. při francouzských prezidentských volbách⁸¹ nebo prezidentských volbách ve Spojených státech⁸²).

Jak uvádí Casas-Zamora, prahem pro vznik nároku na státní finance může být zisk parlamentních mandátů (např. ve Finsku). Subvence taktéž mohou být podmíněny dosažením pevně stanoveného počtu voličských hlasů (např. v Portugalsku) nebo jejich procentuální části (např. v Německu) anebo také kombinací požadavku na zisk mandátů a zisk určité části hlasů (např. ve Švédsku). Bývá rovněž používáno vícero uvedených prahů naráz (např. v Austrálii). Nejsou však vyloučeny ani specifické způsoby financování z veřejných zdrojů, jež nejsou podmíněny žádnou hranicí (srov. některé latinskoamerické úpravy).⁸³ V takovém případě ovšem vyvstávají některé problémy. Plošné subvence jednak mohou vést ke vzniku nových stran nebo štěpení etablovaných stran s cílem získávat (výhradně) snadný finanční prospěch⁸⁴ a jednak mohou být pro veřejné rozpočty značně zatěžující.

⁷⁹ MÜLLER, Wolfgang C., The Development of Austrian Party Organizations in the Post-war Period, in: KATZ, Richard S. a Peter. MAIR, eds., *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*, 1994, s. 54-55.

⁸⁰ Srov. § 19 odst. 8 *Parteiengesetz*.

⁸¹ ATWILL, Nicole, *France Campaign Finance: An Overview* [online], 2009 [cit. 2018-03-29], s. 8. Dostupné z: <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/index.php>.

⁸² Systém veřejného financování prezidentských kandidátů ve Spojených státech je zajímavý hned v několika aspektech. Je postaven na bázi dobrovolnosti – daňoví poplatníci si mohou sami v daňovém priznání federální daně z příjmů zvolit, zda chtějí odvést příspěvek do veřejného fondu, z něhož je systém financován. Kandidáti jsou finančně podporováni nejen během voleb samotných, ale dokonce i během voleb primárních. Platí to ovšem jen za podmínky, že se zavážou plnit zákonem stanovená kritéria, jako je přijetí výdajových limitů své kampaně. (Financing Presidential Elections: How the System Works, *Congressional Digest*, 2012, **91**(1), s. 4-6) Tato úprava se opírá o rozhodnutí Nejvyššího soud Spojených států v případě *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), kdy bylo rozhodnuto, že výdajové limity pro veřejně financované kandidáty jsou ústavněkonformní a že by naopak bylo protiústavní stanovit limity pro kandidáty financované výhradně soukromě. Soud argumentoval zejména právem na svobodu projevu – dary kandidátům chápal jako vyjádření politického názoru. Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států v případě *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010), nejnověji stanovilo, že soukromé osoby mohou bez jakéhokoli finančního omezení vést vlastní tzv. nezávislou kampaň na podporu svých kandidátů, čímž americkou úpravu ještě více liberalizovalo.

⁸³ CASAS-ZAMORA, Kevin, *Political finance and State funding systems: An overview* [online], 2008 [cit. 2018-03-28], s. 14. Dostupné z: https://ifes.org/sites/default/files/politicalfinanceandstatefundingsystems_english_0.pdf.

⁸⁴ Hovoří se o tzv. politických podnikatelích (*political entrepreneurs*). Příkladem z českých reálií je případ strany Věci veřejné [srov. HLOUŠEK, Vít, Věci veřejné: politické podnikání strany typu firmy, *Politologický časopis*.

Po vzniku nároku na přímé státní financování vyvstává otázka, jaký objem financí rozdělit a podle jakého klíče. Casas-Zamora tuto otázku zodpovídá následujícím způsobem: Jednak může být objem financí legislativně přesně vymezen – jako pevná částka za získaný mandát či obdrženy hlas nebo jako celková suma. Jednak může zákonodárce blanketně ponechat určení výše rozdělované sumy na *ad hoc* nástrojích (kupř. při sestavování rozpočtu⁸⁵) nebo na nezávislé instituci (ta existuje např. v Izraeli). Takto určená suma pak je distribuována čistě na proporcionálním principu – ať už podle hlasů (např. Belgie), nebo počtu mandátů (např. Finsko). Nebo je rozdělením části financí rovným dílem akcentován princip rovnosti (např. Izrael). Některé státy se naopak o volební výsledky vůbec neopírají. Francie a Kanada stranám, respektive kandidátům, vyplácejí fixní částku odpovídající procentuální části výdajových limitů. Výše státního financování ve Spolkové republice Německo a Spojených státech amerických zase závisí na schopnosti strany, respektive kandidáta, vybrat příspěvky od veřejnosti, jelikož ty jsou pak státem v určitém poměru dorovnány.⁸⁶ Špatně nastavený objem rozdělovaných financí a klíč pro jejich rozdělení má opět potenciál zapříčinit nepřiměřené veřejné výdaje a vznik stran, jejichž hlavním cílem je obohacení se.

A konečně, jak Casas-Zamora připomíná, subvence jsou poskytovány trvale, nebo jen v souvislosti s volbami. První způsob je typický pro evropské státy, zatímco druhý je příznačný pro severní a latinskou Ameriku. Evropské demokracie zdůrazňují trvalost politických stran a jejich úlohu v systému vlády. Považuje se proto za účelné poskytnout jim zdroj příjmů poskytovaný v pravidelných intervalech, jenž kryje víc než náklady na volební kampaň. Cílem je, aby stát financoval i každodenní fungování stranického aparátu. Naopak v Americe je zdůrazňována volební funkce stran a jako klíčové se tam jeví financovat je v tomto směru. Načasování výplaty subvencí je také důležitou proměnnou, a to zvláště v případě financování volebních nákladů. Vypláceny mohou být před volbami (jako ve Spojených státech) nebo po nich (jako v Austrálii) anebo mohou být obě možnosti kombinovány (jak tomu je ve Španělsku). Nastavení tohoto parametru ovlivňuje závislost stran na soukromém financování a také otevřenost politického systému pro nově vznikající subjekty.⁸⁷

2012, 19(4)]. V této souvislosti také bývají zmiňovány ANO 2011 a Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury [KOPEČEK, Lubomír a Petra SVAČINOVÁ, Kdo rozhoduje v českých politických stranách? Vzestup nových politických podnikatelů ve srovnávací perspektivě, *Středoevropské politické studie*, 2015, 17(2), s. 179].

⁸⁵ O výši státních subvencí každoročně rozhoduje např. maďarská a španělská vláda (BIEZEN, Ingrid van a Petr KOPEČKÝ, On the predominance of state money: Reassessing party financing in the new democracies of Southern and Eastern Europe, *Perspectives on European Politics and Society*, 2001, 2(3), s. 404-405).

⁸⁶ CASAS-ZAMORA, Kevin, *Political finance and State funding systems: An overview* [online], 2008 [cit. 2018-03-28], s. 14-15. Dostupné z: https://ifes.org/sites/default/files/politicalfinanceandstatefundingsystems_english_0.pdf.

⁸⁷ Tamtéž, s. 13.

Nepřímé státní financování lze charakterizovat jako bezplatné nebo dotované poskytování zboží nebo služeb politickým stranám ze strany veřejné moci.

Obecný přehled jeho kladů a záporů nalezneme u Ohmana: Mezi jeho přednosti patří skutečnost, že oproti přímému financování umožňuje lepší kontrolu nad tím, jak jsou veřejné finance směřující stranám využity. Také bývá pro veřejné rozpočty méně zatěžující. Je-li však špatně nastaveno, může být pro strany neužitečné – pokud je například velkému množství stran bezplatně dán shodný prostor v televizním vysílání, jedná se o značně neefektivní formu získávání podpory voličů, neboť ti jsou rychle zahlceni.⁸⁸

Tento problém se nevztahuje na daňové úlevy, což je – můžeme se domnívat – jeden z důvodů, proč jsou považovány za vůbec nejúčinnější způsob nepřímého financování (bez bližšího vysvětlení jejich účinnost vyzdvihuje např. Nassmacher). Tento autor uvádí jednotlivé modalities daňových úlev: Strany bývají osvobozeny od daně z příjmů, majetkových a dědických daní nebo daní z prodeje (*sales taxes*). Dárci bývají daňově zvýhodněni, a to prostřednictvím daňových odpočtů (*tax deduction*) či slevy na dani (*tax credit*).⁸⁹ Daňové úlevy poskytují mimo jiné Francie, Kanada nebo Nizozemí.⁹⁰

Mezi formy nepřímého financování taktéž patří bezplatné nebo zvýhodněné poskytování prostor pro mítinky (příkladem je Řecko⁹¹) a prostor na umístění propagačních materiálů (příkladem je Belgie, Francie nebo Itálie⁹²), bezplatné nebo zvýhodněné poštovní služby (příkladem je Francie, Itálie nebo Rakousko⁹³) a doprava (příkladem je opět Řecko⁹⁴). Jelikož stále vzrůstá význam volebních kampaní v médiích, je podle Ohmana rozšířeným nástrojem poskytnutí mediálního prostoru – poskytován může být poměrně, nebo na principu rovnosti, což ovšem může mít zmíněné negativní důsledky. Státy nepřímo strany podporují také prostřednictvím bezplatného tisku propagačních materiálů (kupř. v Japonsku) nebo osvobození od soudních poplatků (ve Východním Timoru), jak Ohman rovněž připomíná.⁹⁵ V neposlední řadě můžeme mezi plejádu

⁸⁸ OHMAN, Magnus, Getting the Political Finance System Right, in: FALGUERA, Elin, Samuel JONES a Magnus OHMAN, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, 2014, s. 24-25.

⁸⁹ NASSMACHER, Karl-Heinz, Introduction: Political Parties, Funding and Democracy, in: AUSTIN, Reginald a Maja TJERNSTRÖM, eds., *Funding of political parties and election campaigns*, 2003, s. 15.

⁹⁰ CASAS-ZAMORA, Kevin a Daniel ZOVATTO, *The Cost of Democracy: Essays on Political Finance in Latin America*, 2016, s. 34.

⁹¹ GRECO, *Evaluation Report on Greece on Transparency of party funding (Theme II)* [online], 2010 [cit. 2018-04-02], s. 8. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806c647d>.

⁹² NASSMACHER, Karl-Heinz, *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*, 2009, s. 299.

⁹³ CASAS-ZAMORA, Kevin a Daniel ZOVATTO, *The Cost of Democracy: Essays on Political Finance in Latin America*, 2016, s. 33.

⁹⁴ GRECO, *Evaluation Report on Greece on Transparency of party funding (Theme II)* [online], 2010 [cit. 2018-04-02], s. 9. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806c647d>.

⁹⁵ OHMAN, Magnus, *Political Finance Regulations Around the World*, 2012, s. 27-28.

příkladů forem nepřímého státního financování v širokém smyslu řadit též volební povinnost – jejím prostřednictvím totiž stát přebírá některé náklady spojené s mobilizací voličů.⁹⁶

Abychom si přiblížili podstatu nepřímého financování, uveďme, že někteří autoři, mezi něž patří Pinto-Duschinsky nebo Outlý, upozorňují, že jeho určité formy jsou pro stát v podstatě nevyhnutelné. Jsou-li ze státních zdrojů hrazeny náklady běhu parlamentních kanceláří, je prakticky neodlišitelné, zda strany své kanceláře využívají výlučně pro plnění svých úloh v parlamentu či pro stranické účely. Totéž platí pro některé z výše vyjmenovaných forem, jako je kupříkladu cestovné.⁹⁷

1.4.2. Soukromé financování

Financování ze soukromých zdrojů je přirozeně stejně staré jako samy politické strany. A jako ony nebylo původně právem nijak speciálně upraveno. Avšak s tím, jak docházelo k institucionalizaci, respektive konstitucionalizaci, politických stran, začalo být právně regulováno též jejich soukromé financování. Podobně jako financování z veřejných zdrojů se dělí na financování přímé a nepřímé, a to na základě toho, zda jsou příjmem stran buď přímo finanční prostředky, nebo nefinanční plnění a služby.

Tradiční podobou **přímého soukromého financování** jsou členské příspěvky. Způsob výběru a výše členských příspěvků bývají pro jejich neproblematičnost ponechány na vnitřním uvážení stran.⁹⁸ Nalezneme ale i opačné přístupy – např. rumunské právo sice nijak nestropuje celkovou výši členských příspěvků, avšak určuje maximální částku, kterou strana smí od jednoho člena ročně vybrat.⁹⁹ Členské příspěvky byly hlavním zdrojem příjmů masových stran. Ačkoli jejich podíl na stranických příjmech, jak jsme již popsali, klesá – většinou netvoří více než 10-20 % příjmů –, mají stále značný význam proto, že jsou stabilní a pravidelné.¹⁰⁰

Příbuzným zdrojem příjmů stran jsou funkční příspěvky veřejných činitelů neboli stranická daň (*party tax*). Ti nominanti politické strany, kteří získali mandát v zákonodárném tělese nebo

⁹⁶ YOUNG, Sally, Public funding of political parties, in: YOUNG, Sally a Joo-Cheong THAM, *Political finance in Australia: a skewed and secret system*, 2006, s. 37.

⁹⁷ PINTO-DUSCHINSKY, Michael, Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy*, 2002, **13**(4), s. 79-80; OUTLÝ, Jan, *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*, 2003, s. 88.

⁹⁸ Neregulace členských příspěvků ale skrývá nebezpečí spočívající v tom, že se skrze ně otevírá možnost obcházet limity týkající se darů stranám a požadavky na transparentnost stran tak, jak se to děje např. v Ruské federaci (SJÖBERG, Fredrik a Daniel SMILOV, Eastern, Central and South-eastern Europe and Central Asia, in: FALGUERA, Elin, Samuel JONES a Magnus OHMAN, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, 2014, s. 181 a 203).

⁹⁹ MORARU, Adrian a Elena IORGA, Romania, in: MORARU, Adrian, ed., *Legislation and control mechanisms of political parties' funding: Czech Republic, Poland, Romania, Ukraine*, 2005, s. 134.

¹⁰⁰ SCARROW, Susan E., The Changing Nature of Political Party Membership, in: *Oxford Research Encyclopedia of Politics* [online], 2017 [cit. 2018-04-10], s. 14. Dostupné z: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-226>.

pozici ve veřejné správě, jí odevzdávají část svého platu. Nejprísněji tuto povinnost stanovili italští a francouzští komunisté – jejich členové museli plat odevzdat celý a strana jim vyplácela pouze průměrnou mzdu kvalifikovaných dělnických profesí.¹⁰¹ Za všechny státy, v nichž strany tuto povinnost v současnosti na své nominanty běžně uvalují, zmiňme Polskou¹⁰² či Rakouskou republiku.¹⁰³ Uložení vnitrostranické daně je opět interní záležitostí dané strany.

Jiným tradičním zdrojem soukromých příjmů, historicky spojeným s kádrovými stranami, jsou dary. Ukazuje se, že mezi dárci mnohdy patří členové, což podle Ponceho a Scarrow ještě více podtrhuje význam členů pro jejich mateřskou stranu.¹⁰⁴ Trendy ve struktuře darů, a z toho plynoucí důsledky, ve své práci popisuje Piccio: Malé dary jsou, stejně jako členské příspěvky, na ústupu. Velké dary od právnických osob a bohatých jednotlivců, které jsou považovány za potenciálně nebezpečné, protože mohou těmto osobám kupovat nepřiměřený vliv, naopak s ústupem malých „zdravých“ příjmů získávají na důležitosti. Z toho důvodu jsou státy nuceny přijímat legislativní opatření, která tento potenciál zmírňují. Ukládají stranám povinnosti konkretizující princip transparentnosti (obecně se jedná o tzv. *financial reporting*, konkrétně např. o povinnost pravidelně uveřejňovat účetní závěrky) a ustanovují kvalitativní a kvantitativní omezení soukromých příjmů stran, případně jednotlivých kandidátů. Mezi kvalitativní omezení patří restrikce darů přijímaných od zahraničních entit, právnických osob, veřejných a poloveřejných institucí nebo odborů. Restrikce také dopadají na anonymní dary a dary v hotovosti. Kvantitativními omezeními se rozumí určení maximální přípustné výše daru. Vymezeny bývají též maximální celkové výše darů na období volební kampaně nebo kalendářního roku.¹⁰⁵

Mezi další formy přímého soukromého financování patří výdělečné činnosti. Podnikání bývá povoleno jen taxativně vyjmenovanými způsoby. Strany tak získávají prostředky pronájmem vlastního majetku, pořádáním loterií a propagačních akcí,¹⁰⁶ nakladatelstvím anebo vydáním stranického tisku; v některých liberálních jurisdikcích též provozováním vlastních obchodů či

¹⁰¹ KRŇÁČOVÁ, Adriana, *Financování politických stran v ČR*, in: *Transparentní procesy v politickém rozhodování: sborník textů k problému korupce politických představitelů*, 2006, s. 100 a 109.

¹⁰² CHMAJ, Marek, Marcin WALECKI a Jarosław ZBIERANEK, Poland, in: MORARU, Adrian, ed. *Legislation and control mechanisms of political parties' funding: Czech Republic, Poland, Romania, Ukraine*, 2005, s. 58.

¹⁰³ FLECK, Christian, Rakouská republika, in: KLEPÁRNÍK, Vít, ed., *Financování politických stran a regulace politických kampaní: záznam veřejné konference*, 2012, s. 39.

¹⁰⁴ PONCE, Aldo F. a Susan E. SCARROW, Who Gives? Partisan Donations in Europe, *West European Politics*, 2011, **34**(5), s. 1003.

¹⁰⁵ PICCIO, Daniela R., Northern, Western and Southern Europe, in: FALGUERA, Elin, Samuel JONES a Magnus OHMAN, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, 2014, s. 215-220.

¹⁰⁶ ČICHONĚ, Milan, *Financování politických stran*, *Politologický časopis*, 1998, **2**, s. 167.

bank (tak tomu bylo v případě italských a francouzských komunistů).¹⁰⁷ V neposlední řadě získávají strany prostředky pomocí zápůjček a úvěrů.

Nepřímé soukromé financování spočívá v nefinančních darech a službám, které strany dostávají od soukromých osob. Outlý sem řadí poskytování věcí a služeb za ceny, které jsou podstatně nižší než ceny tržní – konkrétní formou jsou např. extrémně výhodné půjčky a úvěry –, či poskytování skrytého mediálního prostoru. Společnou charakteristikou těchto forem financování je obtížná vyčíslitelnost a neprůhlednost. Skrývají proto podle něho ze všech způsobů stranického financování největší potenciál pro korupci a podobné negativní jevy.¹⁰⁸

1.4.3. Faktory ovlivňující volbu konkrétního modelu

Výše jsme si nastínili možné způsoby financování politických stran. Jedná se o teoretické kategorie, jejichž čistou podobu státy v praxi opouštějí a často volí smíšené modely. To, jaký konkrétní model stát zvolí, je ovlivněno rozličnými faktory. Pokusíme se o jejich přehled, nikoli o vyčerpávající výčet. Pomineme kupř. psychologické faktory, které formují rozhodování relevantních politických aktérů, zejména vládních politických stran jako společenských entit i jejich jednotlivých (vůdčích) představitelů.

Nepominutelný vliv mají tradice a historický vývoj daného státu. Výše jsme již zmínili, jak se totalitní nebo jiná nedemokratická minulost podepsala na právní úpravě Spolkové republiky Německo, postkomunistických států, včetně České republiky, Slovenské republiky a dalších.

Na parametry konkrétního modelu má vliv i politická kultura v daném státě, tedy „behaviorální a hodnotový rámec obklopující politický systém“.¹⁰⁹ Politická kultura je předmětem interdisciplinárního zkoumání, na jehož výstupy odkažme,¹¹⁰ protože pokud bychom se jí blíže zabývali, překročili bychom rámec této práce. Zmiňme jen, že pokud není dostatečně vyspělá, tak podle Šimíčka mimo jiné nedochází ke kontrole stran ze strany veřejnosti, tedy k jednomu z nejučinnějších kontrolních mechanismů, či mají strany potíže se získáváním prostředků od soukromých osob, které je vnímají negativně. Podobu modelu stranického financování vytváří také právní systém, k němuž stát náleží, jak Šimíček rovněž připomíná.¹¹¹ Pro kontinentální právo (*römisch-germanischen Rechtskreis, système juridique romano-germanique*) typický primát

¹⁰⁷ KLÍMA, Michal, *Volby a politické strany v moderních demokraciích*, 1998, s. 31.

¹⁰⁸ OUTLÝ, Jan, Financování politických stran státem: Poznámky k českému modelu, in: *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis: Facultas Philosophica*, Politologica 1, 2003, s. 103.

¹⁰⁹ „[T]he behavioural and attitudinal matrix within which the political system is located.“ (WHITE, Stephen, *Political culture and Soviet politics*, 1979, s. 84)

¹¹⁰ Z české literatury viz SKALNÍK, Petr, ed., *Politická kultura: antropologie, sociologie, politologie*, 2004; a ze zahraniční WELCH, Stephen, *The Concept of Political Culture*, 1993.

¹¹¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Poznámky k financování politických stran, *Politologický časopis*, 1995, 1, s. 17.

psaného práva se projevuje snahou o obsáhlou zákonnou regulaci, kdežto státy angloamerického systému (*common law*) mnohdy spoléhají na zvykovou úpravu a tzv. soudcovské právo (*judge-made law*). Poslední ze tří hlavních právních systémů – islámské právo – jednak většinou není v daném státě systémem výlučným a jednak není pro účely této práce stěžejní.

Významný je vztah mezi modelem stranického financování a některými proměnnými politického systému: volebním systémem, stranickým systémem a formou vlády. Tento vztah je oboustranně podmíněný – není vždy snadné určit, co je příčinou a co následkem. Navíc se vzájemně ovlivňují i jednotlivé proměnné politického systému, což dále znesnadňuje nalezení kauzalit. Proto budeme níže upozorňovat na trendy a korelace, spíše než na pevná pravidla.

Ve většinovém volebním systému je důraz kladen na kandidáty, nikoli na strany, a proto tam v zásadě převažuje soukromé financování. V poměrném systému, kde jsou naopak kandidáti upozaděni, lze sledovat převahu státního financování.¹¹²

Podle Outlého se může vzájemný vztah mezi financováním stran a stranickým systémem projevit trojím způsobem. Model financování může být opatřením: (1) sloužícím k vytvoření žádoucího stranického pluralismu (tak tomu bylo v některých latinskoamerických státech); (2) které má systému navrátit dynamiku, kterou ztratil (a) vlivem neproporčních majetkových rozdílů mezi stranami, jež vedly k zakonzervování systémů ve prospěch movitých stran, nebo (b) vlivem nezdravého propojení politiky s podnikatelskou sférou (to je odůvodnění legislativních změn v západoevropských demokraciích); a (3) které mají svobodnou soutěž politických sil omezit či zcela paralyzovat (příkladem jsou některé změny přijaté v České republice v době opoziční smlouvy).¹¹³

Vodítkem k vysvětlení dopadů formy vlády na model stranického financování je teorie čtyř modelů financování politiky, již vypracoval Smilov. K odlišení těchto modelů používá dvě dimenze: (1) Ideologická dimenze zachycuje rozdíly mezi libertarianismem a egalitářstvím, přičemž hlavní štěpící linií je význam peněz v politice. Libertarianismus považuje nakládání s finančními prostředky za legitimní využívání vlastnického práva, které nemá být jako projev autonomie vůle omezováno. Jeho cílem proto je absence státního financování, žádná regulace příjmů a výdajů stran, přístup k médiím na bázi nabídky a poptávky atd. Cílem egalitářství je pravý opak, neboť jeho východiskem je přesvědčení, že majetková nerovnost by se ideálně neměla v politice nijak projevovat. (2) Dimenze institucionální stojí na odlišení prezidencialismu a parlamentarismu a na komplementární otázce, do jaké míry jsou pro demokracii nezbytné silné

¹¹² OHMAN, Magnus, *Political Finance Regulations Around the World*, 2012, s. 16-17; OUTLÝ, Jan, *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*, 2003, s. 46.

¹¹³ Tamtéž, s. 45.

a stabilní strany. Zatímco v prezidentských režimech mají strany typicky slabou pozici a jedná se spíše o jakési volební aliance, v parlamentarismu bývají strany silné, jejich úloha trvá i mimo volby a mnohdy jsou oproti prezidentským režimům právně privilegované.¹¹⁴

Tabulka 2: Modely financování politiky podle Smilova

Ideologická dimenze / Institucionální dimenze	Libertarianismus	Egalitářství
Prezidencialismus: slabé strany	Libertariánsko-prezidentský (USA)	Egalitářsko-prezidentský (Ruská federace)
Parlamentarismus: silné strany	Libertariánsko-parlamentní (Velká Británie před r. 2000)	Egalitářsko-parlamentní (kontinentální Evropa)

Zdroj: SMILOV, Daniel, *Dilemmas for a Democratic Society: Comparative Regulation of Money and Politics*, 2008, s. 6; přeloženo autorem.

Kombinací krajních pólů obou dimenzí získává Smilov zmíněné čtyři ideální modely: (1) Libertariánsko-prezidentský model je charakteristický oslabením stran na úkor kandidátů a zásadně neomezovaným vlivem finančně silných soukromých osob (včetně právnických osob). Nejvíce se tomuto modelu blížily Spojené státy po rozhodnutí Nejvyššího soudu v případě *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976). V současnosti ovšem byla přijata některá regulatorní opatření.¹¹⁵ (2) Libertariánsko-parlamentní model se na jednu stranu pokouší posílit stranický systém, na druhou stranu ale nechce bránit ovlivňování politiky ze strany soukromých osob skrze jejich finanční zdroje. Příkladem byl britský model před reformou z roku 2000.¹¹⁶ (3) Egalitářsko-parlamentní model se vyznačuje jednak silnými stranami a jednak využíváním státního financování jako nástroje k vyrovnávání majetkového postavení parlamentních stran. Je typický pro kontinentální Evropu. Nejčistější podobu má ve Skandinávii a Québecu, nejvlivnější je ale německá úprava; výjimkou nejsou ani státy středovýchodní Evropy (na ně má, jak jsme již zmínili, vliv právě německý vzor). Po reformě z roku 2000 se tomuto modelu přibližuje také Velká Británie.¹¹⁷ A (4) egalitářsko-prezidentský model cílí na vyrovnání příležitostí kandidátů a stran ve volbách a zároveň na upozadění role stran oproti roli jednotlivých kandidátů. Představovaný je Ruskou federací.¹¹⁸

¹¹⁴ SMILOV, Daniel, *Dilemmas for a Democratic Society: Comparative Regulation of Money and Politics*, 2008, s. 2-3.

¹¹⁵ Tamtéž, s. 6-7.

¹¹⁶ Tamtéž, s. 14.

¹¹⁷ Tamtéž, s. 20-21.

¹¹⁸ Tamtéž, s. 30. Problémem právní úpravy financování politických stran v Ruské federaci je, že leckdy představuje jen formální rámec, jenž je reálně naplňován jinak (KORGUNYUK, Yury, Party funding in the Russian Federation: a tool of bureaucratic control, in: BUTLER, Anthony, ed., *Paying for politics: party funding and political change in South Africa and the global South*, 2010, s. 114-115; GLEISNER, Jeff, Party Funding in Russia, in: SMILOV, Daniel a Jurij TOPLAK, eds., *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period*, 2007, s. 156).

Vedle proměnných politického systému nelze pomíjet ani vlivy, které jsou spíše technického rázu. Jejich příklad nalezneme u Ohmana: Ve státech s rozvinutým bankovním systémem a internetovou sítí, kde má naprostá většina občanů bankovní účet s přístupem do internetového bankovníctví, může být účinným a zároveň neomezujícím opatřením požadavek, aby byly všechny dary stranám poskytovány výhradně elektronicky. Kdežto ve státě, kde taková infrastruktura chybí, může být nepřiměřeně zatěžující již povinnost stran vést specializovaný bankovní účet, na němž budou shromažďovat všechny dary.¹¹⁹

1.5. Regulace výdajů stran (financování volebních kampaní)

Stěžejním předmětem regulace stranických výdajů jsou výdaje vzniklé v souvislosti s volebními kampaněmi. K jejich regulaci vůbec nepřistoupila, jak vyplývá z dat nashromážděných van Biezen, jen hrstka evropských zemí (např. Švédsko).¹²⁰

Maximální přípustnou výši finančních prostředků, které směli kandidáti během volební kampaně utratit, poprvé stanovil již britský *The Corrupt and Illegal Practices Act* z roku 1883.¹²¹ Jak uvádí Walecki, v současnosti bývají výdajové limity určeny jako (1) absolutní částka pro každou stranu (tak tomu je např. ve Spojeném království) nebo prezidentského kandidáta (např. v Polsku či Spojených státech), (2) násobek ukazatele jako je minimální mzda (např. v Portugalsku) anebo (3) částka určená podle počtu obyvatel volebního obvodu (např. ve Francii či Španělsku).¹²² Tham správně připomíná, že k tomu, aby limity plnily své funkce (viz níže), nestačí jen nastavit jejich výši. Je také mimo jiné nezbytné správně určit jednak jejich časovou působnost, protože platí-li po příliš krátkou dobu před počátkem voleb, nejsou účinné (Tham za ideální začátek považuje 6 měsíců před volbami), a jednak jejich osobní působnost.¹²³

Kromě kandidujících subjektů totiž bývají omezeny rovněž výdaje třetích osob, které se pokoušejí ovlivnit voličské preference. Podle Waleckého jinak nemohou být výdajové limity účinné. Bohatí podporovatelé a zájmové skupiny by mohli neomezeně využívat své prostředky k podpoře některého kandidujícího subjektu buď přímo, anebo nepřímo skrze negativní kampaň směřující vůči protikandidátům, kteří by kvůli svým zákonem omezeným zdrojům nemohli

¹¹⁹ OHMAN, Magnus, Getting the Political Finance System Right, in: FALGUERA, Elin, Samuel JONES a Magnus OHMAN, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, 2014, s. 19.

¹²⁰ BIEZEN, Ingrid van, Political Parties as Public Utilities, *Party Politics*, 2004, **10**(6), s. 714.

¹²¹ A to v poměru ku počtu voličů v daném volebním obvodu (OGG, Frederic A., The British Representation of the People Act, *The American Political Science Review*, 1918, **12**, s. 503).

¹²² WALECKI, Marcin, *Spending Limits as a Policy Option* [online], 2007 [cit. 2018-09-04], s. 3. Dostupné z: <http://www.eldis.org/document/A34720>.

¹²³ Tham dále vyjmenovává: kanály politické komunikace, na něž se mají limity vztahovat; diferenciaci jejich přísnosti podle typu subjektů, na něž se vztahují; a vzájemnou interakci výdajových limitů s jinými regulačními opatřeními (THAM, Joo-Cheong, *Money and Politics: The Democracy We Can't Afford*, 2010, s. 208-209).

adekvátně reagovat. Bez omezení výdajů třetích stran by nadto bylo snadné jejich prostřednictvím obcházet limity pro kandidující subjekty. Na druhou stranu problém obcházení účelu zákona tím není zcela vyřešen, neboť třetí osobě (kupř. obchodní společnosti) nic nebrání založit formálně nezávislý dceřiný subjekt, na který se vztahuje oddělený výdajový limit, a tím svůj limit *via facti* zvýšit.¹²⁴

O nejvyšší přípustné míře výdajových limitů rozhodoval Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku ve věci *Bowman v United Kingdom*,¹²⁵ kde shledal, že by v rozporu s právem na svobodu projevu, zaručeném v čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech, byl absolutní zákaz volebních výdajů, stejně jako omezení široké tak, že se fakticky zákazu rovná.

Doktrinální diskuze se ovšem vedou i o tom, zda je vůbec legitimní omezování výdajů jako takové (bez ohledu na jeho výši). Jejich shrnutí lze nalézt u Çelika: Cílem výdajových limitů je zajištění rovnosti příležitostí politických sil v politické soutěži, zabránění disproporčnímu ovlivnění voličských preferencí, zabránění nadměrnému vlivu dárců (jednotlivých osob nebo zájmových skupin) na volené představitele včetně bránění korupci a předcházení zvyšování nákladů volebního procesu. Proti takovýmto cílům, postaveným zejména na principu rovnosti, je možné argumentovat na principu svobody. Předně lze o vlivu masmédií, volebních kampaní a zájmových skupin uvažovat jako o nutné součásti pluralitní demokracie; státní zásahy v této oblasti tudíž ohrožují svobodu vyjádření (*freedoms of opinion and expression*) a principy demokratických voleb (Çelik tento argument přebírá od Nassmachera). Dále existují názory, že racionálně uvažujícího voliče neovlivní žádné množství v kampani utracených peněz, a proto nejsou státní intervence v této oblasti nezbytné. V neposlední řadě je zastropování volebních výdajů zásahem do autonomie politických stran jakožto dobrovolných sdružení.¹²⁶

Argumenty ve prospěch omezování výdajů třetích osob nabízí ve své práci Geddis: Třetí osoby svými výdaji přispívají k širší participaci na politickém procesu, neboť debaty o veřejných záležitostech se díky nim účastní více osob. Tím, jak se do veřejného prostoru dostává více informací, dochází k lepšímu informování voličů, kteří jsou schopni se o své volbě lépe rozhodnout, což vede k vyšší volební účasti. Zároveň jsou výdaje třetích osob projevem jejich práva vyjadřovat své politické přesvědčení. Je-li demokracie soubojem idejí, má mít každý, kdo se účastní volebního procesu, možnost přesvědčovat ostatní, že chtějí prosadit totéž.¹²⁷

¹²⁴ WALECKI, Marcin, Practical Solutions for Spending Limits, in: OHMAN, Magnus a Hani ZAINULBHAI, eds., *Political Finance Regulation: The Global Experience*, 2009, s. 47.

¹²⁵ *Bowman v United Kingdom*, rozsudek z 19. února 1998, stížnost č. 24839/94.

¹²⁶ ÇELIK, Özlem, Limitation of Election Expenditures of Political Parties and Candidates, *TODAIÉ's Review of Public Administration*, 2012, 6(3), s. 119 a 121.

¹²⁷ GEDDIS, Andrew C., Democratic Visions and Third-Party Independent Expenditures: A Comparative View, *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2001, 9, s. 23-24.

U Geddise dále nalezneme protiargumentaci: Spíše než širší participaci umožňují výdaje třetích osob disproporčně prosadit bohatým jejich vliv na držitele veřejné moci. Výdaje bohatých občanů navíc mohou přehlušit hlasy chudších. Tím je nejen narušena rovnost občanů ve volebním procesu, ale také může být snížena volební účast chudších občanů, kteří nabydou pocit, že jejich participace postrádá smysl. Krom toho je záparem výdajů třetích osob skutečnost, že jsou typicky zaměřeny na jediné téma, které zužuje šíři otázek diskutovaných před volbami, a že bývají negativního rázu, tedy příliš nepřispívají ke kvalitě politického diskurzu. V neposlední řadě je otázkou, zda vůbec pomáhají k lepšímu informování voličů, protože i na volební agitaci lze uplatnit zákon klesajících výnosů – výdaje třetích osob spíše utvrzují již vyslovená stanoviska, než aby poskytovaly nový pohled nebo informovaly voliče, kteří o tématu doposud nevěděli.¹²⁸ Omezení výdajů třetích osob aproboval např. Nejvyšší soud Kanady ve věci *Harper v Canada (AG)*,¹²⁹ což svědčí o relevanci uvedených protiargumentů.

Jiné formy regulace výdajů nebývají přijaty (vyjma všeobecně rozšířeného zákazu kupování hlasů a zneužívání veřejných zdrojů pro stranické účely); zmiňme však alespoň zákaz politických televizních reklam (nebo politických reklam jako takových) uplatňovaný v některých jurisdikcích.¹³⁰ Placená politická reklama je zakázána např. ve Spojeném království, přičemž tento přístup je podle Evropského soudu pro lidská práva v souladu s čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech.¹³¹

¹²⁸ Tamtéž, s. 24-26.

¹²⁹ *Harper v Canada (AG)*, [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33.

¹³⁰ OHMAN, Magnus, Getting the Political Finance System Right, in: FALGUERA, Elin, Samuel JONES a Magnus OHMAN, eds., *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, 2014, s. 26.

¹³¹ *Animal Defenders International v United Kingdom*, rozsudek z 22. dubna 2013, stížnost č. 48876/08.

2. Financování politických stran v ČR a SRN

Když jsme v samém úvodu této práce zdůvodňovali, proč srovnávat Českou republiku a Spolkovou republiku Německo, uvedli jsme, že jsou si právní řády obou států poměrně podobné. V této části práce ukážeme, že výjimkou nejsou ani jejich systémy financování politických stran: oba státy zvolily smíšený systém – strany peníze získávají od státu a ze soukromých zdrojů – a podle Smilovovy klasifikace egalitářsko-parlamentní model (blíže viz kapitolu 1.4.3). Tato podobnost je značnou výhodou, dojdeme-li k závěru, že některé německé řešení je vhodnou inspirací, jelikož by při jeho potenciálním přebírání bylo snazší ho organicky zasadit do sdíleného rámce základních principů stranického financování.

2.1. Státní financování

2.1.1. Přímé státní financování

Státní financování německých politických stran jim má napomáhat plnit jejich informační a edukační funkci, která plyne ze Základního zákona.¹³² Podle čl. 21 odst. 1 věty první mají totiž pomáhat vytvářet politickou vůli lidu („*Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.*“). Demonstrativní výčet činností, které tuto funkci naplňují, obsahuje § 1 odst. 2 *Parteiengesetz* (mimo jiné je do něho zařazeno spoluutváření veřejného mínění, participování ve volbách či zajišťování trvalé vazby mezi lidem a státními orgány).¹³³ Jedná se, vedle principu suverenity lidu a institucí zastupitelské demokracie, o jeden z aspektů doktríny stranického státu (*Parteienstaat*), kterou ve své judikatuře vytvořil Spolkový ústavní soud.¹³⁴ V tomto smyslu hovoří Spolkový ústavní soud o politických stranách jako o integrálních součástech ústavního systému a ústavních orgánech;¹³⁵ tuto veřejnoprávní povahu však stranám přiznává jen v souvislosti s volbami, kdy právě dochází k vytváření politické vůle lidu, a naopak

¹³² DALTON, Russell J., Politics in Germany, in: POWELL, G. Bingham, Russell J. DALTON a Kaare STRØM, *Comparative politics today: a world view*, 2012, s. 272. A přirozeně má plnit také své ostatní funkce, kterými jsme se zaobírali v kapitole 1.4.1.

¹³³ Toto ustanovení zní: „*Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluß nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.*“

¹³⁴ KOMMERS, Donald P. a Russell A. MILLER, *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2012, s. 270.

¹³⁵ Mezi první rozhodnutí, v nichž Spolkový ústavní soud tuto koncepci používá, patří rozhodnutí ze dne 5. 4. 1952, BVerfGE 1, 208 (225) – *Sperrklausel*; nebo ze dne 20. 7. 1954, BVerfGE 4, 27 (30) – *Klagebefugnis politischer Parteien*.

mimo období voleb a volebních kampaní zdůrazňuje jejich povahu soukromoprávní (tedy stran jakožto dobrovolných sdružení).¹³⁶

Základy německého systému přímého státního financování položil Spolkový ústavní soud v případě *Parteienfinanzierung I.* (rozhodnutí ze dne 24. 6. 1958, BVerfGE 8, 51), když ho označil za *pro futuro* ústavněkonformní.¹³⁷ Reagoval přitom na klesající příjmy stran, které navíc stejným rozhodnutím dále snížil (poněvadž omezil výši daňového zvýhodnění jim směřovaných darů). Mimoto, jak jsme uvedli v kapitole 1.4.1, bylo upozorňováno na historické memento v podobě finančních vazeb NSDAP na velké podniky. Jak píše Burkett, zákonodárce hozenou rukavici zdvihl a roku 1959 zavedl systém státních subvencí. Nárok na ně měly toliko strany zastoupené ve Spolkovém sněmu a směly je využívat k financování svých aktivit neomezeně – lhotejno, zda bylo před volbami, či po nich.¹³⁸ O dva roky později, tentokrát již *ex post*, potvrdil Spolkový ústavní soud ústavnost státního financování (v rozhodnutí ze dne 15. 3. 1961, BVerfGE 12, 276).

Pouhých pět let poté ovšem Spolkový ústavní soud zapříčinil razantní změnu celého systému. Rozhodnutím ve věci *Parteienfinanzierung II* (ze dne 19. 7. 1966, BVerfGE 20, 56), v němž se při své argumentaci opřel o ústavní úlohu stran při formování politické vůle lidu, vytyčil tři zásady budoucího státního subvencování: (1) Nárok na příspěvky mají taktéž neparlamentní strany [neboli ty, jimž se nepodařilo překonat 5% uzavírací klauzuli (*Sperrklausel*)]. Nejen parlamentní strany totiž spoluvytvářejí veřejné mínění; nadto je úkolem minoritních stran stát se účinnou opozicí. Skutečnost, že nebyly financovány, proto byla v rozporu s principem rovnosti příležitostí. Neznamená to sice, že musejí být dotovány všechny strany, ale hranice pro nárok na příspěvek musí být podstatně nižší než 5 %. (2) Prostředky od státu smějí strany využívat výlučně k hrazení nákladů volební kampaně. Je tomu tak proto, že úloha stran jakožto aktérů podílejících se na formování vůle lidu je nejsilnější právě v průběhu kampaní. Jindy je naopak nežádoucí, aby byly strany státem financovány, neboť by docházelo k jejich protiústavnímu srůstání se státními strukturami. A (3) prostředky plynoucí ze státního financování by neměly přesahovat prostředky, jež strana získala ze soukromých zdrojů (později byl tento požadavek uzákoněn v podobě tzv. relativní hranice – viz níže), a to opět z naposledy řečeného důvodu.

V reakci na *Parteienfinanzierung II* byl přijat zákon o politických stranách z roku 1967,¹³⁹ který byl, jak jsme si řekli v kapitole 1.1, milníkem ve vývoji právní regulace politických stran.

¹³⁶ Ke dvojí povaze stran srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. 7. 1966, BVerfGE 20, 56 – *Parteienfinanzierung II*; nebo ze dne 24. 7. 1979, BVerfGE 52, 63 – *Parteienfinanzierung IV*.

¹³⁷ Zároveň ale ve své judikatuře vylučuje, že by stát byl povinen strany financovat [viz rozhodnutí ze dne 17. 6. 2004, BVerfGE 111, 54 (98 an.) – *Rechenschaftsbericht*].

¹³⁸ BURKETT, Tony, *Parties and Elections in West Germany: The Search for Stability*, 1975, s. 136.

¹³⁹ Tamtéž.

Krom úpravy státního financování obsahoval statusová a organizační pravidla a rovněž povinnosti spojené s transparentností hospodaření stran. Prakticky všechny jeho budoucí změny byly vynuceny nebo alespoň ovlivněny rozhodnutími Spolkového ústavního soudu – Gunlicks dokonce v této souvislosti používá termín *judge-made law*.¹⁴⁰

V oblasti přímého financování byl první zásah proveden rozhodnutím ze dne 3. 12. 1968 (BVerfGE 24, 300 – *Parteienfinanzierung III*). Původní hranice 2,5 % obdržených platných voličských hlasů, nutných pro získání státních subvencí, byla zrušena jako neústavní. Stalo se tak mimo rozpor s často skloňovaným čl. 21 odst. 1 také pro rozpor s čl. 3 odst. 1 Základního zákona, jímž je garantován princip obecné rovnosti, protože „při úhradě nákladů na volební boj, při níž musí být zohledněny zásadně všechny strany, které se účastnily volebního boje, nemůže být stanovení minimálního podílu hlasů oprávněno poukazem na to, že volby mají vytvářet funkceschopné parlamenty.“ Podle právního názoru soudu byla ústavněkonformní hranice ve výši 0,5 % hlasů.

V polovině 80. let Spolkový ústavní soud potvrdil ústavnost některých mezitím přijatých změn zákona o politických stranách z roku 1967. Konkrétně se jednalo o navýšení státních příspěvků (o zhruba polovinu byla zvýšena částka, kterou strana obdržela za každý voličský hlas) a zavedení institutu zvaného *Chancenausgleich* (vyrovnání příležitostí), na jehož základě měly strany, které ve spolkových volbách obdržely nejméně 0,5 % hlasů, nárok na další peněžní prostředky, vypočtené jako poměrná část příjmů, které daná strana získala ze soukromých zdrojů.¹⁴¹

Obecně se vývoj od konce 50. let do konce 80. let podle Kommerse a Millera vyznačoval exponenciálním růstem příjmů stran z veřejných zdrojů (pro ilustraci: roku 1959 dosahovaly celkové subvence výše 5 000 000 marek, roku 1964 dosahovaly 38 000 000 marek, na konci 70. let 199 000 000 marek a roku 1990 činily 544 800 000 marek; tento trend byl mimo jiné umocněn genezí tzv. politických nadací, o nichž pojednáme v kapitole 2.1.2).¹⁴² Druhým trendem bylo faktické nerespektování zákazu využívání prostředků od státu jinak než k účelům volební kampaně, jež Spolkový ústavní soud artikuloval v případě *Parteienfinanzierung II* – strany jednoduše tvrdily, že se jejich veškeré činnosti v průběhu celého volebního období vztahují

¹⁴⁰ GUNLICKS, Arthur B., *The New German party finance law*, *German Politics*, 1995, 4(1), s. 102.

¹⁴¹ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 14. 7. 1986, BVerfGE 73, 40 – *Parteienfinanzierung V*.

¹⁴² KOMMERS, Donald P. a Russell A. MILLER, *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2012, s. 279.

ke kampaním.¹⁴³ Naproti tomu zbylé dvě zásady, které byly v tomto rozhodnutí zformulovány, platí dodnes.

Popisované období bylo završeno rozhodnutím ve věci *Parteienfinanzierung VI*. Na samém konci 80. let byl zaveden tzv. *Sockelbetrag* (základní sazba). Rovnal se 6 % státního příspěvku za obdržený hlas a měla na něj nárok každá strana s alespoň 2% ziskem hlasů ve spolkových volbách. Spolkový ústavní soud *Sockelbetrag* i *Chancenausgleich* zrušil s odůvodněním, že nepřiměřeně narušují princip rovnosti. Dále uvedl, že je k zajištění nezávislosti stran na státu nezbytné docílit toho, aby strany nebyly skutečně většinově financovány z veřejných zdrojů. K dosažení tohoto cíle soud navrhl dva limity, jimiž má být stanovena maximální přípustná výše státního subvencování (tzv. absolutní a relativní horní hranice – blíže si je osvětlíme níže). A dále prolomil svou předchozí judikaturu, když konstatoval, že je přípustné, aby byly státem financovány všeobecné aktivity stran, nikoli aby byla poskytována toliko náhrada volebních nákladů. Argumentoval tím, že nelze rozlišovat účelně vynaložené náklady volebních kampaní na jedné straně a náklady jiných legitimních politických činností na straně druhé.¹⁴⁴

V reakci na takto stěžejní rozhodnutí (mimo výše uvedené záležitosti soud vytyčil také nové principy v oblasti transparentnosti hospodaření stran a jejich daňových výhod) zákonodárce s účinností k 1. lednu 1994v souladu s návrhy soudu komplexně novelizoval zákon o politických stranách z roku 1967. Zákon byl posléze republikován (republikovanou verzi zákona ve znění pozdějších předpisů v této práci označujeme jako *Parteiengesetz*). Jak zajímavě poznamenává Vanberg, Spolkový ústavní soud učinil tyto změny pro parlamentní strany přijatelnější tím, že jednak nemusely vracet prostředky, které byly shledány protiústavními, a jednak byl nový systém nastaven tak, aby nedošlo k snížení celkové výše státních prostředků směřujících stranám. Docíleno toho bylo dvěma mechanismy: Zaprvé byly nadále pro výpočet relativní hranice za soukromý příjem považovány stranické daně. Zadruhé byly do výpočtu první absolutní hranice zahrnuty i zrušené *Sockelbetrag* a *Chancenausgleich*.¹⁴⁵

A jak tedy, po výše načrtnutých hlavních milnících vývoje,¹⁴⁶ nyní vypadá německý systém přímého státního financování?

¹⁴³ BLUMENBERG, Manuela S., Karl-Heinz NASSMACHER a Holger ONKEN, Germany: current issues of an aging party finance régime, in: MENDILOW, Jonathan a Eric PHÉLIPPEAU, eds., *Handbook of Political Party Funding*, 2018, s. 249-250.

¹⁴⁴ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 9. 4. 1992, BVerfGE 85, 264 – *Parteienfinanzierung VI*.

¹⁴⁵ VANBERG, Georg, *The politics of constitutional review in Germany*, 2005, s. 164.

¹⁴⁶ Přehlednou shrnou tabulku změn německého systému financování stran, včetně daňových zvýhodnění a požadavků na transparentní hospodaření, vytvořila SCARROW, Susan E. Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context. *Party Politics*. 2004, 10(6), s. 670-672. Ke změnám po publikaci *Parteiengesetz* a k nim se vztahující judikatuře Spolkového ústavního soudu viz KOMMERS, Donald P. a Russell A. MILLER, *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 2012, s. 284.

Nárok na přímé státní subvence má strana, jež získala nejméně 0,5 % voličských hlasů v posledních volbách do Evropského parlamentu nebo do Spolkového sněmu nebo 1 % hlasů ve volbách do zemského sněmu; jestliže není kandidátní listina strany zaregistrována v některé spolkové zemi, má strana nárok při zisku nejméně 10 % hlasů v daném volebním či hlasovacím obvodu (§ 18 odst. 4 věta druhá ve spojení s § 18 odst. 3 bod 2 *Parteiengesetz*). Podmínka volební úspěšnosti se nevztahuje na strany národnostních menšin (§ 18 odst. 4 *in fine*).¹⁴⁷ Všechny strany nicméně musejí předsedovi Spolkového sněmu (*Präsident des Deutschen Bundestages* či *Bundestagspräsident*) předložit výroční zprávy splňující veškeré zákonné požadavky (§ 19a odst. 1 věta druhá a odst. 3; k výročním zprávám viz kapitolu 2.4) a ty z nich, které v předcházejícím roce nárok na státní subvence neměly, musejí navíc o vyplacení prostředků od státu písemně zažádat (§ 19 odst. 1). Výplata poté probíhá dopředu ve formě čtvrtletních záloh vypočtených podle částky vyplácené předcházející rok (§ 20 odst. 1); stranické organizace na spolkové úrovni jsou povinny zajistit, že zemské organizace obdrží přiměřenou část vyplácené částky (§ 22).

Již na ústavní úrovni (čl. 21 odst. 3 Základního zákona) je stanoveno, že „[s]trany, jež svými cíli či chováním svých podporovatelů směřují k tomu, aby poškodily nebo odstranily svobodné demokratické zřízení nebo trvání Spolkové republiky Německo, jsou vyloučeny ze státního financování.“ Takové strany přijdou o subvence i daňová zvýhodnění.¹⁴⁸ Rozhodnutí v této otázce náleží Spolkovému ústavnímu soudu (čl. 21 odst. 4), podobně jako v případě rozpuštění politické strany pro její protiústavnost (která je dána stejnými znaky, jejichž naplnění je nezbytné pro vyloučení ze státního financování) podle čl. 21 odst. 2.¹⁴⁹ Řízení v obou případech upravuje zákon o Spolkovém ústavním soudu (§§ 43 an.).¹⁵⁰ Avšak na rozdíl od tradiční úpravy

¹⁴⁷ Např. jde o strany ze Šlesvicka-Holštýnska. Zvýhodněny jsou i jinak: mimo jiné se na ně nevztahuje 5% uzavírací klauzule při volbách do Spolkového sněmu (§ 6 odst. 3 věta druhá zákona o volbách do Spolkového sněmu).

¹⁴⁸ Čl. 21 odst. 3 Základního zákona zní: „*Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind von staatlicher Finanzierung ausgeschlossen. Wird der Ausschluss festgestellt, so entfällt auch eine steuerliche Begünstigung dieser Parteien und von Zuwendungen an diese Parteien.*“ Zvýrazněno autorem.

¹⁴⁹ Čl. 21 odst. 2 Základního zákona zní: „*Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.*“ Zvýrazněno autorem. Toto ustanovení je *lex specialis* vůči čl. 9 odst. 2, jenž obsahuje všeobecný zákaz protiústavních sdružení. K rozpuštění politických stran odkažme na hojně citovanou judikaturu Spolkového ústavního soudu v jediných dvou případech, kdy k rozpuštění strany přistoupil: rozhodnutí ze dne 17. 8. 1956, BVerfGE 5, 85 – *KPD-Verbotsurteil*, a rozhodnutí ze dne 23. 10. 1952, BVerfGE 2, 1 – *SRP-Verbotsurteil*. Významná je též judikatura Evropského soudu pro lidská práva, jejíž přehled uvádí KOSAŘ, David, Judikatura ESLP v oblasti rozpuštění politických stran, *Jurisprudence*, 2009, 18(7).

¹⁵⁰ Plný název: *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546) geändert worden ist.*

rozpuštění protiústavních stran je vyloučení ze státního financování novinkou zavedenou novelou z 13. července 2017 (BGBl. I S. 2347). Impulsem k takovéto změně bylo rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 17. 1. 2017, BVerfGE 144, 20 – *Parteiverbotsverfahren (NPD)*,¹⁵¹ v němž Soud možnost vyloučení ze státního financování navrhl *de lege ferenda*.

Po změně rozhodovací praxe Spolkového ústavního soudu ve věci *Parteienfinanzierung VI* jsou prostředky alokované stranám účelově určeny pouze k částečnému financování (*Teilfinanzierung*) jejich činností plynoucích ze Základního zákona a *Parteiengesetz* (§ 1 odst. 4 a § 18 odst. 1 věta první *Parteiengesetz*). Strany je tudíž mohou využít k financování všech svých legálních aktivit, nikoli jen k financování volebních kampaní.

Kritérii pro určení výše tohoto příspěvku jsou (1) voličská podpora ve volbách do Evropského parlamentu, Spolkového sněmu nebo zemských sněmů a (2) suma peněžitých plnění, kterou strana obdržela od fyzických osob (§ 18 odst. 1 věta druhá). Je zřejmé, že smyslem takových kritérií je reflexe zakotvení dané strany ve společnosti. Konkrétně tak strana podle § 18 odst. 3 každoročně obdrží:

- (1) jako tzv. *Wählerstimmenanteil*, neboli **podíl z voličských hlasů**, 1 euro za každý z prvních 4 000 000 hlasů získaných v posledních evropských, parlamentních nebo zemských volbách a 0,83 eur za každý další takto získaný hlas;¹⁵² účelem bonifikace prvních hlasů je nepochybně podpora malých stran; přitom platí, že příslušné zemské organizace dané strany z této částky obdrží 0,5 eur za každý hlas, rozdělení zbytku je poté ponecháno na uvážení stranické organizace na spolkové úrovni (§ 19a odst. 6); a
- (2) jako tzv. *Zuwendungsanteil*, neboli **podíl z příspěvků**, 0,45 eur za každé euro získané jako členský příspěvek, stranická daň či dar – pro tento účel se ovšem započítávají pouze plnění do celkové výše 3 300 eur za každou fyzickou osobu; vychází se z částek vykázaných ve výroční zprávě za předcházející rok (§ 19a odst. 2 věta první).

Státní příspěvky směřující německým stranám jsou ovšem zastropovány pomocí dvou limitů: tzv. horních hranic (*Obergrenzen*), jejichž původ jsme vysvětlili výše.

¹⁵¹ Soud zamítl návrh na rozpuštění NPD, když konstatoval, že se jedná o stranu, jež má blízko k nacismu a chce nahradit nynější ústavní zřízení, avšak v současnosti nepředstavuje dostatečně konkrétní hrozbu pro liberální demokracii.

¹⁵² Tyto částky se *ex lege* zvyšují stejným mechanismem jako absolutní hranice (viz níže).

Absolutní hranice (*absolute Obergrenze*) určuje maximální celkovou výši státních příspěvků, jež smí být stranám za daný rok vyplaceny (§ 18 odst. 5 věta druhá *Parteiengesetz*). Pro roky 2011 a 2012 byla dána pevnou částkou, která se od roku 2013 *ex lege* zvyšuje v závislosti na vývoji cenového indexu určeného v zákoně (§ 18 odst. 2 *Parteiengesetz* ve znění účinném do 11. července 2018). Např. pro rok 2017 byla stanovena na 161 803 517 eur.¹⁵³ Pro rok 2019 zákon určil hranici ve výši 190 000 000 eur, která se na nadcházející léta bude zvyšovat nezměněným způsobem (§ 18 odst. 2 *Parteiengesetz* ve znění účinném od 11. července 2018). Jestliže by stranám měly dle výše uvedených kritérií připadnout příspěvky ve výši překračující absolutní hranici, jsou nároky stran poměrně sníženy tak, aby tato hranice nebyla překročena (§ 19a odst. 5 věta druhá *Parteiengesetz*).

Zároveň platí **relativní hranice** (*relative Obergrenze*), podle níž má každá jednotlivá strana nejvýše nárok na státní příspěvek rovnající se celkové výši prostředků, které strana získala soukromým financováním.¹⁵⁴ Zákon obsahuje taxativní výčet příjmů, které se pro účely výpočtu relativní hranice považují za soukromé: především zmiňme členské příspěvky, stranické daně, dary fyzických a právnických osob a příjmy z podnikatelské činnosti (§ 18 odst. 5 ve spojení s § 24 odst. 4 body 1-7 *Parteiengesetz*).

Jak jsme již uvedli, tento institut má zamezit tomu, aby strany byly výlučně odkázány na státní financování, a ze své podstaty je v tom velmi účinný. Jeho stinnou stránkou podle Boykena je, že vede k petrifikaci stranického systému: Typicky představuje relativní hranice problém pro nově vznikající strany; pro ty etablované není překážkou, jelikož už mají zajištěny stabilní soukromé zdroje. Nová strana sice může mít značný volební zisk, ten ale nevyústí v ekvivalentní státní příspěvek, protože strana nedisponuje etablovanou členskou a dárcovskou základnu neboli dostatečnými soukromými zdroji. V důsledku je tedy snížena konkurenceschopnost nově zakládaných stran oproti těm etablovaným. Posíleny jsou umírající strany s málo hlasy, ale značnými soukromými příjmy ze setrvačnosti, což nemůže být v zájmu zdravé demokracie.¹⁵⁵

¹⁵³ Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017, *Deutscher Bundestag* [online], 2018 [cit. 2018-06-02], s. 3. Dostupné z: https://www.bundestag.de/blob/545418/dcecfbd89403d01611008aadc5b8f579/finanz_17-data.pdf.

¹⁵⁴ Výše jsme hovořili o tom, že základy tohoto institutu položil Spolkový ústavní soud rozhodnutím ze dne 19. 7. 1966, BVerfGE 20, 56 – *Parteienfinanzierung II*. Potvrdil jej v případě *Parteienfinanzierung V* [rozhodnutí ze dne 14. 7. 1986, BVerfGE 73, 40 (96)]. Avšak až do přijetí *Parteiengesetz* byl neúčinný, protože se podle Spolkového ústavního soudu mezi soukromé zdroje příjmů řadily též prostředky plynoucí z *Chancenausgleich* (tedy přímo ze státního rozpočtu) a stranických daní (VANBERG, Georg, *The politics of constitutional review in Germany*, 2005, s. 160).

¹⁵⁵ BOYKEN, Friedhelm, *Die neue Parteienfinanzierung: Entscheidungsprozessanalyse und Wirkungskontrolle*, 1998, s. 298.

Dvě případové studie, které můžeme použít ke konfrontaci Boykenovi teze s praxí, nabízejí ve své práci Blumenberg, Nassmacher a Onken. Na jedné straně zkoumají financování Pirátské strany Německa (*Piratenpartei Deutschland*), malé strany, jíž se přes počáteční úspěchy nepovedlo stát se etablovanou silou, přičemž faktorem jejího neúspěchu byla neschopnost získávat dostatečné soukromé zdroje na to, aby nedošlo k aktivaci relativní hranice. Na straně druhé ukazují, že jiná menší strana, AfD, dokázala být v této oblasti úspěšná (jen) díky netradičním, kontroverzním, ale legálním způsobům získávání soukromých prostředků. Blumenberg, Nassmacher a Onken posléze tyto případové studie zobecňují a konstatují, že ač na první pohled stačí pouze překročit nízký 0,5% práh nároku na státní financování (v roce 2014 se to podařilo 20 stranám), značnou překážku pro nové subjekty skutečně může tvořit mechanismus distribuce státních prostředků.¹⁵⁶ Jinými slovy Boykenovu tezi můžeme na základě kazuistiky považovat za opodstatněnou. Potvrzuje ji také globální pohled: Stranický systém Německa byl do 80. let systémem dvou a půl strany, od té doby až do současnosti je umírněným bipolarismem, jehož póly jsou CDU/CSU (od roku 1949 ve Spolkovém sněmu společná frakce) a SPD.¹⁵⁷ Jinak řečeno, od zavedení relativní hranice nedošlo u německého stranického systému, pokud jde o jeho základní charakteristiku, ke změně.

Tabulka 3: Parametry přímého státního financování politických stran v SRN

	Podíl z voličských hlasů	Podíl z příspěvků
Minimální volební zisk	<i>Volby do Evropského parlamentu či Spolkového sněmu: 0,5 %</i> <i>Volby do zemského sněmu: 1 %</i> (V obou případech s výjimkami)	
Výše	<i>První 4 mil. hlasů: 1 euro za hlas</i> <i>Další hlasy: 0,83 eur za hlas</i>	0,45 eur za každé euro získané jako členský příspěvek, stranická daň či dar (započítává se celkem 3 300 eur za každou fyzickou osobu)
Maximální vyplacená částka	<i>Absolutní hranice (celkem pro všechny strany): 190 mil. eur (pro r. 2019)</i> <i>Relativní hranice (pro konkrétní stranu): suma prostředků, jež získala soukromým financováním</i>	

Zdroj: Vypracováno autorem.

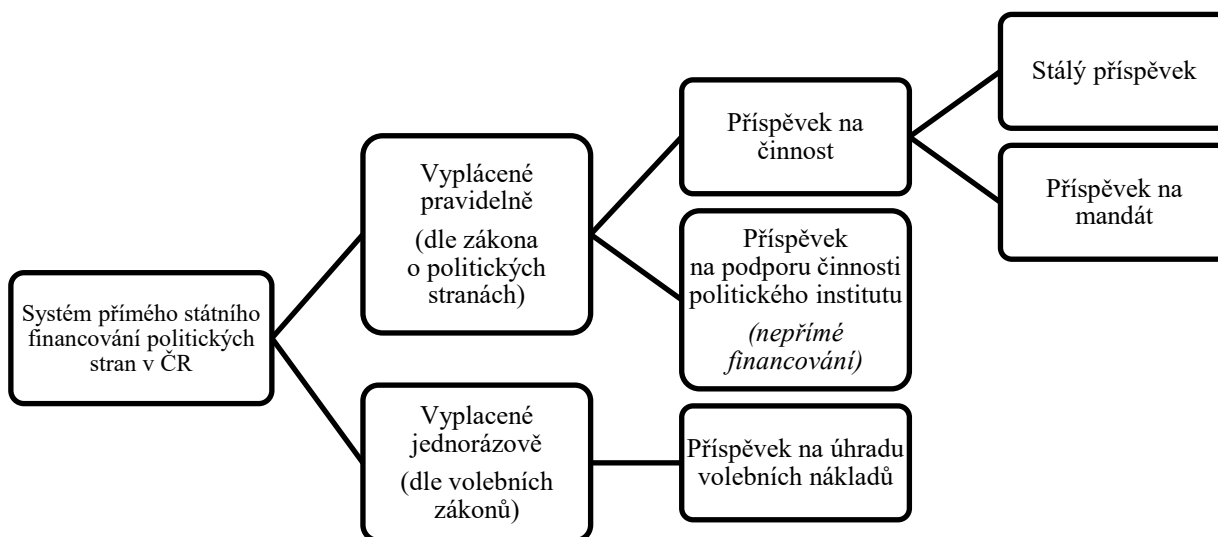
¹⁵⁶ BLUMENBERG, Manuela S., Karl-Heinz NASSMACHER a Holger ONKEN, Germany: current issues of an aging party finance régime, in: MENDILOW, Jonathan a Eric PHÉLIPPEAU, eds., *Handbook of Political Party Funding*, 2018, s. 259-264.

¹⁵⁷ KROUPA, Jirí, *Srovnávací politologie*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 60. Myšlen je stranický systém na spolkové úrovni, pro popis systémů v jednotlivých spolkových zemích viz JUN, Uwe, Melanie HAAS a Oskar NIEDERMAYER, *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*, 2008, s. 103 an.

Otázkou, zda je **státní subvencování politických stran v České republice** obecně přípustné, se zabíral Ústavní soud České republiky¹⁵⁸ a dospěl k podobným závěrům jako Spolkový ústavní soud. Státní subvencování shledal ústavněkonformním, a to zejména kvůli tomu, že částečně napomáhá vyrovnávat jejich šance, ale vytyčil mu hranice: nesmí dosahovat takové intenzity, aby porušilo princip oddělení stran od státu obsažený v čl. 20 odst. 4 Listiny. Jsou-li strany přespříliš dotovány státem, oslabuje jejich motivace obstarávat si zdroje od společnosti, a tím dochází k přetrhání vazeb mezi stranami a společností a ony přestávají plnit své funkce.

Jak si níže ukážeme, Ústavní soud se podobně jako jeho německý protějšek podílel na genezi systému státního subvencování politických stran. Přestože oba soudy vycházely z podobných principů (a Ústavní soud na německou judikaturu a právní úpravu mnohdy odkazoval), systémy obou států jsou si v lecčem nepodobné. Oba německé přímé státní příspěvky – podíl z voličských hlasů a podíl z příspěvků – jsou vypláceny pravidelně, kdežto česká úprava stojí na dvou pilířích: na příspěvcích, které jsou vypláceny pravidelně, a na příspěvcích vyplacených toliko jednorázově v souvislosti s volbami.

Obrázek 1: Systém přímého státního financování politických stran v ČR



Zdroj: Vypracováno autorem.

Pravidelně je vyplácen **příspěvek na činnost**, zavedený roku 1994 novelou (č. 117/1994 Sb.) zákona o politických stranách, který zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek na mandát.

¹⁵⁸ V nálezu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl.ÚS 26/94, publikovaném pod č. 296/1995 Sb. (financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám).

Stálý příspěvek zpočátku činil 3 000 000 Kč ročně pro stranu, která ve **sněmovních volbách** obdržela nejméně 3 % hlasů; za každých dalších 0,1 % z celkového počtu ve volbách odevzdaných hlasů byla tato částka zvyšována o 100 000 Kč, takže strana mohla maximálně obdržet 5 000 000 Kč. Novelou z doby tzv. opoziční smlouvy¹⁵⁹ provedenou zákonem č. 340/2000 Sb. byla podmínka pro získání nároku na výplatu stálého příspěvku zpřísněna: aby strana nárok neztratila, nestačilo jí v příštích sněmovních volbách pouze znovu překročit 3% hranici, nýbrž musela překonat 5% uzavírací klauzuli.¹⁶⁰

Ústavní soud nálezem ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 53/2000, publikovaným pod č. 98/2001 Sb. (nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám), zpřísněnou podmínku zrušil. Stálý příspěvek (a příspěvek na mandát, jehož výše byla stejnou novelou zdvojnásobena – tomu se věnujeme níže) neposuzoval izolovaně, protože státní financování je nutné přezkoumávat uceleně. Ústavní soud měl za to, že státní subvence byly rozdělovány příliš nerovně, což poškozovalo malé strany, které zastupují nezanedbatelnou část voličů, ale nepodařilo se jim získat podíl na moci. Došlo tak k nepřipustnému ovlivnění volné soutěže politických stran (dle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny). Demonstroval to na hypotetickém příkladu dvou stran, z nichž jedna ve volbách do Poslanecké sněmovny získala 2 % hlasů a tomu odpovídající 3 000 000 Kč (měla nárok pouze na tzv. příspěvek za hlasy – viz níže) a druhá se 6% ziskem obdržela 77 000 000 Kč (příspěvek za hlasy a příspěvek na činnost), jinými slovy trojnásobný úspěch ve volbách odpovídal pětadvacetinásobné sumě ze státního rozpočtu. Objem státních subvencí nadto dosáhl takové míry, že pro některé strany byl velkou většinou jejich veškerých příjmů. Parlament v krátké době¹⁶¹ po derogačním zásahu Ústavního soudu zdvojnásobil výši příspěvku do nynější podoby: základní částka 6 000 000 Kč zvyšovaná za každých 0,1 % hlasů o 200 000 Kč do maximální výše 10 000 000 Kč (§ 20 odst. 6 zákona o politických stranách).

¹⁵⁹ Blíže viz KOPEČEK, Lubomír, *Deformace demokracie?: opoziční smlouva a česká politika v letech 1998-2002*, 2015.

¹⁶⁰ Jiná novela z období opoziční smlouvy (č. 204/2000 Sb.) zpřísnila aditivní prvek uzavírací klauzule: zatímco podle staré úpravy musely koalice podle počtu svých členů překonat 7, 9 nebo 11 % volebního zisku, nově byl nutný zisk 10, 15 nebo 20 % hlasů. Ústavní soud tuto změnu aproboval nálezem ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 42/2000, publikovaným pod č. 64/2001 Sb. (změna volebního systému). Ostatní podstatné změny volebního systému, které byly uvedenou novelou zavedeny, Ústavní soud zrušil (viz poznámku č. 175).

¹⁶¹ K zákonu č. 170/2001 Sb. byl druhý den po vydání nálezu podán pozměňovací návrh v podobě věcně nesouvisející novely zákona o politických stranách. Takovéto „přílepky“ označil Ústavní soud za neústavní v nálezem ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl.ÚS 77/06, publikovaném pod č. 37/2007 Sb. [legislativní přílepky (jezdci) a jejich ústavnost].

V dalším nálezu¹⁶² se Ústavní soud věnoval původní 3% hranici a shledal ji v souladu s ústavním pořádkem. Odkázal sice na svou přechozí judikaturu, ale dospěl ke sporným závěrům. Předně posuzoval stálý příspěvek izolovaně, jelikož podle jeho názoru je nutné mít na zřeteli, že každý příspěvek sleduje jiný účel. A protože smyslem stálého příspěvku je podpora parlamentních i neparlamentních stran, je 3% hranice, jež je o 40 % nižší než 5% uzavírací klauzule, přiměřená. Jak ovšem podotýká Šimíček, reálné hospodaření stran nakládá se státními penězi jako s jedním balíkem a jejich účel nerozlišuje a v předchozí judikatuře Soud (srov. výše citovaný nález Pl.ÚS 26/94) ostatně dovodil, že jednotlivé příspěvky nejsou účelově vázány.¹⁶³

Ústavní soud dále upozornil na to, že snížení hranice pro zisk nároku na výplatu stálého příspěvku by vedlo k zatížení státního rozpočtu a ohrožení principu oddělení stran od státu. Problém této argumentace je dvojitý: Zaprvé problém ohrožení principu oddělení stran od státu je vyřešen pouze u stran s méně než 3% volebním ziskem, kdežto u ostatních stran může závislost na státních zdrojích dál stoupat. Zadruhé je-li sledovaným cílem 3% hranice chránit fiskus a byla-li by podrobena testu proporcionality, pak by nevyhověla otázce potřeby. Stejný cíl by splnila německá absolutní hranice (její ústavnost potvrzuje ve svém odlišném stanovisku k nálezu soudkyně Wagnerové), aniž by došlo k upřednostnění fiskálních zájmů státu před principem rovnosti politických stran.

Nález Pl.ÚS 10/03 taktéž potvrzuje ústavní konformitu toho, že stálý příspěvek smí být vázán toliko na výsledky sněmovních voleb, protože právě jimi se projevuje reálné postavení stran na celostátní úrovni. V odlišném stanovisku, k němuž se přikláníme, to kritizují soudci Güttler a Duchoň, podle nichž „není dán rozumný důvod pro natolik odlišný přístup k volbám do obou parlamentních komor ve vztahu ke státnímu financování [...] ani k ignorování výsledků voleb do obecních a krajských zastupitelstev; i v těchto volbách jsou často úspěšné též politické strany s celostátní působností, které nemají význam jen regionální, čímž Ústavní soud argumentuje.“

Přes vyjmenované výtky ústavnost 3% hranice nicméně Ústavní soud potvrdil i ve svém nejnovějším meritorním rozhodnutí k problematice financování politických stran.¹⁶⁴ Odmítl abstraktní argument, že systém státního financování upřednostňuje etablované strany, protože jej vyvracejí empirická data. Po volbách v roce 2017 se do Poslanecké sněmovny dostalo nejvíce stran

¹⁶² Ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 10/03, publikovaném pod č. 86/2005 Sb. (ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvku na činnost strany).

¹⁶³ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu, *Jurisprudence*, 2005, 14(6), s. 9.

¹⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 11/17, publikovaný pod č. 60/2018 Sb. (financování politických stran a hnutí a politických institutů), body 75-79. Tento nález třetího ústavního soudu tak potvrdil závěry nálezu Pl.ÚS 10/03 druhého ústavního soudu, který se, jak je výše popsáno, odklonil od některých stanovisek prvního ústavního soudu. Výjimkou bylo, že se navrátil k tezi, že stranické financování je třeba zkoumat uceleně (bod 46).

v historii České republiky; třetina z nich v ní nebyla v předchozím volebním období zastoupena, přičemž tyto strany získaly více než 60 % křesel a před 10 lety ani jedna z nich neexistovala.

Nutno dodat, že s argumentací založenou na empirických datech nesouhlasí disentující soudci, jelikož právní úprava stranického financování je pouze jedním z faktorů, které zapříčínují volební úspěch stran, a jelikož „je současný právní rámec posunutý tím, že došlo k nikoli nepodstatné změně (zprísnění) podmínek soukromého financování politických stran, které stálo u zrodu a dalšího působení některých nových a volebně úspěšných politických subjektů v daných volbách.“¹⁶⁵ Podle disentujících soudců vytváří nastavení podmínek pro výplatu stálého příspěvku a příspěvku na mandát, v kombinaci s příspěvkem na úhradu volebních nákladů, „výraznou nerovnost mezi jednotlivými politickými stranami v míře, která postrádá racionální a ústavně konformní opodstatnění, jež by plynulo z jejich odlišného působení v politické soutěži, a která zároveň neodpovídá míře jejich podpory (reprezentativnosti) ve společnosti. [...] Hranice 3 % a její kombinace s výrazným skokem v objemu státní podpory ji dosahujícím politickým stranám se jeví jako umělý předěl, který výrazně zasahuje do principu volné soutěže politických stran.“ Dokládají to na následujícím příkladu: (1) strana se ziskem více než 5 % hlasů ve sněmovních volbách za jeden hlas od státu obdrží cca 270-420 Kč, (2) strana se ziskem 3-5 % obdrží cca 230-270 Kč, (3) strana se ziskem 1,5-3 % obdrží 100 Kč a (4) zisk méně než 1,5 % znamená, že strana neobdrží nic. Jinými slovy, mezi 2. a 3. stranou je jen dvojnásobný rozdíl ve volebním úspěchu, ale až pětinasobný rozdíl ve výši státních subvencí, v případě 1. a 3. strany je rozdíl ve volebním zisku trojnásobný, kdežto rozdíl ve financování dokonce až desetinásobný.¹⁶⁶ Hranice pro výplatu stálého příspěvku, jeho výše a výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora (k té viz níže) je tudíž podle nich protiústavní.

Nárok na **příspěvek na mandát** má strana, za niž byl zvolen¹⁶⁷ alespoň jeden **poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje či hlavního města Prahy** (§ 20 odst. 4 zákona o politických stranách). Tato podmínka je potenciálně v rozporu s čl. 22 Listiny zaručujícím svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V senátních volbách (obdobně lze argumentovat v případě voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy) se totiž mohou o přízeň voličů ucházet též nezávislí kandidáti (což ostatně odpovídá logice většinového volebního systému), kterým v případě jejich vítězství zákonodárce upírá finanční příspěvek, ačkoli jejich účast ve volbách

¹⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 11/17, publikovaný pod č. 60/2018 Sb. (financování politických stran a hnutí a politických institutů), bod 9 odlišného stanoviska soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka.

¹⁶⁶ Body 16 a 17 odlišného stanoviska soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka.

¹⁶⁷ „[J]estliže byl zvolen [...] na kandidátní listině strany a hnutí nebo byl zvolen za stranu a hnutí na kandidátní listině koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo na kandidátní listině koalice nebo sdružení stran a hnutí a nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy.“

předvídá a ačkoli je pro ně volební kampaň stejně nákladná jako pro kandidáty napojené na strany. Nezávislí kandidáti jsou přitom bezpochyby politickou silou ve smyslu čl. 22 Listiny. Tento názor podporuje část doktríny¹⁶⁸ a také někteří disentující soudci Ústavního soudu¹⁶⁹. Naopak podle jiných autorů¹⁷⁰ se jedná o úpravu legitimní, jelikož účelem příspěvku na mandát není podpora držitelů mandátu, nýbrž podpora politických stran.

Výše každoročně vypláceného příspěvku na mandát poslance a senátora byla z původních 500 000 Kč postupně zvyšována až na částku 1 000 000 Kč (opozičně-smluvní novela č. 340/2000 Sb.), kterou přezkoumával Ústavní soud v již zmíněném nálezu ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 53/2000, publikovaném pod č. 98/2001 Sb. (nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám), a z výše uvedených důvodů ji zrušil. Parlament urychleně stanovil novou výši příspěvku na 900 000 Kč. V rámci úsporných opatření Nečasovy vlády byla tato částka snížena o 5 % (zákonem č. 345/2010 Sb.), ale v roce 2016 byla (zákonem č. 302/2016 Sb.) obnovena její výše před tímto snížením (§ 20 odst. 7 zákona o politických stranách). Její ústavnost potvrdil Ústavní soud svým nejnovějším rozhodnutím, které jsme již výše citovali, když mimo jiné upozornil na to, že se příspěvek na mandát poslance nebo senátora po dobu více než 16 let nezměnil (s výjimkou onoho výkyvu), ačkoli se ve stejném období zdvojnásobila průměrná mzda a také příjmy a výdaje státního rozpočtu.¹⁷¹

Novelou č. 340/2000 Sb. byl také zaveden příspěvek na mandát člena zastupitelstva kraje a hlavního města Prahy, a to v každoroční výši 250 000 Kč, která byla v rámci zmíněných úsporných opatření snížena o 5 % a posléze opět zvýšena na původní hodnotu (§ 20 odst. 7 zákona o politických stranách). Byl předmětem sporu, který obsahoval jednak rovinu rozdílu mezi materiálním a formálním pojetím politické strany a jednak rovinu omezení politických sil v širším smyslu oproti politickým stranám jako takovým. Ministerstvo financí odmítalo v letech 2005 a 2006 příspěvek vyplácet sdružením politické strany a nezávislých kandidátů, neboť tehdejší znění zákona to *expressis verbis* neumožňovalo (vyplácet se mělo jen stranám nebo jejich koalicím). Nejvyšší správní soud tento postup odmítl a konstatoval, že „[v]ýklad právní úpravy financování politických stran je nutno provádět tak, aby byl v maximální míře sledován politický

¹⁶⁸ Např. ŠIMÍČEK, Vojtěch, Ústavní limity financování politického života v České republice a vábení sirén snadných řešení, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 28.

¹⁶⁹ Viz nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 11/17, publikovaný pod č. 60/2018 Sb. (financování politických stran a hnutí a politických institutů), bod 23 odlišného stanoviska soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka.

¹⁷⁰ Např. KYSELA, Jan a Marian KOKES, *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*, 2017, s. 167.

¹⁷¹ Nález ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 11/17, publikovaný pod č. 60/2018 Sb. (financování politických stran a hnutí a politických institutů), body 82-83. Disentující soudci ovšem výši příspěvku na mandát poslance a senátora považují za protiústavní (srov. argumentaci z odlišného stanoviska soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka, která byla uvedena výše).

pluralismus a rovnost politických subjektů. [...] Smyslem tohoto příspěvku, zahrnutého do tzv. příspěvku na činnost, je totiž umožnit činnost politických stran. Primární činností politických stran je přitom právě jejich zapojení do volebního procesu, což zákonná úprava umožňuje provést v několika možných formách. Skutečnost, že si politická strana nezvolí jen některou konkrétní státem výslovně akceptovanou podobu politické participace, nemůže vést k jejímu následnému znevýhodnění, a to ani ve vztahu k přímému státnímu financování. Opačný výklad by vedl k elementárnímu porušení ústavních principů rovnosti a svobody v politické soutěži, takže již z tohoto důvodu je tento výklad nepřijatelný.¹⁷² Soud jinými slovy upřednostnil materiální pojetí politických stran, jež zahrnuje i tyto tzv. volební strany jakožto *sui generis* koalice stran a nezávislých kandidátů.

Podobně jako v Německu je podle § 20 odst. 2 zákona o politických stranách vznik nároku na stálý příspěvek nebo na příspěvek na mandát podmíněn předložením úplné výroční finanční zprávy ve stanovené lhůtě (k výročním zprávám viz kapitolu 2.4).

Pouze jednorázově je vyplácen **příspěvek na úhradu volebních nákladů**. Má federální kořeny: strany, jež získaly více než 2 % hlasů ve volbách do Sněmovny lidu nebo Sněmovny národů anebo České národní rady, obdržely za každý hlas ve federálních volbách 10 Kčs a v republikových 15 Kčs (později bylo v obou případech vypláceno 15 Kčs).¹⁷³ Po rozpadu federace byla přechodně stranám v letech 1993 až 1995 vyplácena čtvrtina příspěvku na úhradu volebních nákladů, který získaly po posledních volbách do Federálního shromáždění roku 1992.¹⁷⁴ Nově zaveden byl příspěvek roku 1995 zákonem o volbách do PČR (§ 85). Stejně jako příspěvek na činnost ho opakovaně přezkoumával Ústavní soud, a nepřímou tak spoluurčoval jeho parametry. Původně na něj měla nárok strana, která **ve volbách do Poslanecké sněmovny** získala alespoň 3 % voličských hlasů, přičemž za každý hlas bylo straně vypláceno 90 Kč.

Ústavní soud jeho soulad s ústavním pořádkem posuzoval v nálezu ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl.ÚS 30/98, publikovaném pod č. 243/1999 Sb. (svobodná soutěž politických stran – tříprocentní klauzule pro finanční podpory). Poukázal přitom na to, že nelze příspěvek posuzovat izolovaně, nýbrž je třeba vnímat jej jako součást volebního systému jako celku. Jádro problému dle Ústavního soudu spočívalo ve střetu principu svobodné volební konkurence stran za rovných podmínek poskytujících jim rovnost šancí a požadavku akceschopné Poslanecké sněmovny.

¹⁷² Rozsudek ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005.

¹⁷³ § 54 odst. 3 zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, ve znění pozdějších předpisů a § 54 odst. 3 zákona České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁴ § 21b zákona České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění zákona České národní rady č. 579/1991 Sb., zákona České národní rady č. 166/1992 Sb., zákona České národní rady č. 516/1992 Sb., zákona České národní rady č. 10/1993 Sb. a zákona č. 189/1993 Sb.

Požadavek akceschopnosti se projevuje existencí integračních stimulů – 5% uzavírací klauzule, volebních kaucí a příspěvku na úhradu volebních nákladů. Pro všechny ovšem platí, že mohou být využívány pouze ze závažných důvodů, aby byl princip volné soutěže co nejméně dotčen. Je přitom klíčové odlišit uzavírací klauzuli, jež primárně působí ve fázi rozdělování mandátů, tedy až po skončení hlasování, od volebních kaucí a příspěvku na úhradu volebních nákladů, které fungují jako „apriorní nástroj integrace“ a zasahují do samotné svobody vstoupit do volebního klání. Tyto dva instituty proto nemají působit jako integrační stimuly, jež jsou přípustné až po sečtení hlasů, ale jen jako nástroje ověřující vážnost volebních úmyslů stran.

Dle mínění Ústavního soudu je „vazba příspěvku na úhradu volebních nákladů na získání nejméně tří procent z celkového počtu platných hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR svým rozsahem a zejména také s přihlédnutím k dalším omezením, jimiž jsou postihovány politické strany, které získaly méně než pět resp. tři procenta hlasů, přesahuje nezbytnou míru potřebnou ke zjištění vážnosti volebních úmyslů stran a zasahuje do rovnosti šancí politických stran ve volební soutěži.“ Úpravu příspěvku na úhradu volebních nákladů tudíž derogoval, ale připustil existenci hranice „řekněme kolem 1%“. Bez zajímavosti pro nás není, že argumentoval německou 0,5% hranicí a výše citovaným rozhodnutím Spolkového ústavního soudu ve věci *Parteienfinanzierung III* (BVerfGE 24, 300). Zároveň správně připomněl, že škála českých přímých podpor je podstatně širší než ta německá.

Parlament posléze novelou č. 204/2000 Sb. nastavil 2% hranici pro získání příspěvku ve výši 30 Kč za hlas, avšak i tato úprava byla zrušena.¹⁷⁵ Načež bylo novelou č. 37/2002 Sb. stipulováno, že 100 Kč za každý hlas získaný ve sněmovních volbách obdrží strana (nebo koalice) s alespoň 1,5 % platných hlasů. Ústavnost této nynější úpravy již zkoumána nebyla. A přezkumu nebyla podrobena ani úprava příspěvku na úhradu volebních nákladů zavedeného zákonem o volbách do EP; podle § 65 jmenovaného zákona má na příspěvek ve výši 30 Kč za každý hlas strana (nebo koalice), která **ve volbách do Evropského parlamentu** získala alespoň 1 % platných hlasů.

¹⁷⁵ Nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 42/2000, publikovaným pod č. 64/2001 Sb. (změna volebního systému). Krom úpravy příspěvku na úhradu volebních nákladů byla zrušena i další opatření (jako 35 volebních krajů, volební kauci ve výši 40 000 za každý volební kraj, minimální počet čtyř mandátů na volební kraj, modifikovanou d'Hondtovu formuli), přijatá v době opoziční smlouvy, jež by bývala ve svém souhrnu vedla ke změně volebního systému do podoby, která by protiústavně zvýhodňovala velké strany.

Tabulka 4: Parametry přímého státního financování politických stran v ČR

		Volby				
		Poslanecká sněmovna	Senát	Evropský parlament	Zastupitelstva krajů	Zastupitelstva obcí
Stálý příspěvek	Výše	6-10 mil. Kč	-	-	-	-
	Zisk	3-5 % hlasů	-	-	-	-
Příspěvek na mandát		900 000 Kč za mandát	900 000 Kč za mandát	-	250 000 Kč za mandát	250 000 Kč za mandát zastupitele hl. m. Prahy
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	Výše	100 Kč za hlas	-	30 Kč za hlas	-	-
	Min. zisk	1,5 % hlasů	-	1 % hlasů	-	-

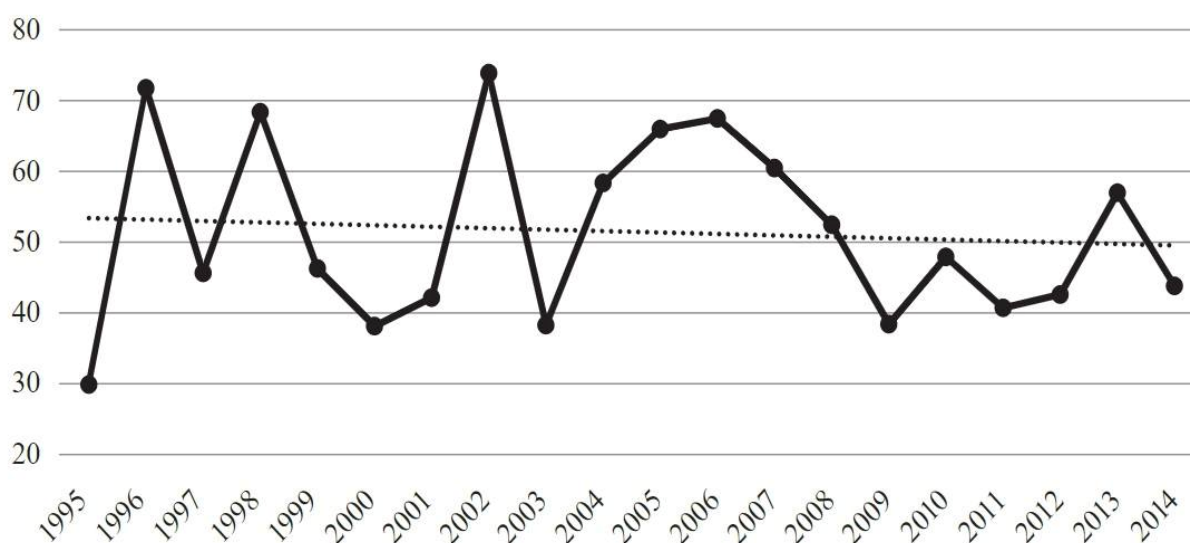
Zdroj: Vypracováno autorem.

Porovnáme-li systémy přímého státního financování v obou státech, odhalíme podstatnou přednost německého řešení. Zatímco všechny státní příspěvky jsou v České republice vázány na výsledky voleb, v Německu závisí nejen na volebních výsledcích, ale také na schopnosti stran získávat finance ze soukromých zdrojů, jinak řečeno na jejich vazbě se společností. Tento princip se uplatní dokonce dvakrát: při určování výše podílu z příspěvků a v podobě relativní hranice.

Zavést v České republice institut na principu relativní hranice by mohlo být žádoucí proto, že kromě zvýšení důrazu na vazbu stran se společností je její další předností inherentní schopnost vyvážit financování ze soukromých a veřejných zdrojů. Strany nikdy nemohou od státu pobírat více než polovinu svých celkových příjmů, čímž je zajištěno, že jsou v tomto směru odděleny od státu ve smyslu čl. 20 odst. 4 Listiny. Jak významné jsou pro stranické rozpočty veřejné prostředky, dokládají empirická data nashromážděná Šimralem.¹⁷⁶ Je to patrné na následujícím grafu, jenž byl od něho převzat, zobrazujícím agregovaný podíl státních příspěvků v rozpočtu parlamentních stran mezi lety 1995 a 2014 (data pro jednotlivé strany jsou zobrazena v tabulce níže).

¹⁷⁶ ŠIMRAL, Vít, Proměny českého stranického systému ve světle účetních knih politických stran, *Sociologický časopis*, 2016, 52(5).

Obrázek 2: Graf podílu státních příspěvků v rozpočtu parlamentních stran (v %)



Zdroj: ŠIMRAL, Vít, Proměny českého stranického systému ve světle účetních knih politických stran, *Sociologický časopis*, 2016, **52**(5), s. 684.

Tabulka 5: Podíl státních příspěvků v rozpočtech vybraných parlamentních stran 1995-2014 (v %)

	ČSSD	ODS	KSČM	KDU-ČSL	TOP 9	ANO
1995	22,61	45,92	10,48	27,84	-	-
1996	93,41	73,11	52,01	54,86	-	-
1997	60,53	52,74	19,7	44,1	-	-
1998	57,47	83,4	53,33	69,05	-	-
1999	77,44	67,64	21,84	44,32	-	-
2000	34,75	36,71	21,46	40,81	-	-
2001	20,91	63,78	45,65	68,39	-	-
2002	74,36	72,52	68,99	48,18	-	-
2003	25,73	30,44	56,51	37,13	-	-
2004	55,57	54,21	56,16	39,15	-	-
2005	63,63	74,77	56,94	39,9	-	-
2006	69,45	63,8	57,18	50,6	-	-
2007	44,5	77,64	54,57	41,58	-	-
2008	46,74	57,07	44,9	40,83	-	-
2009	30,81	40,79	39,74	34,6	0	-
2010	39,63	42,19	59,41	45,84	66,69	-
2011	46,36	27,9	49,26	36,07	81,3	-
2012	31,68	48,45	48,71	34,77	62,5	0
2013	49,45	43,72	70,14	58,41	71,52	44,69
2014	32,94	27,9	59,06	47,54	58,94	40,34

Zdroj: ŠIMRAL, Vít, Proměny českého stranického systému ve světle účetních knih politických stran, *Sociologický časopis*, 2016, **52**(5), s. 681.

Ve všech letech voleb do Poslanecké sněmovny, s výjimkou roku 2010, byl agregovaný podíl státních subvencí nadpoloviční. Stejně tak je podíl prostředků od státu nadpoloviční, jsou-li hodnoty zprůměrovány, aby byly očištěny od výkyvů způsobených volebním cyklem. Za pozornost ovšem stojí, že lze vysledovat slabý trend snižování tohoto podílu. Šimral to vysvětluje: (1) Výraznou inflací české koruny, která znamená, že se částky ze státního rozpočtu reálně zmenšují, byť nominálně se nemění. A (2) stoupajícími agregátními výdaji stran na volební kampaně, které strany nejsou schopny pokrýt pouze ze státních příspěvků. Navyšování nákladů volebních kampaní je podle něho způsobeno konkurencí stran a absencí výdajových limitů.¹⁷⁷ Zda se uvedený trend a jeho příčiny po roce 2015 potvrzují (zejména s ohledem na nově zavedené limity na výdaje ve volebních kampaních – viz kapitolu 2.3) by mohlo být předmětem dalšího přínosného empirického výzkumu. Jak ale bylo uvedeno v úvodu této práce, kvůli jejímu omezenému prostoru a zaměření na právní rámec problematiky ho provádět nebudeme.

Vrátíme-li se k zavedení relativní hranice, její slabinu – petrifikační charakter, o němž mluví Boyken – můžeme, vzhledem k vývoji českého stranického systému, považovat s mírnou nadsázkou za klad. Ten se totiž v tomto tisíciletí vyznačuje pokračující fragmentací – ve sněmovních volbách roku 2002 získaly mandáty čtyři subjekty,¹⁷⁸ v roce 2006 a 2010 bylo takových subjektů pět,¹⁷⁹ v roce 2013 sedm¹⁸⁰ a roku 2017 už devět¹⁸¹ – která jistě není žádoucí.

Na možný problém spojený s neuváženým zavedením relativní hranice (či jinými zásahy způsobujícími náhlé snížení státní finanční podpory) ovšem upozorňuje Antoš: Spíše než u občanské společnosti by prudce podfinancované strany hledaly nové zdroje příjmů u oligarchů, kteří by si takto kupovali politický vliv anebo využili příležitosti a zakládali své strany. Zároveň navrhuje model zakotvení relativní hranice v českém právu, který by tento problém vyřešil. Německým zákonem požadovaný poměr zdrojů soukromých ku veřejným 1:1 by nebyl stanoven ihned, ale započalo by se na poměru vychýleném ve prospěch veřejných zdrojů a ten by se postupně vyrovnával. Mimoto by v konečné fázi bylo vhodné pro tento účel započítávat jednotlivé

¹⁷⁷ Tamtéž, s. 684-685.

¹⁷⁸ ČSÚ, Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 14. - 15.6.2002 [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2002/ps63?xjazyk=CZ>.

¹⁷⁹ ČSÚ, Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 02.06. – 03.06.2006 [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2006/ps53?xjazyk=CZ&xv=2>. ČSÚ, Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 28.05. – 29.05.2010 [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2010/ps53?xjazyk=CZ&xv=2>.

¹⁸⁰ ČSÚ, Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 25.10. – 26.10.2013 [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2013/ps53?xjazyk=CZ&xv=2>.

¹⁸¹ ČSÚ, Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017 (promítnuto usnesení NSS) [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2017nss/ps53?xjazyk=CZ&xv=2>.

soukromé zdroje (dary, příspěvky) jen do určité výše nebo nezapočítávat dary právnických osob.¹⁸² Takovouto bonifikací malých přispěvatelů by byla vazba stran se společností ještě více stimulována. Dále se to jeví jako účinný nástroj v boji s fenoménem *business-firm parties* a oligarchizace politiky, jenž se projevuje nezávislostí stran na členech a malých dárcích, neboť pilířem jejich soukromého financování jsou kapitálově silné subjekty (srov. kapitolu 1.4.1).

Narušení principu oddělení stran od státu se ale netýká všech stran. Na státní subvence dosahují převážně parlamentní strany, kdežto strany neparlamentní jsou financovány minimálně. Podle Šimíčka pak za situace, kdy pouze příspěvek na úhradu volebních nákladů odpovídá principu rovnosti, kdežto obě formy příspěvku na činnost „obsahují ostrou umělou hranici, při jejímž překročení se politická strana dostává do výrazně výhodnějšího finančního režimu,“ je český model státního financování neústavní (zvláště, když jsou parlamentní strany dále podporovány státem nepřímo – k tomu viz následující kapitolu). Jediným řešením, jak tuto neústavnost odstranit, je podle něho zrušení stálého příspěvku a příspěvku na mandát a odpovídající posílení volebního příspěvku (vypláceného po celé volební období) za jeden hlas tak, aby celková výše vyplacených prostředků odpovídala dnešnímu stavu. Po vzoru judikatury Ústavního soudu navrhuje 1% hranici volebního zisku jako podmínku ověřující vážnost vůle kandidujících, která by zaručila uplatňování principu svobodné soutěže. A aby to byla soutěž politických sil, nikoli jen stran, honorovány by měly být veškeré volby (včetně prezidentských). Ovšem výše příspěvku by mohla být odstupňována podle typu voleb, čímž by byl reflektován jejich odlišný význam.¹⁸³

V zásadě bychom se tak přiblížili německé právní úpravě. Byť si všimněme, že tam je díky podílu z příspěvků ještě více posílen prvek vazby stran na občanskou společnost a díky ještě nižšímu prahu pro zisk nároku na státní financování více posílen princip rovnosti stran. Přijetí modifikovaného německého modelu by každopádně řešilo Šimíčkem identifikované problémy českého systému. Potvrzuje je rovněž analýza dat z let 1996 až 2010 provedená Havlíkem a Pinkovou. Český systém nepodporuje rovné šance stran a ani zčásti nevyrovnává rozdíly mezi parlamentními a neparlamentními stranami, naopak utvrzuje privilegovanou pozici první skupiny. Důvodem jsou: (1) vyšší objemy státních subvencí, které jí směřují, a to v absolutních číslech i za jeden obdržení hlas; (2) výplata státních prostředků až po volbách, která znamená, že je pro neparlamentní strany riskantnější financovat volební kampaň půjčkami, kdežto pro etablované

¹⁸² ANTOŠ, Marek, Lék pro české politické strany? Peníze!, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 136.

¹⁸³ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Ústavní limity financování politického života v České republice a vábení sirén snadných řešení, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 36-38.

strany je úvěrové financování primárním způsobem, jak ji platit; a (3) vysoká 3% hranice pro zisk nároku na stálý příspěvek. Havlík a Pinková uzavírají svou studii konstatováním, že nedokáží zodpovědět, zda je český systém kartelizován, ale státní financování je každopádně pro (zejména parlamentní) strany klíčovým zdrojem příjmů, a to přes moderační zásahy Ústavního soudu.¹⁸⁴

Na relevanci této studii neubírá skutečnost, že není zcela aktuální, neboť právní rámec přímého státního financování od té doby nedoznal podstatných změn. Tudíž nepřekvapí (i s ohledem na výše uvedenou poznámku Ústavního soudu), že Outlého výzkum příjmů ODS, ČSSD, KDU-ČSL a KSČM mezi lety 1995 a 2014 potvrdil, že skutečná hodnota státních subvencí klesá; klesají i příjmy z členských příspěvků, v posledních zkoumaných deseti letech také z darů. Jinými slovy, data naznačují, že zkoumané strany reálně zchudly.¹⁸⁵ Možná je to vysvětlení toho, proč „český systém v posledních letech prochází procesem fragmentace a nástupem nových stran na krajské i národní úrovni. Model vysokých státních příspěvků pro nejsilnější strany, jenž na přelomu 20. století výrazně pomohl hlavně stranám ČSSD a ODS dominovat zbytku pole volební soutěže, přestal od roku 2010 fungovat jako hráz proti nástupu nových stran [...], které sází na finančně intenzivní volební kampaně, jsou podporovány velkými soukromými dárci a minimálně dočasně rezignují na budování klasické struktury členské základny a organizovaného zázemí.“¹⁸⁶ Komplementární vysvětlení nabízí evoluční typologie stran se svým modelem *business-firm party* (jejíž charakteristiky jsou v citované pasáži dokonce vyjmenovány), která se objevuje v reakci na kartelové strany: kartelové strany (ČSSD, ODS) zchudly, což usnadnilo nástup *business-firm parties* (ANO 2011, Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury, Svoboda a přímá demokracie – Tomio Okamura), které díky soukromým zdrojům překonaly nevýhodu v podobě počáteční absence státního financování.

Otázkou zůstává, zda by přijetí tak revolučních změn, jaké navrhuje Šimíček, nevedlo k destabilizaci českého stranického systému. V Německu se adaptace na změny vyvolané rozhodnutím ve věci *Parteienfinanzierung VI* zdařila, ale nesmíme zapomínat, že německá kontinuální tradice demokratického stranictví je podstatně delší. Koneckonců, jak podotýká van Biezen, zatímco pro strany ze starých evropských demokracií zavedení státního financování vedlo k oslabení vztahu se společností, strany v nových demokraciích (Českou republiku pochopitelně nevyjímaje) jsou na stát silně orientovány od samého počátku svého trvání, neboť tyto státy je

¹⁸⁴ HAVLÍK, Vlastimil a Aneta PINKOVÁ, State funding of Czech political parties: The signs of a cartel?, *OZP-Oesterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2013, 42(4), s. 403-404.

¹⁸⁵ OUTLÝ, Jan, Have We Seen Better Times or How Rich Are Czech Political Parties?, *Contemporary European Studies*, 2015, 1, s. 61.

¹⁸⁶ ŠIMRAL, Vít, Proměny českého stranického systému ve světle účetních knih politických stran, *Sociologický časopis*, 2016, 52(5), s. 704-705.

financují po celou svou demokratickou existenci a ani vztah mezi stranami a společnostmi tam není tolik rozvinutý.¹⁸⁷ Vybudování zdravějšího pouta se společností tudíž českým stranám musí nutně nějakou dobu trvat.

Proto se, ačkoli nezpochybňujeme Šimíčkovu analýzu ani jeho závěry, přikláníme ke konzervativnějšímu řešení: převzetí relativní hranice s důrazem na její postupné aktivování. Jak totiž připomíná Sunstein, i principiálně správné reformy mívají v praxi nezamýšlené důsledky, které způsobují jejich zmaření, anebo dokonce zhoršení situace (Sunstein používá termín *self-defeating regulation*).¹⁸⁸

Na počátku popisu českého systému přímého státního financování jsme uvedli, že stejně jako v Německu i v České republice o jeho podobě probíhal „dialog“ mezi Parlamentem a Ústavním soudem. Spolkový ústavní soud ovšem dokázal jasně definovat svou představu ústavněkonformního modelu a takovýto model posléze na zákonodárci prosadit – nejzřetelnějším příkladem je rozhodnutí ve věci *Parteienfinanzierung VI* a v návaznosti na něm přijatá absolutní a relativní hranice a ostatní Spolkovým ústavním soudem formulovaná opatření. Naopak Ústavní soud tohoto nebyl schopen. Příležitost, kterou dal zákonodárci, když na přelomu tisíciletí opakovaně rušil jednotlivé prvky státního financování, aby nakonec nálezy sp. zn. Pl.ÚS 42/2000 a Pl.ÚS 53/2000 v krátké době zrušil prakticky všechny jeho složky,¹⁸⁹ zůstala nevyužita, protože zákonodárce pouze, jak je ukázáno výše, měnil parametry jednotlivých příspěvků, a ne systém jako takový. Ve své pozdější judikatuře (sp. zn. Pl.ÚS 10/03 a Pl.ÚS 11/17) dokonce tento zákonodárcův postup aproboval, neboť do nové úpravy již nezasáhl.

Na druhou stranu ve prospěch Ústavního soudu může zaznít tvrzení, že plnil úlohu negativního zákonodárce a správně se nepokoušel být třetí komorou Parlamentu. Ani zásahy Spolkového ústavního soudu se totiž neobešly zcela bez kritiky.¹⁹⁰ Kupř. Boyken zdůrazňuje relativitu jeho rozhodnutí a vyčítá zákonodárci, že se v zásadě vzdal iniciativy, protože bez odporu převzal kritéria soudem vytyčená v případě *Parteienfinanzierung VI*, a nechal tak Soud nastolit

¹⁸⁷ BIEZEN, Ingrid van, *Political Parties as Public Utilities, Party Politics*, 2004, **10**(6), s. 717.

¹⁸⁸ SUNSTEIN, Cass R., *Political Equality and Unintended Consequences*, *Columbia Law Review*, 1994, **94**, s. 1390.

¹⁸⁹ V nálezu sp. zn. Pl.ÚS 53/2000 bylo dokonce výslovně uvedeno, že „zrušením příspěvku na mandát ve výši jednoho milionu Kč vytváří Ústavní soud též prostor Parlamentu pro uplatnění celkově nového přístupu k financování politických stran státem tak, aby proporce mezi dotacemi dosažených pozic a dotacemi úspěchu ve volební soutěži se změnil výrazně ve prospěch ocenění počtu hlasů získaných ve volbách.“

¹⁹⁰ Přílišný aktivismus bývá Spolkovému ústavnímu soudu vytýkán obecně, nejen v tomto případě (KLOKOČKA, Vladimír, *Ústavní systémy evropských států*, 2006, s. 393). Stejně tak jej někteří autoři vytýkají i Ústavnímu soudu (např. RYCHETSKÝ, Pavel, *Vliv českého ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti a lidských práv a svobod na obecné soudnictví*, in: MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK, eds., *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*, 2009, s. 100).

nový řád financování politických stran (uzákonění absolutní hranice atd.), aniž by využil svého manévrovacího prostoru.¹⁹¹

Uvedený postup českého zákonodárce je argumentem pro tvrzení, že „historie vývoje právní úpravy politických stran v České republice i v jiných demokratických evropských státech názorně ukazuje, že k její zásadnější změně se přistupuje reálně pouze ve dvou případech: dá-li k této změně impuls Ústavní soud, anebo dojde-li k velkému (často finančnímu) skandálu, který přeroste v politickou krizi.“¹⁹² S tímto výrokem souhlasíme a domníváme se proto, že inspirací by nám neměl být jen obsah německé úpravy, ale také způsob, jakým se rodila. Jak píše Antoš, přístup Spolkového ústavního soudu, který „by byl v jiných případech zřejmě označován za soudní aktivismus, přitom považuji za nezbytný. V míře mnohem větší než jindy zde totiž politické strany skrze své zástupce v parlamentu rozhodují o sobě samých, což vyžaduje přísný přezkum ze strany soudu. Reakce na nález našeho Ústavního soudu z roku 2001 je tou nejlepší ukázkou, že jde-li o jejich financování, nemají politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně problém nalézt shodu, ovšem leckdy na úkor jiných stran, které v ní zastoupení nemají.“¹⁹³

Souhlasme s odcitovanou Antošovou myšlenkou a apelujme na to, aby právě Ústavní soud byl po německém vzoru iniciátorem změn české úpravy financování politických stran. Ostatně právě Spolkový ústavní soud byl inspirací při vzniku soudu českého,¹⁹⁴ který navíc dodnes z jeho judikatury i v oblasti financování politických stran hojně čerpá.

2.1.2. Nepřímé státní financování

Výše jsme vysvětlili, proč **daňové úlevy** patří mezi nejúčinnější formy nepřímého financování. Není proto divu, že jsou využity i v České republice. Členské příspěvky jsou od daně zcela osvobozeny [§ 19 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů]. Stejně tak je od daně z příjmů osvobozeno bezúplatné plnění poskytnuté straně na její činnost [§ 19b odst. 2 písm. b) bod 1 cit. zákona]. Donátor, ať už je fyzickou nebo právnickou osobou, si může hodnotu bezúplatného plnění odečíst od základu daně z příjmů, a to do zákonem stanovené procentuální výše ze základu daně (§ 15 odst. 1 a § 20 odst. 8 cit. zákona). Krom toho mají strany – nikoli *per se*, ale jakožto tzv. veřejně prospěšní poplatníci, tedy poplatníci daně z příjmů právnických osob, jejichž hlavní

¹⁹¹ BOYKEN, Friedhelm, *Die neue Parteienfinanzierung: Entscheidungsprozeßanalyse und Wirkungskontrolle*, 1998, s. 342.

¹⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 11/17, publikovaný pod č. 60/2018 Sb. (financování politických stran a hnutí a politických institutů), bod 45 odlišného stanoviska soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka.

¹⁹³ ANTOŠ, Marek, Lék pro české politické strany? Peníze!, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 137.

¹⁹⁴ WINTR, Jan, *Principy českého ústavního práva*, 2015, s. 124.

činností není podnikání (§ 17a cit. zákona)¹⁹⁵ – některá další daňová zvýhodnění v oblasti daně z příjmů.

České konstrukci daňového osvobození v případě bezúplatných plnění poskytnutých stranám na jejich činnost a členských příspěvků ve Spolkové republice Německo v zásadě odpovídá osvobození stran od darovací daně [§ 13 odst. 1 bod 18 písm. a) ErbStG¹⁹⁶]. Podle citovaného ustanovení jsou strany osvobozeny též od daně dědické, která nemá v České republice ekvivalent.¹⁹⁷ Fyzické osoby mohou výši darů a členských příspěvků poskytnutých politickým stranám uplatnit jako daňový odpočet. Maximální odečitatelná částka je omezena, ovšem na rozdíl od České republiky nikoli procentuálně, nýbrž pevnou výší (upraveny jsou dva mechanismy odpočtu – srov. § 10b odst. 2 a § 34g EStG¹⁹⁸). Absence takového omezení by podle Spolkového ústavního soudu byla v rozporu s principem formální rovnosti, jenž patří v demokratickém zřízení mezi stěžejní. Vysokopříjmoví dárci by totiž v takové situaci absolutně i relativně na dani šetřili více než dárci nízkopříjmoví.¹⁹⁹

Za problematický aspekt tohoto systému von Arnim považuje skutečnost, že vedle členských příspěvků a darů jsou daňově zvýhodněny také stranické daně, které jsou *de facto* obligatorní (kdo je neplatí, riskuje, že jej strana do příštího volebního klání nenasadí), což odporuje účelu tohoto daňového zvýhodnění, jež má podporovat dobrovolnost.²⁰⁰ O stranických daních lze uvažovat jako o nepřímé formě státního financování, což je další argument, proč je daňově nezvýhodňovat. Spolu se zavedením legální definice stranických daní po německém vzoru by proto bylo rozumné je vyjmout z režimu osvobození od daně.

Dary právnických osob stranám jsou přípustné, ale nejsou daňově zvýhodněny. V pozadí právnických osob stojí fyzické osoby, kterým právnické osoby umožňují pomocí darů zvětšovat jejich politický vliv, což ostatní fyzické osoby nemají k dispozici; daňové zvýhodnění darů právnických osob by tak opět bylo v rozporu s principem formální rovnosti.²⁰¹

¹⁹⁵ K tomu blíže viz PELC, Vladimír, *Zákon o daních z příjmů: komentář*, 2015, s. 376-379.

¹⁹⁶ *Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz* (německý zákon o dědické a darovací dani) – pro úplnou citaci viz seznam zkratk.

¹⁹⁷ Zrušena byla spolu s daní darovací a daní z převodu nemovitostí (nahrazenou daní z nabytí nemovitých věcí) od 1. ledna 2014 zákonným opatřením Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění zákona č. 254/2016 Sb. Příjmy politických stran a ostatních osob z nabytí dědictví nebo odkazu jsou v České republice osvobozeny od daní z příjmů [§ 4a odst. 1 písm. a) a § 19b odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů].

¹⁹⁸ *Einkommensteuergesetz* (německý zákon o dani z příjmů) – pro úplnou citaci viz seznam zkratk.

¹⁹⁹ Rozhodnutí ze dne 24. 6. 1958, BVerfGE 8, 51 (69) – *Parteienfinanzierung I*.

²⁰⁰ ARNIM, Hans Herbert von, *Die Hebel der Macht und wer sie bedient: Parteienherrschaft statt Volkssouveränität*, 2017, s. 72.

²⁰¹ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 9. 4. 1992, BVerfGE 85, 264 (315) – *Parteienfinanzierung VI*.

Daňově zvýhodňovány jsou dary veškerým německým stranám – tak jako stranám českým. Vždy to ovšem nebylo považováno za samozřejmé. Do roku 1957 byly zvýhodněny jen parlamentní strany (spolkové nebo zemské). Spolkový ústavní soud však s poukazem na zásah do principu rovnosti šancí stran svým rozhodnutím²⁰² tuto disproporci derogoval.

Porovnáme-li oba daňové režimy, německá fixní hranice pro daňový odpočet se jeví jako lepší, jelikož neznevýhodňuje ekonomicky slabší dárce. Vysokopříjmoví dárce mají vyšší základ daně, což při procentuálním odpočtu znamená, že si z něho mohou odečíst větší částku než dárce s nižšími příjmy. V této oblasti považujeme za nejvhodnější, aby každý dárce měl nárok na stejnou maximální výši odpočtu, protože bohatší dárce i tak mají, skrze své vyšší dary, větší možnost zvyšovat svůj politický vliv. Dále působí velmi přesvědčivě argumentace Spolkového ústavního soudu proti daňovému zvýhodnění darů od právnických osob, navrhuje proto zvážit, zda nepřijmout stejné opatření.

V období volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny a do Evropského parlamentu je kandidujícím stranám poskytnuto na principu rovnosti po 14 hodinách **bezplatného vysílacího času** v České televizi a Českém rozhlase (srov. § 16 odst. 8 zákona o volbách do PČR a § 59 odst. 8 zákona o volbách do EP). Nadto mají starostové obcí možnost 16 dnů přede dnem voleb stranám na principu rovnosti vyhradit **plochu pro vylepení volebních plakátů**, ke kampani ale nelze využívat, s výjimkou komunálních voleb, komunikační média kraje nebo obce nebo právnické osoby, která je jimi ovládaná (§ 16 odst. 4 zákona o volbách do PČR, § 59 odst. 4 zákona o volbách do EP, § 56a odst. 6 zákona o volbách do ZK, § 36 odst. 6 zákona o volbě prezidenta, § 30 odst. 1 zákona o volbách do ZO). Jsou-li v komunálních volbách využita tato komunikační média, musejí si zachovat korektnost a neutralitu a kandidující subjekty musejí mít rovné podmínky pro uveřejňování svých příspěvků.²⁰³

Německá média veřejné služby²⁰⁴ taktéž stranám před volbami do Spolkového sněmu a Evropského parlamentu (a zemských sněmů) poskytují bezplatný vysílací čas. Poskytován je, stejně jako jakékoli jiné poskytování veřejných služeb nebo zařízení stranám, na principu odstupňovaných rovných příležitostí (*abgestufte Chancengleichheit, graded equal*

²⁰² Rozhodnutí ze dne 21. 2. 1957, BVerfGE 6, 273 - *Gesamtdeutsche Volkspartei*.

²⁰³ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2014, sp. zn. 9 A 344/2014-61.

²⁰⁴ Blíže o nich pojednává BARINGHORST, Sigrid, Germany: Functional Differentiation or Decline? The Impact of Media Liberalization on German PSB, in: BANERJEE, Indrajit a Kalinga SENEVIRATNE, eds., *Public service broadcasting in the age of globalization*, 2006.

opportunities).²⁰⁵ Ve své judikatuře k přístupu politických stran do veřejnoprávních médií jej používá i Spolkový ústavní soud.²⁰⁶

Princip odstupňovaných rovných příležitostí je vyjádřen v § 5 odst. 1 *Parteiengesetz*, podle kterého musí být s politickými stranami, jsou-li jim poskytovány veřejné služby nebo zařízení, zacházeno stejně, ale rozsah poskytovaných veřejných služeb nebo zařízení může být odstupňován dle významu jednotlivých stran. Měřítkem jejich významu jsou mimo jiné výsledky minulých voleb, přičemž se parlamentním stranám zaručuje podíl dosahující alespoň poloviny toho, co bude poskytnuto jakékoli jiné straně.²⁰⁷ Umožněno je, aby poskytnutí služeb bylo podmíněno faktickými požadavky rovnými pro všechny politické strany (§ 5 odst. 3).

Tato úprava se oproti principu absolutní rovnosti, použitým v České republice, jeví jako vhodnější řešení. Částečně totiž eliminuje v kapitole 1.4.1 popsaný problém rychlého zahlcení voličů velkým množstvím rozsahem stejných spotů mnoha stran, jehož důsledkem je, že se jedná z pohledu stran o neefektivní formu získávání podpory voličů a z pohledu státu o neefektivní formu nepřímého financování stran. Proto máme za to, že by bylo vhodné inspirovat se v tomto směru německým právem a nahradit v citovaných českých zákonech princip absolutní rovnosti přidělování bezplatného vysílacího času principem odstupňovaných rovných příležitostí.

Na druhou stranu lze upozornit na to, že taková změna skrývá nebezpečí zneužitelnosti (v podobě cíleného upozadění politických oponentů či nepřiměřená propagace „své“ strany, a to v případě, pokud by selhaly pojistky zajišťující nezávislost veřejnoprávních médií), kterého je současná úprava prosta. A dále musíme zmínit, že v případech veřejnoprávního vysílání nad rámec zákonem garantovaného bezplatného vysílacího času převzal koncept odstupňované rovnosti Nejvyšší správní soud, když o něm konstatuje, že podle něho „ze zásady rovnosti šancí politických stran připuštěných k volbám plyne, že nemohou být vyloučeny z přístupu k rozhlasovému a televiznímu vysílání s odkazem na to, že jsou nevýznamné nebo politicky škodlivé. Tato zařízení totiž musí dát prostor všem tendencím. Na straně druhé však zásada rovnosti soutěžních šancí stran neznamená, že všechny tyto strany musí mít vymezen stejný vysílací čas pro volební agitaci.“²⁰⁸

²⁰⁵ GRECO, *Evaluation Report on Germany on Transparency of party funding (Theme II)* [online], 2009 [cit. 2018-07-02], s. 10. Dostupné z:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6362>.

²⁰⁶ Srov. rozhodnutí ze dne 3. 9. 1957, BVerfGE 7, 99 – *Sendezeit I*, a rozhodnutí ze dne 23. 8. 1961, BVerfGE 13, 204 – *Sendezeit II*.

²⁰⁷ § 5 odst. 1 *Parteiengesetz* zní: „Wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, sollen alle Parteien gleichbehandelt werden. Der Umfang der Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden. Die Bedeutung der Parteien bemißt sich insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen. Für eine Partei, die im Bundestag in Fraktionsstärke vertreten ist, muß der Umfang der Gewährung mindestens halb so groß wie für jede andere Partei sein.“

²⁰⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006-20.

Za formu nepřímého státního financování dále považujeme, jak bude níže vysvětleno, státní subvence **politickým nadacím** (*Parteinaher Stiftungen, Parteienstiftungen, politische Stiftungen*). Politické nadace mají stejně jako německé politické strany plnit v politických otázkách vůči veřejnosti v kapitole 2.1.1 zmíněnou informační a edukační funkci. Podle Spolkového ústavního soudu je jejich činnost naplňující tuto funkci ve veřejném zájmu a pro její řádné zajištění musejí být na stranách institucionálně, organizačně a personálně nezávislé. Veřejné příspěvky sloužící k zajištění jejich činnosti musejí směřovat jim, nikoli stranám.²⁰⁹ Z tohoto důvodu nesmějí strany od politických nadací přijímat dary (§ 25 odst. 1 bod 1 *Parteiengesetz*).

O jejich významu svědčí fakt, že všechny strany zastoupené v 19. Spolkovém sněmu, s výjimkou malé *Die blaue Partei* s pouhými dvěma poslanci, mají na politické instituty vazby: *Friedrich-Ebert-Stiftung* (SPD), *Konrad-Adenauer-Stiftung* (CDU), *Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit* (FDP), *Hanns-Seidel-Stiftung* (CSU), *Rosa-Luxemburg-Stiftung* (*Die Linke*), *Heinrich-Böll-Stiftung* (B'90/Grüne), *Desiderius-Erasmus-Stiftung* (AfD).

Z veřejných zdrojů jsou financovány až z 95 %²¹⁰ (v roce 2017 celkově obdržely 581 000 000 eur,²¹¹ tj. 15 106 000 000 Kč²¹²), a to na bázi každoročně určovaných transferů ze spolkového rozpočtu, případně z rozpočtů spolkových zemí²¹³ (srov. §§ 23 a 44 spolkového rozpočtového řádu²¹⁴). Právě závislost na veřejném financování a také absence zvláštní zákonné úpravy včetně jasných kritérií přidělování dotací je kritizována. Spolkové republiky Německo tak chybí komplexní zákonný rámec fungování politických nadací.²¹⁵

²⁰⁹ Rozhodnutí ze dne 14. 7. 1986, BVerfGE 73, 1 – *Politische Stiftungen*.

²¹⁰ DAKOWSKA, Dorota, German political foundations: transnational party go-betweens in the EU enlargement process, in: KAISER, Wolfram a Peter STARIE, eds., *Transnational European Union: Towards a common political space*, 2005, s. 151.

²¹¹ BIALLAS, Jörg, AfD will Gesetz für parteinaher Stiftungen, in: *Bundestag.de* [online], 2018 [cit. 2018-07-24]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/presse/hib/2018_06/-/560094.

²¹² Podle kurzu České národní banky k 2. červenci 2018 (ČNB, Kurzy devizového trhu: Platnost pro 02.07.2018., *Cnb.cz* [online], 2018 [cit. 2018-07-25]. Dostupné z: https://www.enb.cz/cs/financni_trhy/devizovy_trh/kurzy_devizoveho_trhu/denni_kurz.jsp?date=01.06.2018).

²¹³ WISSENSCHAFTLICHEN DIENSTE, *Status und Finanzierung von parteinahen Stiftungen* [online], Deutscher Bundestag, 2006 [cit. 2018-06-22], s. 4. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/blob/412424/0771c710a18a77bb41464711c32fe453/wf-iii-002-06-pdf-data.pdf>.

²¹⁴ *Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist*.

²¹⁵ MORLOK, Martin, Odpovědnost státu za nestátní politické aktéry – strany, politické mládežnické organizace, politické nadace, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 16. Naposledy toto téma zdvihla v červnu 2018 AfD (BIALLAS, Jörg, AfD will Gesetz für parteinaher Stiftungen, in: *Bundestag.de* [online], 2018 [cit. 2018-07-24]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/presse/hib/2018_06/-/560094).

Jelikož jsou, jak jsme ukázali, na sobě strany a politické nadace finančně nezávislé, někteří autoři je neřadí do oblasti nepřímého státního financování.²¹⁶ Čistě právně vzato v případě německých politických nadací s tímto lze souhlasit,²¹⁷ nikoli však v případě jejich české obdoby, což níže vysvětlíme.

Až do novely zákona o politických stranách provedené zákonem č. 302/2016 Sb. české právo institut podobný německým politickým nadacím nebo jejich zahraničním alternativám²¹⁸ neznalo. Tato novela tak zavedla novinku v podobě tzv. **politických institutů**.

Každá strana smí založit nebo být členem jednoho politického institutu (§ 17 odst. 4 věta první zákona o politických stranách). Jako příklad jmenujme Institut pro křesťansko-demokratickou politiku, z.ú. (založený KDU-ČSL), Institut pro pravicovou politiku, z. ú. (ODS), nebo TOPAZ, z.s. (TOP 09). Jsou právnickými osobami; podobně jako v Německu jim zákon neurčuje žádné mandatorní právní formy. Hlavní předmět jejich činnosti je pozitivně vymezen jako „výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblasti: (a) rozvoje demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv, (b) rozvoje občanské společnosti a společenské soudržnosti, (c) podpory aktivní účasti občanů na veřejném životě, (d) zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuse, nebo (e) přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci“ (§ 17 odst. 4 věta za středníkem). Negativní vymezení nalezneme v § 17 odst. 6: nesmějí vykonávat činnost školy, školského zařízení podle školského zákona (č. 561/2004 Sb.) ani vysoké školy podle zákona o vysokých školách (č. 111/1998 Sb.).

Politické instituty jsou ze státního rozpočtu financovány pomocí nepřímého mechanismus. Prostředky určené politickému institutu nejprve obdrží jeho mateřská strana, jež je posléze povinna použít je výlučně k hrazení výdajů na činnost institutu (§ 20 odst. 5 *in fine*). Tyto prostředky, označované jako příspěvek na podporu činnosti politického institutu, se rovnají 10 % z výše příspěvku na činnost, který straně náleží, a jsou stanovovány na roční bázi (§ 20 odst. 8). Vypláceny jsou na žádost strany v průběhu celého volebního období Poslanecké sněmovny, a to každoročně zpětně ve dvou pololetních splátkách (§ 20a odst. 3 věta první). Pro porovnání

²¹⁶ Srov. např. GRECO, *Evaluation Report on Germany on Transparency of party funding (Theme II)* [online], 2009 [cit. 2018-07-02], s. 3-4. Dostupné z:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6362>.

²¹⁷ Přestože by *de iure* k finančním tokům mezi stranami a politickými nadacemi docházet nemělo, objevují se někdy podezření, že tomu tak není. Např. v 80. letech v souvislosti s podezřením, že koncern Flick poskytoval politickým stranám dary za účel vychýlení rozhodování Ministerstva financí ve svůj prospěch (tzv. *Flick-Skandal* či *Flick-Parteispendenaffäre*), se podle Beiseho o politických politických nadacích hovořilo jako o možných bílých koních v celém případě (BEISE, Marc, *Politische Stiftungen*, in: *Handbuch Stiftungen: Ziele, Projekte, Management, rechtliche Gestaltung*, 2003, s. 208). Na druhou stranu doktrinální názor každopádně jednotně vyzdvihuje společenský přínos politických nadací, zejména v oblasti politické výchovy, udělování stipendií a mezinárodní spolupráce (tamtéž).

²¹⁸ Např. *Dr.-Karl-Renner-Institut* (napojený na rakouské sociální demokraty), *Fondation Jean-Jaurès* (napojená na francouzské socialisty) nebo *Swedish International Liberal Centre* (napojené na švédské liberály).

s Německem uvedme, že podle důvodové zprávy k zákonu č. 302/2016 Sb. se očekávají roční náklady ve výši 45 000 000 Kč (pokud by si všechny parlamentní strany založily institut).

Ústavnost tohoto příspěvku přezkoumával Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 11/17, publikovaném pod č. 60/2018 Sb. (financování politických stran a hnutí a politických institutů). Uvedl, že se potenciálně jedná o státní zásah do volné politické soutěže, neboť ta je zejména soutěží idejí, a právě ideje blízké té které straně jsou tímto příspěvkem fakticky podporovány; avšak v tomto případě jde, vzhledem k předmětu činnosti politických institutů, o zásah legitimní a vhodný (bod 110).

Podle § 20 odst. 5 věta první má na příspěvek na podporu činnosti politického institutu nárok strana splňující dvě kumulativní podmínky: (1) je zakladatelem nebo členem institutu a (2) byl za ni zvolen alespoň jeden poslanec přinejmenším ve dvou z posledních tří volebních období Poslanecké sněmovny (včetně toho probíhajícího). První podmínce těžko můžeme cokoli vytýkat, protože plyne z podstaty věci. Druhá je problematičtější. Souhlasíme s Kyselou a Kokešem, kteří poukazují na její možnou kolizi s principem rovnosti šancí, a to hned ve dvou rovinách. Rozdíly jsou činěny jednak mezi parlamentními a neparlamentními stranami a jednak „i mezi parlamentními politickými stranami samotnými, aniž by však bylo možné k tomu nalézt jiné, než ryze politické pohnutky.“²¹⁹ Na druhou stranu Ústavní soud v tom nespatřuje problém, jelikož podle něho tato podmínka zaručuje, že jsou státem finančně podporovány subjekty reprezentující setrvale relevantní politické ideje.²²⁰

Přesříliš strohá úprava politických institutů může vést, podobně jako v Německu, k volání po preciznější reglementaci, jež by zodpovídala v budoucnu vyvstanuvší otázky. Oproti té německé má ale podstatnou výhodu: obsahuje zřetelná pravidla financování politických institutů, jakkoli i k nim můžeme mít námitky. Dalším kladem české úpravy je to, že stanovuje základní pravidla transparentního hospodaření. Zákonodárce se naopak měl poučit z výše citované německé judikatury a pokusit se zajistit organizační a personální nezávislost politických institutů na jejich mateřských stranách a tím snížit potenciální riziko zneužití příspěvku na podporu činnosti politického institutu k nepřímému financování stranických aktivit. Přinejmenším k 15. červenci 2018 nebyly všechny instituty od strany personálně odděleny, jelikož členy jejich orgánů byli

²¹⁹ KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ, *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*, 2017, s. 168.

²²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 11/17, publikovaný pod č. 60/2018 Sb. (financování politických stran a hnutí a politických institutů), bod 111. Naopak podle disentujících soudců příspěvek na podporu činnosti politického institutu ještě více prohlubuje protiústavní nerovnost podmínek svobodné soutěže politických stran, která je založena nynější hranicí nároku na stálý příspěvek, jeho výši a výši příspěvku na mandát poslance a senátora (body 26-27 odlišného stanoviska soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka, k němuž se v této části připojil soudce Jan Filip).

aktivní vrcholní politici. Za všechny uvedme Institut pro pravicovou politiku, z. ú., v jehož orgánech působili mj. Alexandra Udženija, Jan Zahradil a Zbyněk Stanjura (jak lze ověřit nahlédnutím do obchodního rejstříku), tedy představitelé ODS.

Upozorněme taktéž na to, že z hlediska systematiky zákona nejsou ustanovení regulující politické instituty (§ 17 odst. 4-7) příliš šťastně umístěna. § 17 se nachází pod rubrikou „Hospodaření stran a hnutí“ a ostatní odstavce § 17 skutečně regulují hospodaření stran, respektive jim blízkých obchodních korporací, avšak v případě politických institutů se této problematiky týkají jen odst. 5 a 7, zatímco odst. 4 a 6 upravují status a činnost politických institutů. Bylo by proto vhodnější přesunout alespoň oba posledně jmenované odstavce do samostatného ustanovení.

Součástí výčtu forem nepřímého státního financování je rovněž **hrazení nákladů parlamentního života**. Uvedli jsme, že se jedná o formu, která je pro stát v podstatě nevyhnutelná. Není proto divu, že jeho příklady nalezneme v obou popisovaných státech. Mezi typické příklady patří poskytování příspěvků klubům členů parlamentu, kterým se budeme zabývat na následujících řádcích pro jeho silnou vazbu na politické strany, a poslanecké náhrady,²²¹ jež se stávají prostředkem nepřímého státního financování stran skrze stranické daně (viz kapitolu 2.2).

Frakce v Německém spolkovém sněmu jsou sdruženími nejméně 5 z každých 100 poslanců (§ 10 odst. 1 jednacího řádu Spolkového sněmu²²²); tato pohyblivá hranice je zvolena z důvodu kolísavého počtu poslanců, který je zapříčiněn existencí tzv. vyrovnávacích mandátů v německém volebním systému (běžně se o něm hovoří jako o personalizovaném poměrném systému, *personalisierte Verhältniswahl*, neboť zahrnuje poměrné i většinové prvky). Mají právní subjektivitu, mimo jiné tak mohou být aktivně i pasivně procesně legitimovány (§ 46 odst. 1 a 2 AbgG²²³), a jsou povinny mít demokratickou vnitřní strukturu a fungování (§ 48 odst. 1 AbgG).

Jejich úkolem je přispívat k plnění funkcí Spolkového sněmu (§ 47 odst. 1 AbgG), k čemuž jsou jim z veřejných prostředků poskytovány finanční a věcné příspěvky, které frakce smejí, jak zdůraznil Spolkový ústavní soud,²²⁴ používat výhradně právě jen k tomuto účelu. Finanční příspěvek má tři složky: (1) základní příspěvek náležející každé frakci, (2) příspěvek podle počtu poslanců, kteří jsou členy dané frakce, a (3) dodatečný příspěvek pro opoziční frakce, tzv. *Oppositionszuschlag* (§ 50 odst. 2 AbgG). Zákon celkovou výši finančního příspěvku ani výši jeho jednotlivých složek nijak neupravuje, její každoroční určení ponechává v diskreci Spolkového

²²¹ K poslaneckým náhradám v Německu viz MERTEN, Heike, Státní financování politiky v Německu, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 54-55.

²²² Jeho plná citace zní: *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), die zuletzt durch Beschluss d. Bundestages vom 1. Juni 2017 geändert worden ist.*

²²³ *Abgeordnetengesetz* (zákon o právním postavení členů Spolkového sněmu) – pro úplnou citaci viz seznam zkratk.

²²⁴ Ve svém rozhodnutí ze dne 13. 6. 1989, BVerfGE 80, 188 (231) – *Abgeordnetenstatus*.

sněmu. V roce 2017 obdržela podle Biallase každá frakce měsíčně základní příspěvek ve výši 411 313 eur a za každého poslance dalších 8 586 eur, opozičním frakcím byly obě částky navýšeny o 15 %.²²⁵

Navzdory výše uvedené judikatuře Spolkového ústavního soudu a výslovnému zákonnému zákazu využívání prostředků frakcí pro stranické účely (§ 50 odst. 4 *in fine* AbgG), upozorňuje Merten na to, že v praxi není vždy snadné rozlišovat stranickou činnost a činnost frakcí, což může vyústit až v nepřipustné křížové financování stran.²²⁶ Ovšem podotkněme, že zákon frakcím ukládá povinnosti směřující k transparentnímu nakládání s těmito finančními prostředky (srov. §§ 51-53 AbgG: stanovena je povinná struktura účetnictví, jeho povinná archivace a nezávislý audit).

Poslanecké a senátorské kluby je podle Bahýľové možné, ač je takto Ústava ani jednací řády na rozdíl od výborů a komisí neoznačují, považovat materiálně za orgány komor;²²⁷ právní subjektivitu nemají. Na počátku volebního období mohou ustavit poslanecký klub nejméně 3 poslanci, kdežto v průběhu volebního období jich je třeba nejméně 10 (§ 77 odst. 2 a 5 JŘPS); k ustavení senátorského klubu je potřeba nejméně 5 senátorů (§ 21 odst. 1 věta první JŘS).

K jejich činnosti jim je poskytována věcná (podle § 78 odst. 1 věta první JŘPS a § 22 odst. 1 věta první JŘS jsou oprávněny používat ke své činnosti místnosti v prostorách komory včetně potřebných technických prostředků) a finanční podpora; nároku na ni ovšem nemají poslanecké kluby ustavené v průběhu volebního období (§ 77 odst. 2 JŘPS). Stejně jako v Německu je každoroční rozhodnutí o výši finančního příspěvku v kompetenci příslušné komory, a to dle počtu členů Parlamentu, kteří jsou členy klubů (§ 78 odst. 2 věta druhá JŘPS a § 22 odst. 2 věta druhá JŘS). V roce 2017 se měsíční příspěvek skládal: (1) V případě senátorských klubů z pevné částky pro každý klub ve výši 31 850 Kč a příspěvku na každého člena klubu ve výši 6 615 Kč;²²⁸ a (2) v případě poslaneckých klubů z pevné částky ve výši 24 500 Kč a variabilní částky na člena klubu vládní strany ve výši 5 314 Kč a na člena klubu nevládní strany 6 908 Kč.²²⁹

²²⁵ BIALLAS, Jörg, Fraktionen sollen mehr Geld bekommen, in: *Bundestag.de* [online], 2018 [cit. 2018-07-02]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/presse/hib/2018_06/-/559964.

²²⁶ MERTEN, Heike, Státní financování politiky v Německu, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 54.

²²⁷ BAHÝĽOVÁ, Lenka, Čl. 31: Výbory a komise, in: BAHÝĽOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK, *Ústava České republiky: komentář*, 2010, s. 423. Tento názor ale není univerzálně přijímaný – pro opačnou argumentaci viz SYLLOVÁ, Jindřiška, Poslanec, senátor a Parlament, in: KOLÁŘ, Petr, KYSELA, Jan, SYLLOVÁ, Jindřiška, GEORGIEV, Jirí a Štěpán PECHÁČEK, *Parlament České republiky*, 2013, s. 130-131.

²²⁸ Usnesení Senátu č. 65 z 3. schůze XI. funkčního období konané dne 14. prosince 2016 k Pravidlům hospodaření senátorských klubů pro rok 2017 /senátní tisk č. 15/.

²²⁹ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1535 z 54. schůze VII. volebního období ze dne 31. ledna 2017 k návrhu Pravidel hospodaření poslaneckých klubů pro rok 2017 /sněmovní dokument 5582/.

Jak lze s těchto částek vidět, příspěvek pro opoziční poslanecké kluby se podle § 78 odst. 4 JŘPS násobí koeficientem 1,3 – dvojnásobným oproti německému *Oppositionszuschlag* pro rok 2017. Česká právní úprava – zákonem zafixované procentuální zvýhodnění opozice – se oproti německému flexibilnějšímu modelu jeví jako vhodnější, brání totiž vládní většině zvýhodnění opozičních klubů *ad hoc* umenšovat; chce-li se o to pokusit, musí být na rozdíl od Německa schopna takovou změnu provést standardním legislativním procesem a jeho pojistkami chránícími parlamentní menšinu (zejména tak musí v Poslanecké sněmovně disponovat absolutní většinou k přehlasování případného zamítnutí Senátem či prezidentova suspenzivního veta). Naopak méně vhodným řešením je ponechání stanovení způsobu vedení evidence, vyúčtování a kontroly nakládání s příspěvkem v pravomoci komory (§ 78 odst. 2 věta druhá JŘPS a § 22 odst. 2 věta druhá JŘS); německé řešení, spočívající v reglementaci této oblasti zákonem, by bylo z výše uvedených důvodů více žádoucí.

Kromě právem předvídaných forem nepřímého státního financování nelze zapomínat na to, že „samotné strany vynalézají další možnosti, jakým způsobem budou profitovat ze státního měšce: připomeňme zaměstnávání pracovníků stran (tajemníci, tiskoví mluvčí, sekretářky apod.) v pozici státem placených asistentů poslanců a senátorů nebo poradců ministerstev, hrazení nájmu stranických sekretariátů, vykazované jako poslanecká či senátorská kancelář v příslušném volebním obvodu apod.“²³⁰ Mnohé z nich jistě mohou být klasifikovány jako jednání *in fraudem legis*.

²³⁰ ŠIMÍČEK, Vojtěch, Čl. 5: Politický systém, in: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK, *Ústava České republiky: komentář*, 2010, s. 101.

2.2. Soukromé financování

Taxativní výčet povolených příjmů českých politických stran nalezneme v § 17 odst. 8 zákona o politických stranách. Mimo příjmů ze státního financování (jež jsme popsali v kapitole 2.1; zákon ve vztahu k nim není vyčerpávající, protože nevyjmenovává jednotlivé formy nepřímého financování), smějí získávat peníze z následujících soukromých zdrojů:

- (1) členské příspěvky [písm. c)];
- (2) dary, dědictví a bezúplatná plnění [písm. d)];
- (3) příjmy plynoucí z vlastního majetku, jimiž jsou
 - (a) příjmy z nájmu, pachtu a zcizení movitého a nemovitého majetku [písm. e)] a
 - (b) úroky z vkladů [písm. f)];
- (4) příjmy plynoucí z výdělečné činnosti, jimiž jsou
 - (a) příjmy vznikající z účasti na podnikání obchodních korporací, jež jsou navázány na politické strany a zákonem dovolený předmět činnosti [písm. g)] a
 - (b) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí [písm. h)];
- (5) zápůjčky a úvěry [písm. i)].

Parteiengesetz obdobný výčet obsahuje též (srov. § 24 odst. 4), ale nestojí na stejném konceptu, protože umožňuje, aby strany měly i jiné příjmy než ty vyjmenované (bod 9 cit. ustanovení a § 26 odst. 1). Zároveň platí maxima vyjádřená v § 1 odst. 4 *Parteiengesetz*, podle níž smějí strany své prostředky využívat jen k financování činností plynoucích ze Základního zákona a *Parteiengesetz*.

Dary a jiná bezúplatná plnění²³¹ (dále také jen „**dary**“) směřující českým politickým stranám jsou regulovány několikerým způsobem: Strana smí v jednom kalendářním roce přijmout od jedné a téže osoby²³² dary v maximální celkové hodnotě 3 000 000 Kč (§ 18 odst. 2 zákona o politických stranách)²³³ a přijmout dar v hodnotě vyšší než 1 000 Kč je oprávněna pouze na základě písemné smlouvy (§ 18 odst. 5). Nadto podle § 18 odst. 1 cit. zákona nesmí strana přijmout dar od vyjmenovaných subjektů, kterými jsou:

²³¹ Např. výpůjčky, služby, poskytnutí prostor.

²³² Za jednu a tutéž osobu se pro účely citovaného ustanovení považuje i právnická osoba, která je ve vztahu k dané osobě ovládající nebo ovládanou osobou; osobu ovládající a ovládanou vymezují §§ 74 an. zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění zákona č. 458/2016 Sb.

²³³ Aby předcházelo obcházení stanoveného limitu, stipuluje citované ustanovení, že rozhodná je cena obvyklá.

- (1) Stát, územní samosprávné celky a s nimi funkčně nebo majetkově spojené osoby, ledaže majetková účast nedosahuje 10 % [písm. a) – f)]. Jde o zřejmý projev zásady oddělení stran od státu (respektive veřejné moci v širším smyslu) dle čl. 20 odst. 4 Listiny. Aby byla tato zásada plně naplněna, je podle našeho názoru třeba zakázat přijímání darů od právnických osob, které získávají státní finance skrze veřejné zakázky apod. Potřebu takového zákazu potvrdil výzkum z let 2006-2013, jenž ukázal, že „31 % firemních dárců politickým stranám zároveň získává veřejné zakázky, 20 % evropské dotace“, že „sponzoři politických stran získali ve zkoumaném období dohromady zakázky v objemu zhruba 390 miliard Kč“ a že „sponzoři politických stran získávají zakázky výrazně častěji, než jiné firmy.“²³⁴
- (2) Obecně prospěšné společnosti, politické instituty a ústavy [písm. g)] a jiné právnické osoby, stanoví-li tak jiný právní předpis [písm. i)], mezi které patří např. nadace (srov. § 306 odst. 2 občanského zákoníku); tedy osoby, u nichž by podpora politických stran odporovala jejich účelu.
- (3) Svěřenské fondy [písm. h)], v jejich případě je ale označení „subjekt“, které jsme shora použili, nepřesné, jelikož jsou účelově vyčleněnými soubory majetku bez právní subjektivity (srov. § 1448 an. občanského zákoníku).
- (4) Zahraniční právnické osoby nebo fyzické osoby, které nejsou českými občany, s výjimkou [písm. j) a k)]
 - (a) politických stran;
 - (b) fundací zřízených k veřejně prospěšné činnosti; tuto výjimku považujeme za chybu, neboť tak nastává nedůvodný rozpor mezi postavením zahraničních veřejně prospěšných právnických osob, jež donory být mohou, a těch českých, jež mají darování zapovězeno;
 - (c) fyzických osob majících právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu, což je logická výjimka ze státoobčanského principu členství ve stranách, zakotveného v čl. 20 odst. 2 Listiny, odpovídající jejich volebnímu právu.

„Zakázané“ subjekty zná *Parteiengesetz* také (§ 25 odst. 2). Oba výčty se příliš neliší, ukažme si pouze dva podstatnější rozdíly: Zprvé, německé osoby napojené na veřejný sektor nesmějí dary poskytovat, až když veřejná účast na nich přesahuje 25 % (bod 5 cit. ustanovení). Zadruhé, dary od cizinců jsou obecně přípustné do výše 1 000 eur, bez omezení výše smějí strany

²³⁴ TITL, Vítězslav, Miroslav PALANSKÝ a Jiří SKUHROVEC, *Analýza darů politickým stranám* [online], 2014 [cit. 2018-09-17], s. 2 a 22. Dostupné z: <http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/31668>.

přijímat dary od občanů Evropské unie a, na rozdíl od České republiky, také od právnických osob se sídlem v Evropské unii nebo většinou vlastněných občanem Evropské unie [bod 3 písm. a) a c) cit. ustanovení]. Mimoto smějí dary bez omezení výše přijímat strany národnostních menšin od příslušníků svých menšin [bod 3 písm. b); zjednodušeně řečeno, zákon obsahuje detailnější podmínky].

Na druhou stranu dary směřující německým stranám²³⁵ nejsou dále nijak regulovány. Výjimkou je jen zákaz přijímat dary, které jsou straně poskytnuty s očekáváním protiplnění (bod 7 cit. ustanovení), dary, které pro stranu získala třetí osoba za poplatek převyšující 25 % hodnoty získaných darů (bod 8 cit. ustanovení), a dary nad 1 000 eur v hotovosti (§ 25 odst. 1 věta druhá).

Během debat o zastropování darů směřujících stranám se objevují dva názorové proudy. Jeden tyto dary chápe jako svého druhu svobodu projevu podle hesla „*money is speech*“,²³⁶ druhý to odmítá s lakonickým „*money is property; it is not speech*“.²³⁷ Pro nás je důležité, že i pokud by platil první názor, Listina (čl. 17 odst. 4) omezení svobody projevu umožňuje. V případě zastropování maximální hodnoty darů v úvahu jako důvod omezení připadá jen ochrana práv a svobod druhých, kdy právem druhých je rovnost šancí v politické soutěži (čl. 21 a 22 Listiny).²³⁸

V kapitole 2.1.1 jsme vysvětlili, proč je žádoucí zvýhodňovat tzv. *grassroots fundraising*, tedy soukromé financování od malých přispěvatelů, a navrhli, jak to učinit. Vzhledem k obtížnosti mobilizace občanů k dlouhodobé aktivní participaci na politickém životě, je ovšem možné, že navrhovaná zvýhodnění nepovedou ke zvýšené snaze stran získávat nové straníky a malé dárci proto, že to budou považovat za neúčinné. V takovém případě by bylo nutné přikročit k regulatorním zásahům. Klimešová, Bureš a Bouda navrhuje stranám absolutně zakázat přijímání darů od právnických osob (s výjimkou obchodních korporací ovládaných stranami). Dary poskytované právnickými osobami podle nich nesou riziko korupce s cílem prosadit konkrétní rozhodnutí či legislativu, riziko *de facto* anonymního recipročního plnění za předchozí politickou úsluhu a riziko obcházení zákazu přijímání darů od zahraničních právnických osob

²³⁵ Za zmínku stojí, že *Parteiengesetz* (§ 27 odst. 1 věta třetí a čtvrtá) dary negativně definuje jako platby nad rámec členských příspěvků a stranických daní a uvádí jejich demonstrativní výčet, takže jsou mezi ně řazena i jiná bezúplatná plnění; dědictví a odkazy darem nejsou, považují se za zvláštní typ příjmu (srov. § 27 odst. 2). Český zákon o politických stranách legální definici daru a jiného bezúplatného plnění neobsahuje. Nepovažujeme to za nedostatek, neboť se jedná o pojem, jehož hranice mohou být snadno vymezeny interpretací. To ovšem platí pouze za předpokladu, že bude po německém vzoru do zákona vložena legální definice členského příspěvku a stranické daně (viz odůvodnění níže).

²³⁶ Srov. SULLIVAN, Kathleen M., *Political Money and Freedom of Speech*, *UC Davis L. Rev.* 1996, 30(3), s. 687.

²³⁷ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377 (2000).

²³⁸ Podle soudce Nejvyššího soudu Spojených států Marshalla je „*equality of political access*“ v tomto případě ve veřejném zájmu a je třeba ji odlišovat od jiného tradičního zájmu, kterým je omezování stranického financování ze soukromých zdrojů také odůvodňováno, a to od prevence korupce *quid pro quo* [GARRETT, Elizabeth, *New Voices in Politics: Justice Marshall's Jurisprudence on Law and Politics*, *Howard Law Journal*, 2009, 52(3), s. 669].

prostřednictvím řetězení dceřiných společností a netransparentních forem majetkové účasti.²³⁹ Prvně uvedené nebezpečí je spojeno i s dary od fyzických osob, ale u právnických osob je umocněno problémem znásobování politického vlivu fyzických osob, které za nimi stojí (tohoto problému jsme se dotkli už v kapitole 2.1.2). Podle soudce Nejvyššího soudu Spojených států Stevense nadto hrozí nebezpečí, že množství peněz, které obchodní korporace na politické kolbiště přinášejí, může přehlušit hlas řadových občanů, kteří poté nabydou přesvědčení, že korporace v demokracii dominují.²⁴⁰

Zároveň by bylo nezbytné zrušit nebo zmírnit maximální přípustnou výši daru. Jinak by hrozilo, že strany o množství příjmů přijdou. Samotný zákaz darů od právnických osob, ale podle Klimešové, Bureše a Boudy příjmy stran neohrozí, protože vysoký podíl darů od právnických osob pochází od společností s ručeným omezením, u nichž lze předpokládat, že jejich společníci budou pod svým jménem dary nadále poskytovat.²⁴¹ Právnické osoby by poté byly odkázány na legální prosazování svých zájmů toliko lobbingem.²⁴² Na druhou stranu by vzrostlo nebezpečí používání bílých koňů – fyzických osob, prostřednictvím kterých by právnické osoby dále stranám peníze darovaly.

Zákaz darů od právnických osob rozhodně nyní nenavrhujeme – znovu si vzpomeňme na Sunsteinovu tezi o nezamýšlených důsledcích reforem –, stál by však za úvahu, pakliže by selhalo zvýhodnění menších přispěvatelů.

Od darů je nutno odlišit **členské příspěvky** (jejich definičním znakem je na rozdíl od darů protihodnota v podobě práv spojených s členstvím ve straně a mandatornost). Ve Spolkové republice Německo jsou definovány zákonem jako pravidelné platby členů politické strany, jež jsou placeny v souladu s jejími stanovami (statutem).²⁴³ Český zákon o politických stranách je taktéž vyděluje jako samostatný druh stranických příjmů [§ 17 odst. 8 písm. c)], ale jejich definici v něm nenalezneme. Což znamená, že za členské příspěvky mohou být požadovány i dobrovolné nepravidelné příspěvky, které jsou svou povahou dary. Členské příspěvky je tím pádem možné zneužít k obcházení pravidel transparentnosti týkajících se darů (k nim blíže viz kapitolu 2.4):

²³⁹ KLIMEŠOVÁ, Magdaléna, Radim BUREŠ a Petr BOUDA, *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*, 2012, s. 20-21.

²⁴⁰ Citováno dle HASEN, Richard, Citizens United and the Orphaned Antidistortion Rationale, *Georgia State University Law Review*, 2012, 27(4), s. 989-1005.

²⁴¹ KLIMEŠOVÁ, Magdaléna, Radim BUREŠ a Petr BOUDA, *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*, 2012, s. 26-27.

²⁴² Který by měl regulovat chystaný (podzim roku 2018) zákon o lobbingu (CECHL, Pavel, Chystá se zákon o lobbingu: Přinese přísnější metr na politiky i lobbyisty, *Deník.cz* [online], 2018 [cit. 2018-09-29]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/chysta-se-zakon-o-lobbingu-prinese-prisnejsi-metr-na-politiky-i-lobbyisty-20180916.html).

²⁴³ § 27 odst. 1 věta první *Parteiengesetz* zní: „Mitgliedsbeiträge sind nur solche regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied auf Grund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet.“

potenciálnímu dárci, jenž se jim chce vyhnout, stačí neposkytnout straně svůj dar přímo, ale nepřímo skrze člena jako členský příspěvek.²⁴⁴ Toto nebezpečí zmírňuje § 18 odst. 2 *in fine* zákona o politických stranách, podle něhož se členský příspěvek v částce přesahující výši 50 000 Kč za kalendářní rok považuje za dar se všemi z tohoto plynoucími, výše a v kapitole 2.4 uvedenými, konsekvencemi.²⁴⁵

Jedná se o opatření zavedené na popud Skupiny států proti korupci (*Group of States against corruption* – GRECO) při Radě Evropy.²⁴⁶ Spolu s GRECO souhlasme, že se jedná o opatření, která „významně omezují předchozí situace, kdy mohly být dary členů maskovány označením za členské příspěvky.“²⁴⁷ Přesto si lze představit ještě striktnější úpravu – např. Klimešová, Bureš a Bouda navrhuji částku 10 000 Kč ročně.²⁴⁸ V každém případě je vhodné po německém vzoru zavést legální definici členských příspěvků: budou-li *ex lege* pravidelné a ve výši určené stanovami, značně se tím omezí možnost poskytování daru straně skrze vícero členů, kteří jej mezi sebe „rozepíší“.

Stranické daně (*Mandatsträgerbeiträge, Mandatsträgerabgaben* či *Parteisteuern*) mají v Německu dlouhou tradici – SPD je praktikovala již před první světovou válkou.²⁴⁹ Pro představu uveďme, že se v roce 2011 jejich podíl na celkových příjmech stran zastoupených ve Spolkovém sněmu pohyboval od 8,23 % v případě CSU do 20,95 % v případě B'90/Grüne.²⁵⁰ Odhaduje se, že měsíční výše jednotlivých příspěvků činí zhruba 500 až 1 500 eur.²⁵¹ V § 27 odst. 1 věta druhá *Parteiengesetz* nalezneme jejich legální definici: rozumí se jimi pravidelné peněžité dávky, jež držitel mandátu poskytuje straně nad rámec členských příspěvků.

Rovněž v českých zemích sahá tradice stranických daní před první světovou válkou (příkladem je Národní strana svobodomyslná).²⁵² Ačkoli i české politické strany stranické

²⁴⁴ Že tato obava není lichá, potvrzuje GRECO, *Hodnotící zpráva České republiky: Transparentnost financování politických stran (Téma II)* [online], 2011 [cit. 2018-07-01], s. 17. Dostupné z:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c314c>.

²⁴⁵ Mimo jiné to znamená, že straník smí své mateřské straně ročně přispět maximální částkou 3 049 999 Kč (členské příspěvky do výše 49 999 Kč a dary do výše 3 000 000 Kč).

²⁴⁶ Viz doporučení č. 1 uvedené v tabulce č. 7 v kapitole 2.4.

²⁴⁷ GRECO, *Čtvrtá průběžná zpráva o plnění doporučení České republiky: Inkriminace (ETS 173 a 191, GPC 2), Transparentnost financování politických stran* [online], 2016 [cit. 2018-07-01], s. 4-5. Dostupné z:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f94b3>.

²⁴⁸ KLIMEŠOVÁ, Magdaléna, Radim BUREŠ a Petr BOUDA, *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*, 2012, s. 41.

²⁴⁹ PULZER, Peter, *Votes and Resources: Political Finance in Germany, German Politics and Society*, 2001, **19**(1), s. 22.

²⁵⁰ KÜHR, Hana, *Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen*, 2014, s. 63.

²⁵¹ Tamtéž, s. 65.

²⁵² MALÍŘ, Jiří, *Národní strana svobodomyslná v Čechách a Lidová strana (pokroková) na Moravě*, in: MALÍŘ, Jiří a Pavel MAREK, eds., *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*, 2005, s. 154.

daně vybírají,²⁵³ právní řád České republiky jejich definici postrádá. To se neobejde bez kritiky (odkážme na argumentaci týkající se absence definice členských příspěvků, která platí analogicky). Obdobně jako v případě členských příspěvků tak lze doporučit zavedení legální definice stranické daně po německém vzoru. Na rozhodnutí zákonodárce pak bude, zda podřadit stranické daně pod režim členských příspěvků, anebo darů. Přikláníme se k druhé možnosti, která v důsledku vede k tomu, že se na stranické daně uplatní požadavky na transparentnost od počátku, nikoli až od 50 000 Kč. Pochopitelně je ale třeba bedlivě zvážit přiměřenost takového opatření, neboť transparentnost by neměla být brána jako hodnota *per se*. Podle Bröhmera transparentnost vždy neznamená pouhé zpřístupnění co největšího množství informací. Naopak to může způsobit zahlcení adresáta, kterým je v ústavním právu občan, a z něj plynoucí nepochopení nahlížené problematiky. Skutečná transparentnost vyžaduje zveřejňování strukturovaných informací.²⁵⁴ Protože „efektivní dohled na [sic] financování kampaní a politických stran vyžaduje schopnou, nezávislou státní instituci [...]“. Ale to nikdy nestačí. Pro efektivní dohled musíte mít lidi, kteří se o to vážně zajímají a udržují toto téma ve středu pozornosti.“²⁵⁵

Na rozdíl od České republiky nejsou politické strany v Německu nijak speciálně omezeny v **přijímání úvěrů a zápůjček**. Českým stranám je směřeno poskytnout jen banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo pobočky zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky [§ 17 odst. 8 písm. i) zákona o politických stranách].²⁵⁶ Ústavní soud přezkoumával toto zúžení okruhu subjektů, od nichž mohou strany přijímat úvěry a zápůjčky, a vyloučil, že by byl v rozporu s principem volné soutěže politických sil. Jeho garance v ústavním pořádku neznamená, že zákon musí inherentní nerovnost dlužníků vyrovnávat (ekonomicky slabší strany mají přirozeně menší šanci na úvěry a zápůjčky dosáhnout), jen je nesmí prohlubovat bezdůvodně a neproporcionálně. Přičemž toto opatření je přiměřené vzhledem k legitimnímu cíli, jež sleduje (zvýšení transparentnosti stranického financování). Zároveň je lichá obava, že na bankovní úvěry dosáhnou jen strany, které „jdou bankám na ruku“, protože je bankovní sektor silně regulován a kontrolován.²⁵⁷

²⁵³ KLIMEŠOVÁ, Magdaléna, Radim BUREŠ a Petr BOUDA, *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*, 2012, s. 39.

²⁵⁴ BRÖHMER, Jürgen, *Transparenz als Verfassungsprinzip: Grundgesetz und Europäische Union*, 2004, s. 18-19.

²⁵⁵ OHMAN, Magnus, První panel – Vztah politiky a ekonomiky v Evropě a USA, in: KLEPÁRNÍK, Vít, ed., *Financování politických stran a regulace politických kampaní: záznam veřejné konference*, 2012, s. 25-26.

²⁵⁶ Je to další z novinek zavedených novelou provedenou zákonem č. 302/2016 Sb.

²⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 11/17, publikovaný pod č. 60/2018 Sb. (financování politických stran a hnutí a politických institutů), body 96-99. Pro úplnost je nutné uvést, že podle čtyř disentujících soudců k zásahu do volné soutěže politických stran došlo, jelikož pro méně hospodářsky silné strany byla narušena rovnost šancí získat úvěr; tato nerovnost je umocněna tím, že dle dat z roku 2016 tvoří zápůjčky a úvěry zhruba 30 % stranických prostředků (bod 30 odlišného stanoviska soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka, k němuž se v této části připojil soudce Jan Filip). Disentující soudci dále nepovažují zúžení okruhu

Českých stranám je zakázáno **vlastním jménem podnikat** (§ 17 odst. 2 zákona o politických stranách). Avšak není to zákaz absolutní, jelikož odst. 3 téhož ustanovení jim dovoluje založit obchodní korporaci či se na ní účastnit jako společník nebo člen, pokud je výlučným předmětem činnosti takové obchodní korporace: „(a) provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání, (b) publikační a propagační činnost, (c) pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo (d) výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.“ Z uvedeného výčtu je zřejmé, že se jedná o činnosti vedené primárně záměrem propagovat danou stranu, jejichž výdělečný potenciál je reálně spíše marginální.

Nabízí se proto otázka proporcionality takto významně zúžené svobody podnikání, jíž se zabýval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl.ÚS 26/94, publikovaném pod č. 296/1995 Sb. (financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám). Podle tehdejšího znění zákona o politických stranách (po novele provedené zákonem č. 117/1994 Sb.) bylo stranám zakázáno podnikat absolutně, protože se nesměly ani účastnit na podnikání prostřednictvím obchodních korporací. Ústavní soud absolutní zákaz jako nepřiměřený derogoval, neboť „nemá ani v Ústavě ani v Listině základních práv a svobod ani v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy, dostatečnou oporu.“

Ústavní soud ovšem pokračoval: „Na druhé straně však ani generelní uvolnění jakékoli podnikatelské činnosti politických stran a politických hnutí bez omezení [...] 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.“ To se stalo základem nynější povolené (nepřímé) podnikatelské činnosti, jejímž předmětem je publikační a propagační činnost v širokém smyslu slova, a zároveň základem zákazu podnikatelských činností, které jsou čistě obchodního rázu.

poskytovatelů za vhodný nástroj podpory transparentnosti stranického hospodaření, protože se na rozdíl od většinového stanoviska obávají propojení stran s bankovním sektorem, a ani za nástroj nezbytný, jelikož by jej mohly nahradit např. nové povinnosti zajišťující transparentnější poskytování zápůjček a úvěrů stranám či stanovení maximální přípustné částky získané od jednoho poskytovatele (body 33-35 odlišného stanoviska).

Naopak německé strany mohou podnikat bez zvláštního omezení. Např. SPD a jiné strany díky tomu vlastní média, což je sice předmětem odborné debaty, ale většina autorů a Spolkový ústavní soud to považuje za jejich ústavní právo,²⁵⁸ a AfD díky tomu v roce 2014 prodala zlaté mince v hodnotě zhruba 2 500 000 eur, což jí umožnilo dosáhnout na značnou státní podporu (viz kapitolu 2.1.1).²⁵⁹

Německý podstatně liberálnější právní režim je v rozporu s právním názorem Ústavního soudu a potenciálně umožňuje extenzivní propojování politických stran s podnikatelskou sférou v rozporu s jejich posláním. Nyní bychom mohli unáhleně konstatovat, že český přístup je vhodnější než německé *laissez faire*, ale nesmíme zapomenout na názor Kyselý a Kokeše, podle nichž za uvážení stojí, zda již není ochrana poskytovaná českým restriktivním přístupem jen iluzorní a bezzubá, neboť vznikají strany, jež jsou navázané na podnikatelské subjekty.²⁶⁰ Vzpomeňme na politickou vědou vytvořené teorie politických podnikatelů (*political entrepreneurs*) a *business-firm parties* (*entrepreneurial parties*, strany typu firmy, strany-firmy), o nichž jsme pojednali v kapitole 1.4.1. Na politologické studie prokazující působení politických podnikatelů na české politické scéně jsme odkázali již tam a práce Justa a Charváta dokazuje totéž i pro *business-firm parties*.²⁶¹ Proto nelze než souhlasit s Kyselou a Kokešem, když tvrdí, že „[v] tomto aspektu se již zákaz politických stran vlastním jménem podnikat stává bezzubým a přednost musí dostat regulační nástroje potírající následné nežádoucí projevy takového spojení (stranická patronáž, klientelismus atp.) a zjevného střetu zájmů.“²⁶² Připomeňme si, že oněm nežádoucím projevům jsme věnovali prostor v kapitolách 1.3 a 1.4.1.

Strany nesmějí **vlastnit majetek mimo státní území** České republiky (§ 17 odst. 11 zákona o politických stranách). Účelem tohoto zákazu je snaha zamezit nekontrolovatelným příjmům včetně darů.²⁶³ V německém právním řádu podobnou normu nenalezneme, a proto za použití zásady legální licence dovodíme, že tamější strany nejsou v tomto směru omezeny. Účel českého

²⁵⁸ MERTEN, Heike, Spolková republika Německo, in: KLEPÁRNÍK, Vít, ed., *Financování politických stran a regulace politických kampaní: záznam veřejné konference*, 2012, s. 37.

²⁵⁹ BLUMENBERG, Manuela S., Karl-Heinz NASSMACHER a Holger ONKEN, Germany: current issues of an aging party finance régime, in: MENDILOW, Jonathan a Eric PHÉLIPPEAU, eds., *Handbook of Political Party Funding*, 2018, s. 263.

²⁶⁰ KYSELA, Jan a Marian KOKES, *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*, 2017, s. 98.

²⁶¹ Klasifikují tak Věci veřejné a ANO 2011 [JUST, Petr a Jakub CHARVÁT, Business-Firm Parties and the Czech Party System after 2010, *Politics in Central Europe*, 2016, 12(3), s. 105].

²⁶² KYSELA, Jan a Marian KOKES, *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*, 2017, s. 98.

²⁶³ KLÍMA, Karel, *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*, 2014, s. 251.

zákazu je legitimní, a to obdobně jako zákaz darů ze zahraničí, který doporučuje Rada Evropy.²⁶⁴ Podle Hamiltona jsou důvody pro tento zákaz zejména historické: mezi světovými válkami financovalo spřízněné strany v zahraničí nacistické Německo i Sovětský svaz, během studené války tak činily obě supervelmoci.²⁶⁵

V kapitole 1.2 jsme uvedli, že zatímco státní financování politických stran je ovládáno principem rovnosti (a nezapomeňme ani na princip oddělení stran od státu vyjádřený v čl. 20 odst. 4 Listiny), soukromé financování je postaveno na principu svobody. Zákonodárce by se tudíž při **vytyčování mantinelů soukromého financování** – jinak řečeno při zasahování do autonomie stran v této oblasti – měl opírat především o principy veřejnosti (transparentnosti) a kontroly spíše než o zakazující reglementaci. Jak bylo vidět na předchozích řádcích, německá úprava soukromého financování ve všech podstatných aspektech liberálnější než její český protějšek. Z toho by mělo plynout, že je vzhledem k principům soukromého financování úpravou ve svém souhrnu zdařilejší. Před takovým soudem je nicméně potřeba ověřit, že jsou dostatečně kvalitně provedeny principy transparentnosti a kontroly, což uděláme v následující kapitole.

Mimoto jistě platí, že princip svobody není bezbřehý, a tak u jednotlivých právních institutů může být příliš liberální přístup chybný a může být namísto přikročit k regulaci. Musí však být odůvodněná a přiměřená. Jinak totiž platí, že „peníze, obdobně jako voda, si vždy najdou cestu [ke svým adresátům]“.²⁶⁶

²⁶⁴ COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns* [online], 2003 [cit. 2018-09-12]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

²⁶⁵ HAMILTON, James, *European Standards on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, in: *Conference on International Standards of Financing of Political Parties and Election Campaigns* [online], 2009 [cit. 2018-09-16], s. 12. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2008\)148-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2008)148-e).

²⁶⁶ „Money, like water, will always find an outlet“ [rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003)]. Viz např. čtyři mechanismy, jakými by docházelo k obcházení přehnané regulace soukromých příjmů stran, která byla přijata s chvályhodným záměrem omezit korupci, uvedené v ISSACHAROFF, Samuel a Pamela S. KARLAN, *The Hydraulics of Campaign Finance Reform*, *Texas Law Review*, 1999, 77, s. 1719-1723.

2.3. Financování volebních kampaní (regulace výdajů politických stran)

V předchozích kapitolách jsme opakovaně poukazovali na novelu zákona o politických stranách, provedenou zákonem č. 302/2016 Sb., která zavedla řadu nových pravidel v oblasti veřejného a soukromého financování stran a také v oblasti jeho transparentnosti a kontroly (to si ukážeme v kapitole 2.4). Vedle ní byla zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, novelizována většina volebních zákonů. Zavedeny byly výdajové limity, jež před tím znal pouze zákon o volbě prezidenta, a doplňující opatření zajišťující transparentnost volebních kampaní.²⁶⁷

Volební kampaní se rozumí jakákoliv propagace kandidující strany nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch těchto subjektů, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata; považuje se za ni i sdělení v neprospěch jiného z uvedených subjektů (§ 16 odst. 1 zákona o volbách do PČR, § 59 odst. 1 zákona o volbách do EP, § 56a odst. 1 zákona o volbách do ZK, § 35 odst. 1 zákona o volbě prezidenta). Výdaji na volební kampaň se rozumí součet všech peněžních prostředků nebo jiných plnění ocenitelných v penězích, které kandidující subjekt vynaloží na úhradu nákladů volební kampaně (§ 16c odst. 1 zákona o volbách do PČR, § 59c odst. 1 zákona o volbách do EP, § 56d odst. 1 zákona o volbách do ZK, § 37 odst. 1 zákona o volbě prezidenta).

Výdaje na volební kampaň jsou omezeny: u **sněmovních voleb** částkou 90 000 000 Kč [§ 16c odst. 2 písm. a) zákona o volbách do PČR]; u **senátních voleb** částkou 2 000 000 Kč, respektive 2 500 000 Kč, účastní-li se kandidát prvního i druhého kola voleb [§ 16c odst. 2 písm. b) zákona o volbách do PČR]; u **voleb do Evropského parlamentu** částkou 50 000 000 Kč (§ 59c odst. 2 zákona o volbách do EP); u **krajských voleb** částkou, která odpovídá násobku 7 000 000 Kč a počtu krajů, v nichž byla zaregistrována kandidátní listina dané strany nebo koalice (§ 56d odst. 2 zákona o volbách do ZK); u **prezidentských voleb** částkou 40 000 000 Kč, respektive 50 000 000 Kč, účastní-li se kandidát prvního i druhého kola voleb (§ 37 odst. 2 zákona o volbě prezidenta).

Uvedené částky zahrnují daň z přidané hodnoty a částky, které kandidující subjekt uhradil nebo má uhradit a které s jeho vědomím uhradily nebo se za něj zavázaly uhradit třetí osoby; plnění poskytnutá bezplatně nebo za cenu nižší než obvyklou, se započítávají jako obvyklá cena (§ 16c odst. 3 zákona o volbách do PČR, § 59c odst. 2 zákona o volbách do EP, § 56d odst. 2 zákona o volbách do ZK, § 37 odst. 2 zákona o volbě prezidenta). Právně tím je vyřešen problém

²⁶⁷ Některá z nich byla zavedena na popud GRECO – srov. tabulku č. 7 v kapitole 2.4.

obcházení limitů pomocí hrazení a účtování cen, které jsou výrazně nižší než ceny obvyklé; na druhou stranu v praxi si lze představit, že bude určování obvyklé ceny značně obtížné (např. v případě poradenství v oblasti politického marketingu). Dále je otázkou, zda je legitimní tímto způsobem nepřímo omezovat dobrovolnictví. Zvláště proto, že údaje o všech osob, které ve prospěch kandidujícího subjektu uhradily nebo se zavázaly uhradit výdaje na volební kampaň, poskytly peněžitý dar nebo bezúplatné plnění, se zveřejní na internetových stránkách kandidujícího subjektu (§ 16d odst. 2 a 3 zákona o volbách do PČR, § 59d odst. 2 a 3 zákona o volbách do EP, § 56e odst. 2 a 3 zákona o volbách do ZK, § 38 odst. 2 a 3 zákona o volbě prezidenta) a že údaje o jiných plněních ocenitelných v penězích, včetně identifikace jejich poskytovatele, jsou kandidující subjekty povinny vést v účetnictví (§ 16b odst. 4 zákona o volbách do PČR, § 59b odst. 4 zákona o volbách do EP, § 56c odst. 4 zákona o volbách do ZK, § 36 odst. 4 zákona o volbě prezidenta).

Chce-li **třetí osoba vést volební kampaň** ve prospěch nebo v neprospěch kandidujícího subjektu, je povinna registrovat se u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále také jen „Úřad“; blíže o něm pojednáme v kapitole 2.4). Třetí osobou nesmí být, jinak řečeno volební kampaň se vůbec nemůže účastnit, žádná z osob vyjmenovaných v § 16e odst. 2 zákona o volbách do PČR, § 59e odst. 2 zákona o volbách do EP, § 56f odst. 2 zákona o volbách do ZK, respektive § 38a odst. 2 zákona o volbě prezidenta. V zásadě se jedná o osoby, které nemohou straně poskytnout dar, a dále mezi ně patří provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání a osoby, které zajišťují obsah, vydání a veřejné šíření periodického tisku. Na tyto osoby se vztahují povinnosti obdobné těm, které zákony ukládají kandidujícím subjektům: vedou transparentní volební účet a evidenci svých výdajů, po skončení kampaně zveřejňují přehled výdajů a jejich výdaje jsou omezeny limity, které ukážeme v následující tabulce (srov. § 16e zákona o volbách do PČR, § 59e zákona o volbách do EP, § 56f zákona o volbách do ZK, § 38a zákona o volbě prezidenta). Účelem institutu třetí osoby je zabránit obcházení pravidel vedení volebních kampaní prostřednictvím subjektů, jež nemají s kandidujícím subjektem formálně nic společného. Jeví se v tom jako účinný, přiměřený a jeho cíl je legitimní, a proto proti němu nic nenamítáme.

Tabulka 6: Omezení výdajů na volební kampaně v České republice

Volby	Výdajový limit kandidujícího subjektu	Výdajový limit třetí osoby
Prezident republiky	1. kolo: 40 000 000 Kč 2. kolo: 10 000 000 Kč	1. kolo: 800 000 Kč 2. kolo: 200 000 Kč
Poslanecká sněmovna PČR	90 000 000 Kč	1 800 000 Kč
Senát PČR	1. kolo: 2 000 000 Kč 2. kolo: 500 000 Kč	1. kolo: 40 000 Kč 2. kolo: 10 000 Kč
Evropský parlament	50 000 000 Kč	1 000 000 Kč
Zastupitelstva krajů	7 000 000 Kč za jeden kraj	140 000 Kč za jeden kraj
Zastupitelstva obcí	Žádný	

Zdroj: Vypracováno autorem.

Kromě obecných povinností zajišťujících transparentnost stranického hospodaření (viz kapitolu 2.4) se v souvislosti s volebními kampaněmi uplatňují taktéž **zvláštní pravidla transparentnosti**. Kandidující subjekty jsou povinny vést o kampani účetnictví (§ 16b odst. 2 zákona o volbách do PČR, § 59b odst. 2 zákona o volbách do EP, § 56c odst. 2 zákona o volbách do ZK, § 36 odst. 2 zákona o volbě prezidenta) a transparentní volební účet (§ 16a zákona o volbách do PČR, § 59a zákona o volbách do EP, § 56b zákona o volbách do ZK, § 24 zákona o volbě prezidenta) a k úhradě veškerých výdajů na volební kampaň lze použít pouze peněžní prostředky uložené na něm (§ 16b odst. 1 zákona o volbách do PČR, § 59b odst. 1 zákona o volbách do EP, § 56c odst. 1 zákona o volbách do ZK, § 36 odst. 1 zákona o volbě prezidenta). Kandidující subjekt po vyhlášení výsledků voleb zašle Úřadu veškeré účetnictví týkající se volební kampaně a zprávu o financování volební kampaně, kterou zároveň zveřejní na internetu (§ 16d odst. 2 a 5 zákona o volbách do PČR, § 59d odst. 2 a 5 zákona o volbách do EP, § 56e odst. 2 a 5 zákona o volbách do ZK, § 38 odst. 2 a 5 zákona o volbě prezidenta). Kandidující subjekty a třetí osoby v neposlední řadě mají povinnost označovat (informací o zadavateli a zpracovateli) propagaci nebo volební agitaci šířenou prostřednictvím komunikačních sítí, a to včetně velkoplošných zařízení a negativní kampaně (§ 16 odst. 6 zákona o volbách do PČR, § 59 odst. 6 zákona o volbách do EP, § 56a odst. 5 zákona o volbách do ZK, § 35 odst. 5 zákona o volbě prezidenta).

Obecní volby, včetně voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy, jako jediné nejsou nijak zastropovány a netýkají se jich ani zvláštní pravidla transparentnosti volební kampaně. Přinášelo by to četné praktické obtíže spojené s četností a různorodostí kandidujících subjektů a pravidla transparentnosti by mohla odradit některé z mnohých malých subjektů, jež se v těchto volbách o přízeň voličů ucházejí. Na druhou stranu by výdajové limity a přísnost pravidel

transparentnosti mohly být odstupňovány podle velikosti obce. Ty nejmenší by mohly být z nového režimu zcela vyňaty, protože pro tamější sdružení nezávislých kandidátů a nezávislé kandidáty by nepochybně šlo o nepřiměřenou zátěž; navíc u nich lze předpokládat, díky osobní znalosti kandidátů a jejich majetkových poměrů, větší přirozenou míru transparentnosti kampaně.

Po regulaci komunálních kampaní volá neziskový sektor – např. Transparency International upozorňuje na nebezpečí směšování nákladů ze senátních kampaní do kampaní komunálních v případě souběhu kandidatur v obou volbách a na to, že ve volbách roku 2018 skoro dvě třetiny kandidujících subjektů nepřistoupily k seberegulaci a využívaly absence pravidel pro komunální volby a souběhu obou kampaní.²⁶⁸ Pravdou je, že volby do zastupitelstva hlavního města Prahy jsou, Šimralovými slovy, „jedněmi z nejdražších netransparentních voleb ve střední Evropě.“²⁶⁹ Dokladem může být skutečnost, že v posledních pražských komunálních volbách (2018) hnutí ANO 2011, které mělo ze všech kandidujících subjektů největší rozpočet, podle svého tvrzení vyčlenilo na kampaň 50 000 000 Kč,²⁷⁰ tedy částku odpovídající celorepublikovému limitu pro evropské volby. Celostátně na komunální a senátní volby v roce 2018 hnutí ANO 2011 vyčlenilo 150 000 000 Kč, kdežto ODS s druhým největším rozpočtem (opět podle svého tvrzení) alokovala v porovnání jen 40 000 000 Kč, částky v řádech desítek milionů dále do kampaně investovaly pouze Svoboda a přímá demokracie – Tomio Okamura (25 000 000 Kč), hnutí Starostové a nezávislí (25 000 000 Kč) a ČSSD (10 000 000 Kč).²⁷¹

V Německu podobná pravidla zavedena nejsou. Volební kampaně proto jsou regulovány pouze obecnými pravidly stranického financování; nejrelevantnější jsou pravidla transparentnosti, jež popíšeme v kapitole 2.4. Spolkový ústavní soud ostatně konstatoval zákaz státních orgánů působit během volební kampaně ve prospěch anebo neprospěch kterékoli strany či kandidáta, jelikož by šlo o porušení práva na rovnost šancí.²⁷² Stěžejním principem ovládajícím německé volební kampaně tudíž je svoboda projevu garantovaná čl. 5 Základního zákona. Není ale bezbřehá: Podobně jako v České republice je ve volební den ve volební místnosti nebo v jejím okolí zakázáno ovlivňovat voliče (§ 32 zákona o volbách do Spolkového sněmu). Spolkový ústavní soud potvrdil, že se na kampaně vztahují normy trestního práva, v praxi tudíž např. mohou

²⁶⁸ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Střet regulovaného a neregulovaného živilu: podzimní předvolební kampaně 2018, *Transparentní volby* [online], 2018 [cit. 2018-10-12]. Dostupné z: <http://www.transparentnivolby.cz/komunalni-senat2018/stret-regulovaneho-a-neregulovaneho-zivilu-podzimni-predvolebni-kampane-2018/>.

²⁶⁹ ŠIMRAL, Vít, *Financování českých politických stran*, 2016, s. 162.

²⁷⁰ NGUYEN, Thuong Ly, Bezedné volby: Strany do komunálních kampaní lijí desítky milionů, zastiňuje je ANO, E15 [online], 2018 [cit. 2018-11-30]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/volby/komunalni-volby-2018/bezedne-volby-strany-do-komunalnich-kampani-liji-desitky-milionu-zastinuje-je-ano-1351821>.

²⁷¹ PROCHÁZKOVÁ, Andrea, ANO utratí za volby 150 milionů aneb kolik to stojí souseda Babiše, *Respekt* [online], 2018 [cit. 2018-11-30]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/spolecnost/kolik-stoji-soused-babise-pozvani-na-gulas>.

²⁷² Rozhodnutí ze dne 2. 3. 1977, BVerfGE 44, 125 – *Öffentlichkeitsarbeit*.

veřejná média odmítnout vysílat volební spoty naplňující skutkovou podstatu některého trestného činu z nenávisti.²⁷³

Německý systém tudíž je obdobou toho českého před přijetím zákona č. 322/2016 Sb. (respektive zavedením přímé volby prezidenta republiky). To odpovídá trendu, na který poukazuje Walecki, že v mladých demokraciích jsou volební výdaje regulovány přísněji než v zavedených demokraciích, jež mají liberálnější přístup (výjimkou je westminsterský model).²⁷⁴ V kapitole 1.5 jsme uvedli přehled přesvědčivých argumentů pro i proti zavedení omezení výdajů ve volebních kampaních. V České republice se odmítavé stanovisko konkrétně projevuje hlasy, které namítají zásah výdajových limitů do svobody projevu.²⁷⁵ Na druhou stranu Výbor Spojených národů pro lidská práva v komentáři k čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.) uvedl, že jsou přípustné, jsou-li rozumné a slouží-li k ochraně před nepřiměřenými výdaji některých subjektů.²⁷⁶ Přípouští je také čl. 9 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2003)4 o společných pravidlech proti korupci ve financování politických stran a volebních kampaní.²⁷⁷ A protože soudíme, že české limity obě podmínky splňují (o rozdílech mezi výší výdajů některých stran jsme hovořili výše), nepovažujeme je za nelegitimní. Prospěšnost výdajových limitů byla navíc potvrzena případovou studií na municipální úrovni v Brazílii, která ukázala, že vedou ke zvýšení volební soutěže, snížení šancí majetnějších kandidátů na vítězství a snížení výhod kandidátů, kteří drží veřejné funkce.²⁷⁸ V této oblasti tedy v Německu inspiraci nenalezneme.

Naopak jak Česká republika, tak Spolková republika Německo zakazují **kupčení s volebními hlasy**. V obou státech je takové chování trestněprávně postižitelné: v České republice jako trestný čin maření přípravy a průběhu voleb a referenda podle § 351 alinea 2 trestního

²⁷³ Rozhodnutí ze dne 14. 2. 1978, BVerfGE 47, 198 – *Wahlwerbesendungen*.

²⁷⁴ WALECKI, Marcin, Practical Solutions for Spending Limits, in: OHMAN, Magnus a HANI ZAINULBHAI, eds., *Political Finance Regulation: The Global Experience*, 2009, s. 46.

²⁷⁵ Např. ŠIMÍČEK, Vojtěch, Ústavní limity financování politického života v České republice a vábení sirén snadných řešení, in: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed., *Financování politického života*, 2015, s. 31-32.

²⁷⁶ „Reasonable limitations on campaign expenditure may be justified where this is necessary to ensure that the free choice of voters is not undermined or the democratic process distorted by the disproportionate expenditure on behalf of any candidate or party.“ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)* [online], 1996 [cit. 2018-08-12], s. 6. Dostupné z:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en.

²⁷⁷ COUNCIL OF EUROPE, *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns* [online], 2003 [cit. 2018-09-12]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>.

²⁷⁸ AVIS, Eric, Claudio FERRAZ, Frederico FINAN a Carlos VARJÃO, Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Competition and Incumbency Advantage, *NBER Working Paper No. 23508* [online], 2017 [cit. 2018-09-16], s. 27. Dostupné z: <https://www.nber.org/papers/w23508>.

zákoníku;²⁷⁹ v Německu jako trestný čin volebního úplatkářství podle § 108b StGB,²⁸⁰ podle druhého odstavce tohoto ustanovení je trestáno dokonce též volební pasivní úplatkářství (tedy prodávání svého hlasu). Trestní represe v případě pasivního úplatkářství se zdá nepřiměřená o to spíše, že zavedení jeho trestnosti by mohlo vést ke snížení ochoty voličů volební korupci oznamovat.

Za zmínku stojí, že zatímco podle českého trestního práva může být za volební korupci odpovědná i právnická osoba (§ 7 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů *a contrario*), v Německu je trestní odpovědnost právnických osob všeobecně absolutně vyloučena. Na druhou stranu je tam za jmenovaný trestný čin možné uložit trest ztráty způsobilosti zastávat veřejné funkce, volit a být volen (*Verlust der Amtsfähigkeit, der Wählbarkeit und des Stimmrechts*; § 108c ve spojení s § 108b StGB), jež katalog českých trestních sankcí neobsahuje (§§ 52 a 98 trestního zákoníku *a contrario*).

2.4. Princip transparentnosti a princip kontroly

Základní požadavky směřující k **transparentnosti hospodaření stran v České republice** obsahuje § 17 odst. 9 a 10 zákona o politických stranách. Strany vedou účetnictví podle zákona o účetnictví (č. 563/1991 Sb.). Jejich účetní závěrky musejí být ověřeny auditorem podle zákona o auditorech (č. 93/2009 Sb.); tutéž povinnost zákon ukládá i obchodní korporaci, kterou strana založila nebo na níž se strana účastní jako společník nebo člen. Povinné subjekty jsou v obou případech při výběru auditora omezeny zákonným požadavkem, podle kterého lze téhož auditora určit opakovaně nejvýše 5 po sobě následujících kalendářních let. Toto omezení zavedla novela provedená zákonem č. 302/2016 Sb., jejímž cílem bylo podle důvodové zprávy k tomuto zákonu „zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí“, a to na doporučení GRECO č. 7.

Důvodová zpráva dodává, že zvažována byla ještě striktnější opatření jako povinnost vybrat auditora ze zvláštní databáze, která by byla založena na principu náhodného výběru, určování auditora losem ze seznamu auditorů či zavedení auditorů určených pouze pro strany s nárokem na státní příspěvek. Tato opatření byla zavržena na základě nesouhlasného stanoviska Ministerstva financí. Podle něho je obecná úprava v zásadě dostačující, neboť dostatečně zaručuje transparentnost ověřování účetní závěrky. S tím můžeme, srovnáme-li §§ 14, 14a, 14e, 18 aj. zákona o auditorech nebo Etický kodex Komory auditorů České republiky, souhlasit.

²⁷⁹ Zaveden byl s účinností od 14. 11. 2011 až novelou trestního řádu provedenou zákonem č. 330/2011 Sb.

²⁸⁰ *Strafgesetzbuch* (německý trestní zákoník) – pro úplnou citaci viz seznam zkratk.

Přiměřenost a legitimitu povinného auditu potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 7. 2009, č. j. Pst 11/2008-52. Argumentoval tím, že tento požadavek, který jistě může být zvláště pro malé strany finančně zatěžující, je „záruk[ou] otevřenosti a transparentnosti politických stran, která je nezbytná s ohledem na jejich privilegované postavení oproti jiným právníckým osobám a na jejich funkci v ústavním systému.“ V rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č. j. Pst 11/2014-33, pak Nejvyšší správní soud judikoval, že se povinný audit vztahuje také na strany, jež v daném kalendářním roce nevykáží žádné příjmy ani výdaje.

Podle § 19h odst. 1 zákona o politických stranách je účetní závěrka a zpráva auditora o jejím ověření součástí výroční finanční zprávy, kterou je každá strana povinna každoročně do 1. dubna předložit Úřadu. Podle citovaného ustanovení obsahuje výroční zpráva řadu výkazů podávajících přehled o finanční situaci strany. Přehled příjmů mimo jiné obsahuje: přehled o členech, jejichž členský příspěvek za kalendářní rok je vyšší než 50 000 Kč, včetně jejich identifikace [písm. j) cit. ustanovení], přehled darů včetně identifikace dárců [písm. g)] a přehled ostatních bezúplatných plnění, jejichž obvyklá cena převyšuje částku 50 000 Kč, včetně identifikace osob, jež je poskytly [písm. h)];²⁸¹ připojen je k němu též přehled obchodních korporací, v nichž má strana účast [písm. c) bod 1], a přehled dluhů strany včetně identifikace věřitelů [písm. c) bod 2]. Přehled výdajů mimo jiné obsahuje výdaje na volby členěné podle jednotlivých druhů voleb [písm. f)]; připojen je k němu též seznam výdajů vynaložených na podporu činnosti politického institutu, jehož je strana členem, minimálně ve výši příspěvku na jeho činnost [písm. k)]. Efektivní kontrola výročních zpráv veřejností je zajištěna jejich zveřejňováním na internetových stránkách Úřadu (§ 19h odst. 6).

Zákon č. 302/2016 Sb. přinesl v oblasti transparentnosti rovněž nová pravidla zachycování platebních transakcí stran.²⁸² Ke své činnosti mohou používat jen finanční prostředky vedené na účtech u banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo u pobočky těchto zahraničních institucí na území České republiky s výjimkou výdajů do 5 000 Kč, které lze hradit v hotovosti (§ 17a odst. 1 zákona o politických stranách). Podle § 17 odst. 2 cit. zákona vedou oddělené účty pro:

²⁸¹ To ovšem nemění nic na tom, že podle § 18 odst. 4 zákona o politických stranách „každý dárcce musí být identifikován“ bez ohledu na výši bezúplatného plnění.

²⁸² Některé politické strany, zvláště ty etablované, mnohá tato pravidla dobrovolně dodržovaly ještě před tím, než byla uzákoněna (KYSELA, Jan a Marian KOKES, *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*, 2017, s. 106).

- (1) příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění (jde o tzv. zvláštní účet),
- (2) plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu ke straně a politickému institutu,
- (3) financování volebních kampaní za podmínek stanovených volebními zákony (volební účet, o němž jsme hovořili v kapitole 2.3),
- (4) ostatní příjmy a výdaje.

Transparentní je pouze zvláštní účet a volební účet²⁸³ (k technickým podmínkám zvláštního účtu srov. § 17b), kdežto ostatní dva účty veřejnosti přístupné nejsou, strany ve vztahu k nim mají ovšem informační povinnost vůči Úřadu.

Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí byl na doporučení GRECO²⁸⁴ zřízen mnohokrát zmiňovanou novelou provedenou zákonem č. 302/2016 Sb. Je nezávislým ústředním správním úřadem pro dohled nad hospodařením stran, jenž se řídí pouze právními předpisy a do jehož činnosti lze zasahovat jen na základě zákona, a účetní jednotkou (§ 19 zákona o politických stranách). Naplňuje všechny čtyři atributy nezávislosti ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 59/2000, publikovaného pod č. 278/2001 Sb. (nezávislost České národní banky při její péči o stabilitu měny): institucionální, instrumentální, personální a finanční nezávislost.²⁸⁵

Personální nezávislost se projevuje při výběru předsedy a čtyř členů Úřadu. Předsedu Úřadu jmenuje prezident republiky²⁸⁶ na dobu 6 let (nemůže být jmenován na více než dvě po sobě jdoucí funkční období) ze dvou kandidátů, z nichž navrhuje jednoho Poslanecká sněmovna a jednoho Senát (§ 19c odst. 1 a 2 zákona o politických stranách). Členy Úřadu taktéž jmenuje prezident republiky na dobu 6 let, ale na rozdíl od jmenování předsedy je možné neomezené opakování a mechanismus výběru je složitější. Kandidáty, z nichž prezident vybírá, volí Senát, jemuž kandidáty navrhuje Poslanecká sněmovna, prezident Nejvyššího kontrolního úřadu a jednotliví senátoři; dva kandidáty zvolí Senát z kandidátů navržených Poslaneckou sněmovnou a po jednom kandidátu Senát zvolí z kandidátů navržených prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu a z kandidátů navržených jednotlivými senátory (§ 19e odst. 1 a 2).

²⁸³ Jedná se o naplnění doporučení GRECO č. 5 – viz tabulku č. 7.

²⁸⁴ Doporučení č. 8 – viz tabulku č. 7.

²⁸⁵ Srov. KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ, *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*, 2017, s. 128.

²⁸⁶ Jde o kontrassegnovanou pravomoc ve smyslu čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy, neboť je založena zákonem.

Nezávislost předsedy a členů Úřadu na politických stranách posiluje skutečnost, že podmínkou pro jejich jmenování je podle § 19c odst. 2 a 3 ve spojení s § 19e odst. 4, kromě požadavků běžně stanovených pro podobné funkcionáře,²⁸⁷ že kandidát v posledních 2 letech (respektive 3 letech v případě předsedy Úřadu) nebyl členem strany ani nevykonával funkci poslance, senátora, poslance Evropského parlamentu, člena zastupitelstva kraje nebo hlavního města Prahy.²⁸⁸ Jejich nezávislost je dále umocněna široce nastavenou neslučitelností funkcí, omezením možnosti vykonávat jiné výdělečné činnosti a tím, že je v kompetenci prezidenta republiky odvolat je pouze, pokud přestanou splňovat podmínky výkonu funkce (srov. § 19c odst. 5 a 6 a § 19d odst. 2 ve spojení s § 19e odst. 4).

Úkolem Úřadu je: (1) Vykonávat dohled nad hospodařením stran a politických institutů podle zákona o politických stranách, a to jednak zkoumáním výročních finančních zpráv předkládaných stranami a jednak vlastní kontrolou hospodaření stran (§ 19f ve spojení s § 19g odst. 1).²⁸⁹ A (2) vykonávat dohled nad financováním volebních kampaní a rozhodovat o registraci třetích osob, jež se hodlají volební kampaně účastnit (§ 16f odst. 1 zákona o volbách do PČR, § 59f odst. 1 zákona o volbách do EP, § 56g odst. 1 zákona o volbách do ZK, § 38b odst. 1 zákona o volbě prezidenta). V obou oblastech Úřad projednává přestupky a případně ukládá správní tresty.

Před zřízením Úřadu kontrolovala hospodaření stran Poslanecká sněmovna, což bylo problematické proto, že jednak tím pádem strany kontrolovaly samy sebe a jednak byly kontrolovány toliko výroční zprávy. Komplexnější dohled měl vykonávat Nejvyšší kontrolní úřad. Ústavní soud ovšem jeho působnost derogoval pro nedostatečné ústavní zmocnění,²⁹⁰ neboť použití státních subvencí je vnitřní záležitostí stran, a kontrolu hospodaření s nimi nelze odlišit od soukromých příjmů stran.²⁹¹ Zřízení Úřadu tedy nelze než hodnotit kladně. Učinilo tak i GRECO, byť své doporučení označilo za splněné pouze částečně. Důvodem pro takový výrok byla: Zaprvé obava, zda je navzdory postačujícím právním zárukám Úřad fakticky dostatečně nezávislý, schopný v praxi efektivně vykonávat své pravomoci a zda má k dispozici dostatečné zdroje; svou obavu GRECO opírá o zprávy o nedostatečné transparentnosti financování kampaní,

²⁸⁷ Znalosti, zkušenosti a morální vlastnosti, které jsou předpokladem řádného výkonu funkce, české státní občanství, plná svéprávnost, bezúhonnost, splnění podmínek podle zákona o některých dalších předpokladech pro výkon některých funkcí ve státních orgánech (tzv. lustrační zákon), ukončené magisterské vzdělání.

²⁸⁸ Tato podmínka se ovšem neuplatnila při jmenování prvního předsedy a členů Úřadu (srov. ustanovení o účinnosti zákona č. 302/2016 Sb.).

²⁸⁹ Úřad je při tom oprávněn seznamovat se se všemi údaji týkajícími se hospodaření stran a strany jsou povinny poskytnout Úřadu součinnost.

²⁹⁰ Srov. čl. 97 odst. 1 Ústavy, který zní: „Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán. Vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.“

²⁹¹ Nálezem ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl.ÚS 26/94, publikovaným pod č. 296/1995 Sb. (financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám).

jež se objevily po sněmovních volbách v roce 2017 a prezidentských volbách 2018.²⁹² Zadržet absence jasného postupu pro předkládání a následné prověřování stížností podaných občany a médií týkajících se financování stran a volebních kampaní.²⁹³

Princip transparentního hospodaření německých politických stran je ústavně inkorporován. Čl. 21 odst. 1 *in fine* Základního zákona stanoví, že „musejí veřejně skládat účty o zdrojích a použití svých prostředků a o svém majetku.“²⁹⁴ Zákonná ustanovení provádějí tento požadavek způsobem v mnohém podobném české úpravě.

Strany jsou taktéž povinny vést standardní účetnictví (§ 24 odst. 2 *Parteiengesetz*) a předsedovi Spolkového sněmu předložit své výroční zprávy (§ 23 odst. 1), a to každoročně do 30. září (§ 23 odst. 2 ve spojení s § 19a odst. 3 věta první). Podobně jako v Česku musí být výroční zpráva strukturovaná podle příjmů a výdajů strany a obsahovat přehled jejího majetku (§ 24 odst. 1). Struktura německých výročních zpráv je ještě podrobnější než u jejich českých protějšků (srov. § 24 odst. 4-7), což je nepochybná přednost. Máme ovšem za to, že české právo v tomto směru ukládá dostatečné povinnosti, takže není nezbytně nutné se německým vzorem řídit.

Další rozdíl je v tom, že v Německu jsou povoleny anonymní dary (včetně těch, jež jsou zjevně činěny prostřednictvím třetí osoby) do výše 500 eur (§ 25 odst. 2 bod 6 *a contrario*). Povinnost zveřejňovat ve výroční zprávě údaje o přispěvateli se uplatní u darů, členských příspěvků a stranických daní v souhrnné hodnotě nad 10 000 eur za kalendářní rok (§ 25 odst. 3).

Výroční zpráva musí být ověřena auditorem,²⁹⁵ ale na rozdíl od České republiky jsou této povinnosti zproštěny strany, které kumulativně nemají nárok na státní příspěvky ani nedisponují příjmy či majetkem ve výši více než 5 000 eur (§ 23 odst. 2 a 4 ve spojení s § 18 odst. 4 věta první).

²⁹² „While this body’s independence and mandate, as provided for by law, fully meet the requirements underlying the recommendation, the true independence, the effective exercise of its mandate in practice and the appropriateness of its resources would benefit from being reconsidered in light of the allegations of opacity and insufficient transparency of financial information which surrounded the October 2017 Parliamentary and the January 2018 presidential election campaigns.“ GRECO odkazuje na zjištění Transparency International reprodukováná v JOHNSTONE, Chris, Watchdog monitors uneven openness in Czech presidential campaign, *Czech Radio* [online], 2018 [cit. 2018-11-30]. Dostupné z: <https://www.radio.cz/en/section/curraffrs/watchdog-monitors-uneven-openness-in-czech-presidential-campaign>. K pochybnostem o transparentnosti kampaní dále viz např. VALÁŠEK, Lukáš, Zemanovce sponzorovala pavučina firem napojená na Putina právníka, *IDNES* [online], 2018 [cit. 2018-11-30]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/sponzori-zemancovcu-0rr-/domaci.aspx?c=A181102_165432_domaci_lva. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Poslanecká sněmovna 2017: Hodnocení, *Transparentní volby* [online], 2017 [cit. 2018-11-30], Dostupné z: <http://www.transparentnivolby.cz/snemovna2017/hodnoceni/>.

²⁹³ GRECO, *Druhá zpráva o plnění doporučení České republiky: Inkriminace (ETS 173 a 191, GPC 2), Transparentnost financování politických stran* [online], 2018 [cit. 2018-07-01], s. 6. Dostupné z: <https://rm.coe.int/treti-hodnotici-kolo-druha-zprava-o-plneni-doporuceni-ceske-republiky-/16808af476>.

²⁹⁴ „Sie [die Parteien] müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“

²⁹⁵ Stejně jako účetnictví strany (§ 29 odst. 1 věta první *Parteiengesetz*). Citovaný zákon v § 31 stanovuje pravidla, jež zaručují personální nezávislost auditora na straně – např. on nebo osoby s ním spojené se nesmí podílet na účetnictví strany nebo v posledních třech letech nesmí být jejím funkcionářem. Poslední podmínku nicméně považujeme, pokud jde o její časové určení, za příliš mírnou.

Další rozdíl je v tom, že neexistuje povinnost auditora po určité době měnit, a to ani přes doporučení GRECO takové opatření zavést, nebo zavést povinnost mít auditory dva.²⁹⁶ Německo to neučinilo s odůvodněním, že současný stav, kdy audit politických stran probíhá podle stejných pravidel jako audit obchodních korporací a je posílen o kontrolu prováděnou předsedou Spolkového sněmu (k níž se dostaneme níže), je uspokojivý.²⁹⁷ Z důvodů uvedených výše považujeme doporučení GRECO za správné.

Výroční zprávy jsou tedy předkládány předsedovi Spolkového sněmu a v jeho pravomoci je jejich kontrola. Přezkoumává je po formální a obsahové stránce (§ 23a odst. 1). Má-li za to, že obsahují nepravdivé informace, je oprávněn k prověření situace přizvat nezávislé auditory (§ 23a odst. 1 a 2). Jiný speciální kontrolní mechanismus hospodaření politických stran v Německu neexistuje. Tamější model tudíž je obdobou jeho českého protějšku před přijetím zákona č. 302/2016 Sb., jehož nevýhody jsme popsali, a proto v Německu v tomto ohledu inspiraci nenalzáme. Na nedostatky německé úpravy upozorňuje také GRECO, když poukazuje na předsedovy omezené kontrolní pravomoci.²⁹⁸ Konečně odlišností oproti České republice je absence regulace zachycování platebních transakcí stran, kterou rovněž považujeme za nedostatek německé úpravy, neboť je nepochybně vhodným nástrojem pro kontrolu stranického hospodaření ze strany veřejnosti.

V předchozím textu jsme často naráželi na **doporučení GRECO**. Během třetího kola monitoringu svých členských států hodnotila mimo jiné transparentnost financování politických stran. Protože jsou Česká republika i Spolková republika Německo členskými státy GRECO, byly obě podrobeny hodnocení.²⁹⁹ Mnohá z doporučení obsažených v hodnotících zprávách obou států jsme již popsali, nyní pro představu uvedme všechna.

²⁹⁶ Doporučení č. 7 – viz tabulku č. 8. Je tudíž hodnoceno jako nesplněné [GRECO, *Addendum to the Second Compliance Report on Germany: Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Transparency of Party Funding* [online], 2018 [cit. 2018-07-02], s. 6-7. Dostupné z: <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report-on-ger/168078bd09>].

²⁹⁷ GRECO, *Compliance Report on Germany: Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Transparency of Party Funding* [online], 2011, s. 12.

²⁹⁸ Tamtéž, s. 13. Proto je doporučení č. 8 hodnoceno jen jako částečně splněné [GRECO, *Addendum to the Second Compliance Report on Germany: Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Transparency of Party Funding* [online], 2018 [cit. 2018-07-02], s. 7. Dostupné z: <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report-on-ger/168078bd09>].

²⁹⁹ Pro průběh celého procesu včetně jednotlivých dílčích hodnotících zpráv viz GRECO, *Third Evaluation Round / Troisième cycle d'évaluation: Evaluation and Compliance Reports* [online]. [cit. 2018-07-21]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-3>

Znění doporučení, jež GRECO ve své hodnotící zprávě z 1. dubna 2011 adresovalo České republice, je uvedeno v následující tabulce. Vyjma doporučení č. 8, které bylo splněno jen částečně a k němuž jsme se vyjádřili výše, byla všechna doporučení Českou republikou dle mínění GRECO uspokojivě splněna.³⁰⁰

Tabulka 7: Doporučení GRECO České republiky v oblasti „Transparentnost financování politických stran“ (2011)

Č.	Doporučení
1	Přijmout opatření, která by zajišťovala, že i dary od členů dané politické strany se přiměřeně odrazí ve finančních zprávách politických stran a hnutí;
2	zavést přesná pravidla pro ocenění a vykazování nepeněžitých darů, včetně úvěrů (a to kdykoliv se jejich podmínky odlišují od podmínek obvyklých na trhu či jsou zrušeny) a dalšího zboží a služeb (jiných než práce dobrovolníků, kteří nejsou profesionály v daném oboru) poskytnutých za cenu nižší, než je cena obvyklá na trhu;
3	hledat způsoby, jako konsolidovat účetní knihy a účty politických stran a hnutí tak, aby zahrnovaly účty subjektů, které přímo či nepřímo souvisejí s danou politickou stranou nebo hnutím nebo jsou stranou či hnutím nějakým způsobem kontrolovány;
4	zajistit, aby se finanční zprávy politických stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti získat přístup k těmto zprávám;
5	vyžadovat (i) mnohem detailnější zveřejňování výdajů na kampaň ve výročních finančních zprávách a (ii) mnohem častější podávání zpráv/výkazů a zveřejňování darů nad určitou hodnotu, které politické strany a hnutí obdržely v souvislosti s volebními kampaněmi;
6	zajistit, aby kandidáti vedoucí vlastní volební kampaň, nezávislou na kampani politické straně/hnutí, podléhali, a to do nejvyšší možné míry, normám, jež jsou srovnatelné s těmi, které platí pro politické strany/hnutí;
7	zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí;

³⁰⁰ GRECO, *Druhá zpráva o plnění doporučení České republiky: Inkriminace (ETS 173 a 191, GPC 2), Transparentnost financování politických stran* [online], 2018 [cit. 2018-07-01], s. 8. Dostupné z: <https://rm.coe.int/treti-hodnotici-kolo-druha-zprava-o-plneni-doporuzeni-ceske-republiky-/16808af476>.

8	(i) v souladu s článkem 14 doporučení Rec(2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní zajistit zavedení nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran/hnutí a volebních kampaní (včetně kampaní vedených přímo kandidáty); (ii) zajistit, aby měl tento mechanismus mandát, pravomoc, ale i přiměřené zdroje pro účinnou a proaktivní kontrolu financování politických stran/hnutí a volebních kampaní, vyšetřování údajných porušení pravidel o financování politických stran/hnutí a, je-li to vhodné, i pro ukládání sankcí a (iii) zavést jasný postup pro předkládání (a následné) prověřování stížností podaných občany a médii s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní;
9	(i) zavést vhodné (pružné) sankce za veškerá porušení zákona o politických stranách a hnutích, vedle stávajících sankcí a (ii) zajistit možnost uložit sankce za porušování zákona o politických stranách a hnutích kandidátům uvedeným na kandidátní listině.

Zdroj: GRECO, *Hodnotící zpráva České republiky: Transparentnost financování politických stran (Téma II)* [online], 2011, s. 22-23; tabulka zpracována autorem.

Německu svá doporučení GRECO adresovalo v hodnotící zprávě ze 4. prosince 2009. Splněna byla pouze doporučení č. 1, 6 a 9, doporučení č. 2, 3, 4, 5, 8 a 10 byla splněna toliko částečně a doporučení č. 7 nebylo splněno vůbec; k některým z nich jsme se již blíže vyjádřili výše, k ostatním odkažme na zprávu GRECO.³⁰¹ Pro nás je podstatné, že Německu se příliš nedařilo doporučení plnit, zatímco celkové hodnocení České republiky bylo uspokojivé.

Tabulka 8: Doporučení GRECO Spolkové republiky Německo v oblasti „Transparentnost financování politických stran“ (2009)

Č.	Doporučení
1	Přizvat spolkové země, aby podrobily sdružení voličů (Wählervereinigungen), která se účastní politického života nejen na místní úrovni, pravidlům týkajícím se požadavků na transparentnost, dohledu nad účetnictvím a sankcím za porušení těchto pravidel stejně jako politické strany;
2	i) na spolkové úrovni zavést systém zveřejňování účetnictví o volebních kampaních, který by vedl k tomu, že budou informace dostupné bezprostředně po volebních kampaních; ii) přizvat spolkové země k tomu, aby přijaly podobná opatření, jež by se vztahovala na sdružení voličů účastnící se voleb do zemských sněmů a na místní úrovni;

³⁰¹ GRECO, *Addendum to the Second Compliance Report on Germany: Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Transparency of Party Funding* [online], 2018 [cit. 2018-07-02]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report-on-ger/168078bd09>.

3	i) snížit hranici 50 000 eur pro okamžité vykazování a zveřejňování darů politickým stranám podle zákona a politických stranách; ii) zakázat anonymní dary a iii) zvážit významné snížení hranice pro zveřejňování darů a dárců;
4	zakázat dary členům parlamentu a kandidátům, kteří jsou členy politických stran, nebo je případně podrobit požadavkům týkajícím se na vedení účetnictví o nich a jejich zveřejňování, které by byly podobné těm vztahujícím se na politické strany;
5	i) vyvinout globálnější přístup k financování politických stran v Německu, a to prostřednictvím uvedení oficiálního dokumentu o různých formách státní podpory, jež byly skutečně poskytnuty anebo byly k dispozici; ii) zahájit diskuze o dalších opatřeních potřebných k tomu, aby byla podle zákona zajištěno striktní oddělení financování politických stran na jedné straně a nadací a parlamentních frakcí na straně druhé;
6	vyjasnit podmínky, za nichž je dovolen sponzoring ve prospěch politických stran, stejně jako na to aplikovaný právní účetní a fiskální režim;
7	posílit nezávislost externího auditu finančních výkazů stran, například zavedením přiměřeného rozsahu výměny auditorů nebo jmenováním druhého auditora z jiné společnosti;
8	zajistit, že orgán, v jehož gesci je dohled nad financováním politických stran, je dostatečně nezávislý a má k dispozici přijatelné kontrolní nástroje, adekvátní personální zdroje a vhodnou expertízu;
9	i) sladit sankce za nedodržování požadavků zákona o politických stranách a v tomto kontextu se vypořádat s absencí sankcí za dary v hodnotě vyšší než 1 000 eur učiněné v hotovosti a ii) zajistit použitelné sankce pro případ nedodržení požadavků týkajících se identifikace dárců;
10	i) pokud jde o režim darů členům parlamentu, vyjasnit potenciální porušení kodexu chování, jenž je přílohou jednacího řádu Spolkového sněmu, a ii) zajistit, že za tato porušení budou následovat efektivní, přiměřené a odrazující sankce.

Zdroj: GRECO, *Evaluation Report on Germany on Transparency of party funding (Theme II)* [online], 2009, s. 28-29; přeloženo a tabulka zpracována autorem.

Při **hodnocení rozdílů** mezi úpravou soukromého financování politických stran (kapitola 2.2) a regulace volebních kampaní (kapitola 2.3) v Česku a Německu jsme zjistili, že německá úprava je obecně liberálnější. Zároveň jsme popsali, že liberální úprava musí být doplněna vhodnými regulatorními opatřeními naplňujícími princip transparentnosti a kontroly. V této kapitole jsme ukázali, že taková opatření jsou v České republice buď srovnatelná s těmi

německými, nebo dokonce účinnější. Německá úprava by tak v tomto směru mohla být zlepšena (jak dokládají doporučení GRECO). Připočteme-li k tomu, že jsme v českém systému soukromého financování a regulace kampaní neobjevili žádná nerozumná nesystémová pravidla, dojdeme k závěru, že ve srovnání se Spolkovou republikou Německo není v oblasti soukromého financování, regulace kampaní, transparentnosti a kontroly v České republice třeba přikračovat k razantním změnám, nýbrž stačí po německém vzoru napravit dílčí problémy, jež jsme komparací anebo jinak identifikovali.

Závěr

Bezchybný systém financování politických stran nenalezneme. Jedná se o polycentrický fenomén podmíněný bezpočtem faktorů, jejichž vzájemné vztahy lze v plné šíři jen stěží pochopit.³⁰² Změna jednoho parametru systému pak, použijeme-li Fullerovo přirovnání, je zatažením za vlákno pavučiny, které se promítá na celou pavučinu: zatáhnutí dvojnásobnou silou nevede k rovnoměrnému rozdělení napětí mezi všechna vlákna, nýbrž vytváří na pavučině zcela nový vzor.³⁰³ Majíce toto na paměti, nepokusili jsme se v této práci, vzhledem k jejím ambicím, uvést komplexní návrh změn českého systému financování politických stran, ale pouze jsme nastínili jednotlivé možné změny. Ani jsme se nepokusili, vzhledem k velkému množství proměnných charakterizujících systém financování politických stran (srov. kapitoly 1.3 až 1.5), navrhovat takovéto změny abstraktně, nýbrž jsme vyšli z mezinárodního srovnání: konkrétně nám ke komparaci posloužila Spolková republika Německo.

V samém úvodu této práce jsme vyjádřili hypotézu, že německá úprava financování politických stran by mohla být – díky její poměrně dlouhé historii, jež mohla být využita k jejímu vytříbení – vzorem hodným následování. Naše hypotéza se potvrdila jen z části: zatímco v kapitolách 2.2 až 2.4 jsme došli k závěru, že v oblastech soukromého financování stran, regulace volebních kampaní, transparentnosti a kontroly stranického hospodaření není Německo na systémové úrovni vhodnou inspirací (některé dílčí instituty jí ovšem jsou), u státního financování je to naopak.

Popsali jsme, že negativními znaky českého systému přímého státního subvencování jsou přílišná závislost stran na prostředcích od státu a skutečnost, že veškeré státní subvence jsou stranám poskytovány toliko na základě volebního úspěchu. K jejich umenšení by mohl přispět německý institut označovaný jako relativní hranice (*relative Obergrenze*), který spočívá v tom, že je každé jednotlivé straně vyplacen státní příspěvek pouze do výše rovnající se celkové výši prostředků, které strana získala ze soukromých zdrojů. Při jeho převzetí by ovšem měla být přechodná ustanovení nastavena tak, aby byla hranice postupně zvyšována, což umožní stranám své rozpočty přizpůsobit. Taktéž by při výpočtu této hranice bylo žádoucí bonifikovat prostředky získané skrze tzv. *grassroots fundraising* (financování od drobných přispěvatelů). V krajním případě nefunkčnosti takových bonifikací je možné zvažovat zákaz přijímání darů od právnických osob (zároveň by bylo třeba zrušit nebo zmírnit maximální přípustnou výši darů od fyzických osob).

³⁰² WEBBER, Grégoire C. N., The polycentricity of political financing, *Public Law*, 2012, **April**, s. 310.

³⁰³ FULLER, Lon L., The Forms and Limits of Adjudication, *Harvard Law Review*, 1978, **92(2)**, s. 395.

Dále bývá české úpravě přímého financování vytýkáno, že nedostatečně naplňuje princip rovnosti šancí kandidujících subjektů. K odstranění tohoto nedostatku lze dokonce uvažovat o převzetí německého modelu téměř v celém rozsahu: Státní příspěvky by byly sloučeny do jediného, jenž by byl postaven na principu příspěvku na úhradu volebních nákladů, avšak vypláceného celé volební období, nikoli jen jednorázově. Podmíněn by byl hranicí 1 % volebního zisku, která je podle Ústavního soudu ústavněkonformní. Z důvodu možných nezamýšlených negativních důsledků takto revoluční reformy je, nicméně, bezpečnější konzervativnější řešení: převzetí pouze relativní hranice, a to tak, aby měly strany dostatek času na adaptaci.

V oblasti nepřímého státního financování se jeví jako lepší německá fixní hranice daňového zvýhodnění dárců, kteří poskytují dary politickým stranám. Na rozdíl od české procentuální hranice je totiž bohatším dárcům zabráněno tímto způsobem disproporčně zvyšovat svůj politický vliv, který už i tak může být zvyšován skrze jejich vyšší dary. Po německém vzoru dále za zvážení stojí omezení daňových zvýhodnění pouze na dárcy, kteří jsou fyzickými osobami, jelikož dary prostřednictvím právnických osob umožňují, v rozporu s principem formální rovnosti, zvětšování politického vlivu fyzických osob, které je ovládají.

Další formou nepřímého státního financování je poskytování bezplatného vysílacího času ve veřejnoprávních médiích v období volebních kampaní. Německá úprava, podle níž je vysílací čas poskytován na principu odstupňovaných rovných příležitostí, částečně řeší problém spojený s principem absolutní rovnosti, uplatňovaném v této oblasti v České republice, spočívající v rychlém zahlcení voličů velkým množstvím rozsahem stejných spotů mnoha stran, jehož důsledkem je, že se jedná o neefektivní formu nepřímého státního financování a získávání voličské podpory.

Právní úprava politických institutů – nově zavedených v České republice po německém vzoru – je v některých ohledech řešena lépe než její německý protějšek. Na druhou stranu lze v Německu stále hledat poučení a zajistit skutečnou nezávislost politických institutů na jejich mateřských stranách, čímž bude sníženo nebezpečí zneužití příspěvku na podporu činnosti politického institutu k financování stranických aktivit. Konečně poslední předností německého právního řádu v oblasti nepřímého financování je zákonná regulace způsobu vedení evidence, vyúčtování a kontroly nakládání s příspěvkem, který je vyplácen poslaneckým frakcím ve Spolkovém sněmu; tato problematika je, co se týče českých poslaneckých a senátorských klubů, ponechána v pravomoci příslušné komory Parlamentu.

Základní zásadou financování politických stran ze soukromých zdrojů je princip svobody. Viděno touto optikou by měl být německý model, jenž je podstatně liberálnější, zdařilejší. Jak jsme ovšem ukázali především v kapitole 2.4, v Německu nejsou, oproti České republice,

dostatečně kvalitně provedeny principy transparentnosti a kontroly. Jak již bylo uvedeno, inspiraci ve Spolkové republice proto nalezneme jen v dílčích otázkách. Jednou z nich je zavedení legální definice stranických daní, aby bylo zabráněno některým případům jejich zneužití k obcházení pravidel transparentnosti, která se vztahují na dary. Naopak nikoli podle německého vzoru by mělo být stranám absolutně zakázáno přijímat dary od právnických osob, které získávají státní finance skrze veřejné zakázky apod., aby byla naplněna zásada oddělení stran od státu. Rovněž by mělo být zakázáno přijímání darů od zahraničních fondací zřízených k veřejně prospěšné činnosti, aby měly stejné postavení jako jejich tuzemské protějšky.

To, co bylo konstatováno u soukromého financování, lze zopakovat i v případě regulace volebních kampaní: německé liberálnější úpravě scházejí mechanismy zaručující dostatečnou transparentnost a kontrolu. Inspiraci jsme tam v této oblasti vůbec nenalezli. Naopak se naskytla sporná otázka, zda přísněji neregulovat také komunální volby. Nepochybně by s tím byly spojeny mnohé obtíže, ale jejich částečným řešením může být odstupňování výdajových limitů a pravidel transparentnosti podle velikosti obce.

Český zákonodárce buď může převzít vybrané německé instituty, nebo se jimi může inspirovat, přizpůsobit je českému právu a teprve poté uzákonit. Druhá alternativa je vhodnější, protože odpovídá Zweigertovu a Kötzovu metodologickému doporučení při přebírání cizích právních institutů: rozhodneme-li se, že se osvědčená zahraniční úprava hodí k následování, musíme před její adopcí vyřešit, jak bude fungovat s ohledem na domácí procesní předpisy, pravomoci veřejných orgánů, a dokonce celý socioekonomický kontext.³⁰⁴ Jinak řečeno, je třeba pamatovat na komplexnost rozdílů mezi jednotlivými právními řády.

Doporučení pro Českou republiku jsme našli též ve vztahu k přijímání shora nastíněných změn. Na konci kapitoly 2.1.1 jsme dospěli k závěru, že by měl jejich iniciátorem v případě financování politických stran být, po německém vzoru, Ústavní soud. Od stran zastoupených v Parlamentu lze totiž na základě historických zkušeností očekávat (nedojde-li k velkému skandálu nebo podobnému impulsu), že se nebudou pokoušet nastavit systém, jenž by byl příznivý také pro neparlamentní strany, a budou hlasovat především ve svém zájmu. V každém případě by při zavádění opatření, která v této práci navrhuje, nemělo jít o léčbu šokem, ale o promyšlený graduální proces. Vzhledem k mládí českého stranického systému (v porovnání s vyspělými západními demokraciemi) by mu měl být především dán prostor k budování vazeb na občanskou společnost. Strany tak mohou získávat nejzdravější zdroje svých financí, a tím zároveň naplňovat princip oddělení od státu podle čl. 20 odst. 4 Listiny.

³⁰⁴ ZWEIGERT, Konrad a Hein KÖTZ, *Introduction to comparative law*, 1998, s. 17.

Seznam zkratek

AbgG	<i>Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 5. Januar 2017 (BGBl. I S. 17) geändert worden ist</i> (zákon o právním postavení členů Spolkového sněmu)
AfD	<i>Alternative für Deutschland</i> (Alternativa pro Německo)
B'90/Grüne	<i>Bündnis 90/Die Grünen</i> (Spojenectví 90/Zelení)
CDU/CSU	<i>Christlich Demokratische Union Deutschlands / Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.</i> (Křesťanskodemokratická unie / Křesťansko-sociální unie Bavorska)
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
ErbStG	<i>Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1997 (BGBl. I S. 378), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist</i> (německý zákon o dědické a darovací dani)
EStG	<i>Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3214) geändert worden ist</i> (německý zákon o dani z příjmů)
Evropská úmluva o lidských právech	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950 (vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.)
FDP	<i>Freie Demokratische Partei</i> (Svobodná demokratická strana)
GRECO	<i>Group of States against corruption</i> (Skupina států proti korupci) založená Radou Evropy
JŘPS	zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
JŘS	zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášená zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, republikovaná usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
LS-HZDS	<i>Ludová strana – Hnutie za demokratické Slovensko</i>

nařízení o evropských politických stranách	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací
NPD	<i>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</i> (Národnědemokratická strana Německa)
Parteiengesetz	<i>Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1116) geändert worden ist</i> (německý zákon o politických stranách)
NSDAP	<i>Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei</i> (Národně socialistická německá dělnická strana)
občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
ODS	Občanská demokratická strana
politická strana / strana	politická strana a politické hnutí (<i>politická strana a politické hnutie</i>), a to jedná-li se o české nebo slovenské reálie
SDKÚ-DS	<i>Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana</i>
slovenský zákon o politických stranách	zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov
SMER-SD	<i>SMER – sociálna demokracia</i>
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> (Sociálnědemokratická strana Německa)
StGB	<i>Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist</i> (německý trestní zákoník)
trestní zákoník	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ústava SR	<i>ústavní zákon č. 460/1992 Sb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov</i>
Úřad	Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí
Základní zákon	<i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist</i> (Základní zákon Spolkové republiky Německo)

zákon o daních z příjmů	zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o politických stranách	zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů
zákon o volbách do EP	zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o volbách do PČR	zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o volbách do ZK	zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o volbách do Spolkového sněmu	<i>Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1116) geändert worden ist</i> (zákon o volbách do Spolkového sněmu)
zákon o volbě prezidenta	zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů

Není-li uvedeno jinak, jsou veškeré právní předpisy v této práci citovány ve znění platném k 1. listopadu 2018, v případě zrušených předpisů v jejich posledním znění.

Seznam tabulek

Tabulka 1: Modely stran a jejich charakteristika	17
Tabulka 2: Modely financování politiky podle Smilova.....	27
Tabulka 3: Parametry přímého státního financování politických stran v SRN.....	38
Tabulka 4: Parametry přímého státního financování politických stran v ČR	46
Tabulka 5: Podíl státních příspěvků v rozpočtech vybraných parlamentních stran 1995-2014....	47
Tabulka 6: Omezení výdajů na volební kampaně v České republice.....	73
Tabulka 7: Doporučení GRECO České republiky v oblasti „Transparentnost financování politických stran“ (2011).....	82
Tabulka 8: Doporučení GRECO Spolkové republiky Německo v oblasti „Transparentnost financování politických stran“ (2009).....	83

Seznam obrázků

Obrázek 1: Systém přímého státního financování politických stran v ČR	39
Obrázek 2: Graf podílu státních příspěvků v rozpočtu parlamentních stran.....	47

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

1.1. Knihy a monografické publikace

ARNIM, Hans Herbert von. *Die Hebel der Macht und wer sie bedient: Parteienherrschaft statt Volkssouveränität*. München: Wilhelm Heyne Verlag, 2017. ISBN 978-3-641-20880-6.

BLONDEL, Jean. *Comparative Government: An Introduction*. Second edition. New York: Harvester Wheatsheaf, 1995. ISBN 978-0-13-433905-4.

BOYKEN, Friedhelm. *Die neue Parteienfinanzierung: Entscheidungsprozessanalyse und Wirkungskontrolle*. Baden-Baden: Nomos, 1998. ISBN 3-7890-5483-6.

BRÖHMER, Jürgen. *Transparenz als Verfassungsprinzip: Grundgesetz und Europäische Union*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004. ISBN 31-614-8420-7.

BURKETT, Tony. *Parties and Elections in West Germany: The Search for Stability*. London: Hurst, 1975. ISBN 0-903983-35-4.

CASAS-ZAMORA, Kevin a Daniel ZOVATTO. *The Cost of Democracy: Essays on Political Finance in Latin America*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016. ISBN 978-91-7671-032-6.

ČERNÝ, Petr. *Právní ochrana před extremismem*. Praha: Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-053-9.

DUVERGER, Maurice. *Politické strany*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2016. ISBN 978-80-246-2568-3.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra a Jiří KUNC. *O přechodech k demokracii*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1994. ISBN 80-901424-8-6.

FIALA, Petr a Maxmilián STRMISKA. *Teorie politických stran*. Brno: Barrister & Principal, 1998. ISBN 80-859-4731-5.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.

HESSE, Konrad von. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudr. der 20. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, 1999. ISBN 978-381-1474-994.

HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. 3. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-115-1.

HUNTINGTON, Samuel P. *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991. ISBN 978-0-8061-2516-9.

JUN, Uwe, Melanie HAAS a Oskar NIEDERMAYER. *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. ISBN 978-3-531-15439-8.

KLIMEŠOVÁ, Magdaléna, Radim BUREŠ a Petr BOUDA. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012. ISBN 978-80-7330-221-4.

KLÍMA, Karel. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-647-1.

- KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix, 1998. ISBN 80-860-3113-6.
- KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-606-7.
- KOMMERS, Donald P. a Russell A. MILLER. *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3rd ed., rev. and expanded. Durham: Duke University Press, 2012. ISBN 978-0-8223-5266-2.
- KOPEČEK, Lubomír. *Deformace demokracie?: opoziční smlouva a česká politika v letech 1998-2002*. Brno: Barrister & Principal, 2015. ISBN 978-80-7485-031-8.
- KROUPA, Jiří. *Srovnávací politologie*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. ISBN 978-80-210-8365-3.
- KROUWEL, André. *Party transformations in European democracies*. Albany: State University of New York Press, 2012. ISBN 978-1-4384-4481-9.
- KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.
- KÜHR, Hana. *Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen*. Baden-Baden: Nomos, 2014. ISBN 978-384-8712-052.
- KYSELA, Jan a Marian KOKEŠ. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-731-8.
- MAGOLOWONDO, Augustine, Elin FALGUERA a Zefanias MATSIMBE. *Regulating political party financing: some insights from the praxis*. Stockholm, Sweden: International IDEA: Netherlands Institute for Multiparty Democracy, 2013. ISBN 978-907-9089-208.
- MARŠÁLEK, Pavel. *Příběh moderního práva*. Praha: Auditorium, 2018. ISBN 978-80-87284-66-7.
- MERKEL, Wolfgang. *Systemtransformation: Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. ISBN 978-3-531-14559-4.
- MESEŽNIKOV, Grigorij. *Financovanie politických strán v SR: spoločensko-politický a právny kontext, štatistické prehľady, prax*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2014. ISBN 978-80-89345-46-5.
- MILLER, Michael Gerald. *Subsidizing democracy: how public funding changes elections and how it can work in the future*. Ithaca: Cornell University Press, 2014. ISBN 978-0-8014-5227-7.
- MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-502-3.
- NASSMACHER, Karl-Heinz. *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos, 2009. ISBN 978-3-8329-4271-7.
- NOVÁK, Miroslav. *Systémy politických stran: úvod do jejich srovnávacího studia*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997. ISBN 80-858-5022-2.
- OHMAN, Magnus. *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database*. Stockholm: International IDEA, 2012. ISBN 978-91-86565-55-8.
- OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. Olomouc: Periplum, 2003. ISBN 80-86624-12-9.

- PELC, Vladimír. *Zákon o daních z příjmů: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-517-6.
- PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-210-3.
- SARTORI, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR Press, 2005. ISBN 978-0-9547966-1-7.
- SKALNÍK, Petr, ed. *Politická kultura: antropologie, sociologie, politologie*. Praha: Set Out, 2004. ISBN 80-862-7740-2.
- SMILOV, Daniel. *Dilemmas for a Democratic Society: Comparative Regulation of Money and Politics*. DISC Working Paper 4/2008. Budapest: Center for the Study of Imperfections in Democracy, 2008.
- SOBEK, Tomáš. *Právní myšlení: kritika moralismu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-87439-03-6.
- ŠIMRAL, Vít. *Financování českých politických stran*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2016. ISBN 978-80-7325-410-0.
- THAM, Joo-Cheong. *Money and Politics: The Democracy We Can't Afford*. Sydney: University of New South Wales Press, 2010. ISBN 978-192-1410-093.
- VANBERG, Georg. *The politics of constitutional review in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. ISBN 0-521-83647-6.
- WELCH, Stephen. *The Concept of Political Culture*. London: Macmillan, 1993. ISBN 978-1-349-22793-8.
- WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 3. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-564-7.
- WHITE, Stephen. *Political culture and Soviet politics*. London: Macmillan, 1979. ISBN 978-033-3241-578.
- ZWEIGERT, Konrad a Hein KÖTZ. *Introduction to comparative law*. 3th rev. ed. Oxford: Clarendon Press, 1998. ISBN 0-19-826859-9.

1.2. Příspěvky ve sbornících a monografiích

- ANTOŠ, Marek. Lék pro české politické strany? Peníze!. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015, s. 119-137. ISBN 978-80-210-7994-6.
- ANTOŠ, Marek. Politická práva cizinců v České republice. In: GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA, eds. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 497-507. ISBN 978-80-87284-23-0.
- BAHÝLOVÁ, Lenka. Čl. 31: Výbory a komise. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 417-425. ISBN 978-80-7201-814-7.
- BARINGHORST, Sigrid. Germany: Functional Differentiation or Decline? The Impact of Media Liberalization on German PSB. In: BANERJEE, Indrajit a Kalinga SENEVIRATNE,

eds. *Public service broadcasting in the age of globalization*. Singapore: Asian Media Information and Communication Centre, 2006, s. 227-243. ISBN 98-141-3601-8.

BEISE, Marc. Politische Stiftungen. In: *Handbuch Stiftungen: Ziele, Projekte, Management, rechtliche Gestaltung*. 2. Auflage. Wiesbaden: Gabler, 2003, s. 205-225. ISBN 3-409-29896-7.

BLAHOŽ, Josef. Teorie srovnávacího ústavního práva. In: BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. Srovnávací ústavní právo. 5., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 17-127. ISBN 978-80-7478-687-7.

BLUMENBERG, Manuela S., Karl-Heinz NASSMACHER a Holger ONKEN. Germany: current issues of an aging party finance regime. In: MENDILOW, Jonathan a Eric PHÉLIPPEAU, eds. *Handbook of Political Party Funding*. Northampton: Edward Elgar Pub., 2018, s. 249-270. ISBN 978-1-78536-796-0.

CASAL BÉRTOA, Fernando, Daniela R. PICCIO a Ekaterina R. RASHKOVA. Party Laws in Comparative Perspective. In: BIEZEN, Ingrid van a Hans-Martien ten NAPEL, eds. *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*. Leiden: Leiden University Press, 2014, s. 119-148. ISBN 978-90-8728-218-9.

DAKOWSKA, Dorota. German political foundations: transnational party go-betweens in the EU enlargement process. In: KAISER, Wolfram a Peter STARIE, eds. *Transnational European Union: Towards a common political space*. London: Routledge, 2005, s. 150-169. ISBN 02-030-1653-X.

DALTON, Russell J. Politics in Germany. In: POWELL, G. Bingham, Russell J. DALTON a Kaare STRØM. *Comparative politics today: a world view*. 10th ed. Boston: Longman, 2012, s. 244-293. ISBN 978-0-205-09751-7.

DVOŘÁK, Tomáš. § 20: Pojem právnické osoby. In: ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK, Josef FIALA a kol. *Občanský zákoník: komentář*. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 101-113. ISBN 978-80-7478-370-8.

EWING, K. D. a Samuel ISSACHAROFF. Introduction. In: EWING, K. D. a Samuel ISSACHAROFF, eds. *Party funding and campaign financing in international perspective*. Oxford: Hart, 2006, s. 1-10. ISBN 1-84113-570-4.

FLECK, Christian. Rakouská republika. In: KLEPÁRNÍK, Vít, ed. *Financování politických stran a regulace politických kampaní: záznam veřejné konference*. Brno: Cesta, 2012, s. 38-41. ISBN 978-80-905134-6-4.

GLEISNER, Jeff. Party Funding in Russia. In: SMILOV, Daniel a Jurij TOPLAK, eds. *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period*. Burlington: Ashgate, 2007, s. 143-158. ISBN 978-0-7546-7046-9.

CHMAJ, Marek, Marcin WALECKI a Jarosław ZBIERANEK. Poland. In: MORARU, Adrian, ed. *Legislation and control mechanisms of political parties' funding: Czech Republic, Poland, Romania, Ukraine*. Bucharest: Institute for Public Policies, 2005, s. 51-112.

JIRÁSKOVÁ, Věra. Politická práva. In: PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda*. II. díl, Ústavní právo České republiky. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2015, s. 580-627. ISBN 978-80-7502-084-0.

KOOLE, Ruud. Dilemmas of Regulating Political Finance, with Special Reference to the Dutch Case. In: BIEZEN, Ingrid van a Hans-Martien ten NAPEL, eds. *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*. Leiden: Leiden University Press, 2014, s. 45-70. ISBN 978-90-8728-218-9.

- KOPEČEK, Lubomír. Politické strany a stranické systémy ve srovnávací a teoretické perspektivě. In: STRMISKA, Maxmilián, Vít HLOUŠEK, Lubomír KOPEČEK a Roman CHYTILEK. *Politické strany moderní Evropy: analýza stranicko-politických systémů*. Praha: Portál, 2005, s. 9-54. ISBN 80-7367-038-0.
- KORGUNYUK, Yury. Party funding in the Russian Federation: a tool of bureaucratic control. In: BUTLER, Anthony, ed. *Paying for politics: party funding and political change in South Africa and the global South*. Dunkeld: Konrad Adenauer Stiftung, 2010, s. 96-115. ISBN 978-1-77009-784-1.
- KRNÁČOVÁ, Adriana. Financování politických stran v ČR. In: *Transparentní procesy v politickém rozhodování: sborník textů k problému korupce politických představitelů*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2006, s. 63-125. ISBN 80-903-0327-7.
- KROUPA, Jiří. Politický systém. In: KROUPA, Jiří, Zdeněk KOUDELKA, Jan SVATONĚ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Renata VLČKOVÁ. *Politologie*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 27-38. ISBN 80-210-3250-2.
- KROUWEL, André. Party Models. In: KATZ, Richard S. a William J. CROTTY, eds. *Handbook of Party Politics*. London: SAGE, 2006, s. 249-269. ISBN 0-7619-4314-5.
- LA PALOMBARA, Joseph a Myron WEINER. The Origin and Development of Political Parties. In: LA PALOMBARA, Joseph a Myron WEINER, eds. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966, s. 3-42. ISBN 0-691-02163-5.
- LEOPOLD, Patricia. Standards of Conduct in Public Life. In: JOWELL, Jeffrey L. a Dawn OLIVER. *The Changing Constitution*. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 394-418. ISBN 978-0-19-957905-1.
- MALÍŘ, Jiří. Národní strana svobodomyšlná v Čechách a Lidová strana (pokroková) na Moravě. In: MALÍŘ, Jiří a Pavel MAREK, eds. *Politické strany: vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. 1. díl, Období 1861-1938. Brno: Doplněk, 2005, s. 139-200. ISBN 80-723-9178-X.
- MERTEN, Heike. Spolková republika Německo. In: KLEPÁRNÍK, Vít, ed. *Financování politických stran a regulace politických kampaní: záznam veřejné konference*. Brno: Cesta, 2012, s. 35-38. ISBN 978-80-905134-6-4.
- MERTEN, Heike. Státní financování politiky v Německu. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015, s. 41-62. ISBN 978-80-210-7994-6.
- MORARU, Adrian a Elena IORGA. Romania. In: MORARU, Adrian, ed. *Legislation and control mechanisms of political parties' funding: Czech Republic, Poland, Romania, Ukraine*. Bucharest: Institute for Public Policies, 2005, s. 113-204.
- MORLOK, Martin. Odpovědnost státu za nestátní politické aktéry – strany, politické mládežnické organizace, politické nadace. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015, s. 11-20. ISBN 978-80-210-7994-6.
- MORLOK, Martin. Politické strany a korupce. In: DANČÁK, Břetislav, Vít HLOUŠEK a Vojtěch ŠIMÍČEK, eds. *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, s. 128-140. ISBN 80-210-4062-9.
- MRKLAS, Ladislav. ODS ve vládních koalicích v letech 1991-1997. In: BALÍK, Stanislav a kol. *Občanská demokratická strana a česká politika: ODS v českém politickém systému*

v letech 1991-2006. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006, s. 18-37. ISBN 80-7325-079-9.

MÜLLER, Wolfgang C. The Development of Austrian Party Organizations in the Post-war Period. In: KATZ, Richard S. a Peter. MAIR, eds. *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994, s. 51-79. ISBN 08-039-7960-6.

NASSMACHER, Karl-Heinz. Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany. In: ALEXANDER, Herbert E. a Joel. FEDERMAN, eds. *Comparative political finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, s. 236-267. ISBN 978-0-521-36464-5.

NASSMACHER, Karl-Heinz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. In: AUSTIN, Reginald a Maja TJERNSTRÖM, eds. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm: International IDEA, 2003, s. 1-20. ISBN 91-89098-92-7.

NOVÁK, Miroslav. Strany a stranické systémy. In: NOVÁK, Miroslav et al. *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, s. 548–599. ISBN 978-80-7419-052-0.

OHMAN, Magnus. Getting the Political Finance System Right. In: FALGUERA, Elin, Samuel JONES a Magnus OHMAN, eds. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International IDEA, 2014, s. 12-37. ISBN 978-91-87729-24-9.

OHMAN, Magnus. První panel – Vztah politiky a ekonomiky v Evropě a USA. In: KLEPÁRNÍK, Vít, ed. *Financování politických stran a regulace politických kampaní: záznam veřejné konference*. Brno: Cesta, 2012, s. 23-26. ISBN 978-80-905134-6-4.

ONDŘEJKOVÁ, Jana. Vnitrostranická demokracie – několik poznámek na okraj tématu. In: ANTOŠ, Marek a Jan WINTR, eds. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 145-151. ISBN 978-80-87212-62-2.

OUTLÝ, Jan. Financování politických stran státem: Poznámky k českému modelu. In: *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis: Facultas Philosophica*. Politologica 1. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2003, s. 99-135. ISBN 80-244-0619-5. ISSN 1214-3251.

PELIKÁN, Robert a Irena PELIKÁNOVÁ. Pojem a právní povaha obchodní korporace. In: ČERNÁ, Stanislava, Ivana ŠTENGLOVÁ, Irena PELIKÁNOVÁ a kol. *Právo obchodních korporací*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 21-68. ISBN 978-80-7478-735-5.

PICCIO, Daniela R. Northern, Western and Southern Europe. In: FALGUERA, Elin, Samuel JONES a Magnus OHMAN, eds. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International IDEA, 2014, s. 206-253. ISBN 978-91-87729-24-9.

RYCHETSKÝ, Pavel. Vliv českého ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti a lidských práv a svobod na obecné soudnictví. In: MIKULE, Vladimír a Radovan SUCHÁNEK, eds. *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 96-101. ISBN 978-80-7357-417-8.

SJÖBERG, Fredrik a Daniel SMILOV. Eastern, Central and South-eastern Europe and Central Asia. In: FALGUERA, Elin, Samuel JONES a Magnus OHMAN, eds. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International IDEA, 2014, s. 172-205. ISBN 978-91-87729-24-9.

SYLLOVÁ, Jindřiška. Poslanec, senátor a Parlament. In: KOLÁŘ, Petr, KYSELA, Jan, SYLLOVÁ, Jindřiška, GEORGIEV, Jiří a Štěpán PECHÁČEK. *Parlament České republiky*. 3., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 112-173. ISBN 978-80-87576-95-3.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 5: Politický systém. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Radovan SUCHÁNEK, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 92-120. ISBN 978-80-7201-814-7.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 20: Sdružovací právo. In: WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK, Ivo POSPÍŠIL a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 475-498. ISBN 978-80-7357-750-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Politické strany v ústavním pořádku České republiky. In: KYSELA, Jan, ed. *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 236-255. ISBN 80-86432-45-9.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavní limity financování politického života v České republice a vábení sirén snadných řešení. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015, s. 21-40. ISBN 978-80-210-7994-6.

WALECKI, Marcin. Practical Solutions for Spending Limits. In: OHMAN, Magnus a Hani ZAINULBHAI, eds. *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington: IFES, 2009, s. 43-54. ISBN 1-931459-42-8.

YOUNG, Sally. Public funding of political parties. In: YOUNG, Sally a Joo-Cheong THAM. *Political finance in Australia: a skewed and secret system*. Canberra: Democratic Audit of Australia, 2006, s. 36-60. ISBN 09-775-5711-1.

ZOULÍK, František. Právnícké osoby. In: DVOŘÁK, Jan, Jiří ŠVESTKA, Michaela ZUKLÍNOVÁ, et al. *Občanské právo hmotné*. Svazek 1. Díl první, Obecná část. 2., aktualizované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 267-289. ISBN 978-80-7552-187-3.

1.3. Články v časopisech

ARNIM, Hans Herbert von. Parteienfinanzierung: Zwischen Notwendigkeit und Missbrauch. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2003, **22**(9), 1076-1080. ISSN 0721-880X.

BEYME, Klaus von. Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State?. *Government and Opposition*. 1996, **31**(02), 135-159. DOI: 10.1111/j.1477-7053.1996.tb00601.x. ISSN 0017-257X.

BIEZEN, Ingrid van. Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*. 2004, **10**(6), 701-722. DOI: 10.1177/1354068804046914. ISSN 1354-0688.

BIEZEN, Ingrid van. State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties. *European Review*. 2008, **16**(03), 337-353. DOI: 10.1017/S106279870800029X. ISSN 1062-7987.

BIEZEN, Ingrid van a Petr KOPECKÝ. On the predominance of state money: Reassessing party financing in the new democracies of Southern and Eastern Europe. *Perspectives on European Politics and Society*. 2001, **2**(3), 401-429. DOI: 10.1080/1570585018458770. ISSN 1570-5854.

- BIEZEN, Ingrid van a Petr KOPECKÝ. The cartel party and the state. *Party Politics*. 2014, **20**(2), 170-182. DOI: 10.1177/1354068813519961. ISSN 1354-0688.
- BIEZEN, Ingrid van, Peter MAIR a Thomas POGUNTKE. Going, going, . . . gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research*. 2012, **51**(1), 24-56. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2011.01995.x. ISSN 0304-4130.
- CASAL BÉRTOA, Fernando a Ingrid van BIEZEN. Party regulation and party politics in post-communist Europe. *East European Politics*. 2014, **30**(3), 295-314. DOI: 10.1080/21599165.2014.938738. ISSN 2159-9165.
- CASAS-ZAMORA, Kevin. State funding and campaign finance practices in Uruguay. *Cuadernos Del CLAEH*. 2006, **1**(86-87), 117-154. ISSN 0797-6062.
- CLEMENS, Clay. A Few Bad Apples or a Spoiled Barrel? The CDU Party Finance Scandal Five Years Later. *German Politics and Society*. 2005, **23**(2), 72-87. DOI: 10.3167/104503005780880731. ISSN 1045-0300.
- ÇELİK, Özlem. Limitation of Election Expenditures of Political Parties and Candidates. *TODAİE's Review of Public Administration*. 2012, **6**(3), 117-136.
- ČIČHOŇ, Milan. Financování politických stran. *Politologický časopis*. 1998, **2**, 161-170. ISSN 1211-3247.
- Financing Presidential Elections: How the System Works. *Congressional Digest*. 2012, **91**(1), 4-7. ISSN 00105899.
- FULLER, Lon L. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*. 1978, **92**(2), 353-409. ISSN 0017-811X.
- GARRETT, Elizabeth. New Voices in Politics: Justice Marshall's Jurisprudence on Law and Politics. *Howard Law Journal*. 2009, **52**(3), 655-690. ISSN 0018-6813.
- GAUJA, Anika. The Legal Regulation of Political Parties: Is There a Global Normative Standard?. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*. 2016, **15**(1), 1-16. DOI: 10.1089/elj.2015.0332. ISSN 1533-1296.
- GEDDIS, Andrew C. Democratic Visions and Third-Party Independent Expenditures: A Comparative View. *Tulane Journal of International and Comparative Law*. 2001, **9**, 5-108. ISSN 1069-4455.
- GUNLICKS, Arthur B. The New German party finance law. *German Politics*. 1995, **4**(1), 101-121. DOI: 10.1080/09644009508404389. ISSN 0964-4008.
- GRINC, Jan. Nařízení o statusu a financování evropských politických stran – nová úprava svobody politického sdružování v Evropské unii. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, **24**(2), 143-161. DOI: 10.5817/CPVP2016-2-3. ISSN 1210-9126.
- GRYGAR, Tomáš. O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, **22**(4), 352-359. ISSN 1210-9126.
- HASEN, Richard. Citizens United and the Orphaned Antidistortion Rationale. *Georgia State University Law Review*. 2012, **27**(4), 989-1005. ISSN 8755-6847.
- HAVLÍK, Vlastimil a Aneta PINKOVÁ. State funding of Czech political parties: The signs of a cartel? *OZP-Oesterreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 2013, **42**(4), 391-406. ISSN 1615-5548.
- HLOUŠEK, Vít. Věci veřejné: politické podnikání strany typu firmy. *Politologický časopis*. 2012, **19**(4), 322-340. DOI: 10.5817/PC2012-4-322. ISSN 1211-3247.

- HOPKIN, Jonathan a Caterina PAOLUCCI. The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy. *European Journal of Political Research*. 1999, **35**(3), 307-339. DOI: 10.1111/1475-6765.00451. ISSN 0304-4130.
- ISSACHAROFF, Samuel a Pamela S. KARLAN. The Hydraulics of Campaign Finance Reform. *Texas Law Review*. 1999, **77**, 1705-1738. ISSN 0040-4411.
- JARMARA, Tomáš. Evoluční přístup ke studiu politických stran: strana kartelu. *Slovenská politologická revue*. 2011, **11**(2), 136-155. ISSN 1335-9096.
- JUST, Petr a Jakub CHARVÁT. Business-Firm Parties and the Czech Party System after 2010. *Politics in Central Europe*. 2016, **12**(3), 83-110. DOI: 10.1515/pce-2016-0018. ISSN 1801-3422.
- KARVONEN, Lauri. Legislation On Political Parties: A Global Comparison. *Party Politics*. 2007, **13**(4), 437-455. DOI: 10.1177/1354068807077955. ISSN 1354-0688.
- KATZ, Richard S. a Peter MAIR. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*. 1995, **1**(1), 5-28. DOI: 10.1177/1354068895001001001. ISSN 1354-0688.
- KIRCHHEIMER, Otto. Der Wandel des westdeutschen Parteisystems. *Politische Vierteljahresschrift*. 1965, **6**(1), 20-41. ISSN 0032-3470.
- KOOLE, Ruud. Cadre, Catch-all or Cartel?. *Party Politics*. 1996, **2**(4), 507-523. DOI: 10.1177/1354068896002004004. ISSN 1354-0688.
- KOPEČEK, Lubomír a Petra SVAČINOVÁ. Kdo rozhoduje v českých politických stranách? Vzestup nových politických podnikatelů ve srovnávací perspektivě. *Středoevropské politické studie*. 2015, **17**(2), 178-211. DOI: 10.5817/CEPSR.2015.2.178. ISSN 1212-7817.
- KOSARĚ, David. Judikatura ESLP v oblasti rozpouštění politických stran. *Jurisprudence*. 2009, **18**(7), 29-43. ISSN 1802-3843.
- KÖLLN, Ann-Kristin. The effects of membership decline on party organisations in Europe. *European Journal of Political Research*. 2015, **54**(4), 707-725. DOI: 10.1111/1475-6765.12110. ISSN 0304-4130.
- OGG, Frederic A. The British Representation of the People Act. *The American Political Science Review*. 1918, **12**, 498-503. ISSN 0003-0554.
- OUTLÝ, Jan. Have We Seen Better Times or How Rich Are Czech Political Parties?. *Contemporary European Studies*. 2015, **1**, 51-63. ISSN 1805-5133.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy*. 2002, **13**(4), 69-86. DOI: 10.1353/jod.2002.0074. ISSN 1086-3214.
- PONCE, Aldo F. a Susan E. SCARROW. Who Gives? Partisan Donations in Europe. *West European Politics*. 2011, **34**(5), 997-1020. DOI: 10.1080/01402382.2011.591085. ISSN 0140-2382.
- PULZER, Peter. Votes and Resources: Political Finance in Germany. *German Politics and Society*. 2001, **19**(1), 1-36. DOI: 10.3167/104503001782173765. ISSN 1045-0300.
- SCARROW, Susan E. Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context. *Party Politics*. 2004, **10**(6), 653-675. DOI: 10.1177/1354068804046912. ISSN 1354-0688.
- SKALKA, Tibor. O členství občanů jiných členských států Evropské unie v českých politických stranách. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2018, **26**(2), 283-304. DOI: 10.5817/CPVP2018-2-5. ISSN 1210-9126.

SULLIVAN, Kathleen M. Political Money and Freedom of Speech. *UC Davis L. Rev.* 1996, **30**(3), 663-690.

SUNSTEIN, Cass R. Political Equality and Unintended Consequences. *Columbia Law Review.* 1994, **94**, 1390-1414. ISSN 0010-1958.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. *Jurisprudence.* 2005, **14**(6), 3-11. ISSN 1802-3843.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Poznámky k financování politických stran. *Politologický časopis.* 1995, **1**, 15-25. ISSN 1211-3247.

ŠIMRAL, Vít. Proměny českého stranického systému ve světle účetních knih politických stran. *Sociologický časopis.* 2016, **52**(5), 679–707. DOI: 10.13060/00380288.2016.52.5.276. ISSN 0038-0288.

VÝBORNÝ, Štěpán. Koncept bránící se demokracie v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi.* 2012, **2**, 157-163. ISSN 1210-9126.

WEBBER, Grégoire C. N. The polycentricity of political financing. *Public Law.* 2012, **April**, 310-327. ISSN 0033-3565.

2. Seznam použitých elektronických zdrojů

ATWILL, Nicole. France Campaign Finance: An Overview [online]. The Law Library of Congress, 2009 [cit. 2018-03-29]. Dostupné z: <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/index.php>

AVIS, Eric, Claudio FERRAZ, Frederico FINAN a Carlos VARJÃO. Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Competition and Incumbency Advantage. *NBER Working Paper No. 23508* [online]. National Bureau of Economic Research, 2017 [cit. 2018-09-16]. DOI: 10.3386/w23508. Dostupné z: <https://www.nber.org/papers/w23508>

BIALLAS, Jörg. AfD will Gesetz für parteinahe Stiftungen. In: *Bundestag.de* [online]. 2018 [cit. 2018-07-24]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/presse/hib/2018_06/-/560094

BIALLAS, Jörg. Fraktionen sollen mehr Geld bekommen. In: *Bundestag.de* [online]. 2018 [cit. 2018-07-02]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/presse/hib/2018_06/-/559964

BIEZEN, Ingrid van a Gabriela BORZ. The Place of Political Parties in National Country Constitutions: A European Overview. *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties* [online]. 2009, **09**(01) [cit. 2018-03-20]. ISSN 2211-1034. Dostupné z: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0109.pdf>

CASAS-ZAMORA, Kevin. *Political finance and State funding systems: An overview* [online]. Brookings Institution / University of Costa Rica, 2008 [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: https://ifes.org/sites/default/files/politicalfinanceandstatefundingsystems_english_0.pdf

CECHL, Pavel. Chystá se zákon o lobbingu: Přinese přísnější metr na politiky i lobbisty. *Deník.cz* [online]. 2018 [cit. 2018-09-29]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/chysta-se-zakon-o-lobbingu-prinese-prisnejsi-metr-na-politiky-i-lobbisty-20180916.html

COUNCIL OF EUROPE. *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and*

- electoral campaigns* [online]. 2003 [cit. 2018-09-12]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>
- ČNB. Kurzy devizového trhu: Platnost pro 02.07.2018. *Cnb.cz* [online]. 2018 [cit. 2018-07-25]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/financni_trhy/devizovy_trh/kurzy_devizoveho_trhu/denni_kurz.jsp?date=01.06.2018
- ČSÚ. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 02.06. – 03.06.2006. *Volby.cz* [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2006/ps53?xjazyk=CZ&xv=2>
- ČSÚ. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 14. - 15.6.2002. *Volby.cz* [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2002/ps63?xjazyk=CZ>
- ČSÚ. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017 (promítnuto usnesení NSS). *Volby.cz* [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2017nss/ps53?xjazyk=CZ&xv=2>
- ČSÚ. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 25.10. – 26.10.2013. *Volby.cz* [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2013/ps53?xjazyk=CZ&xv=2>
- ČSÚ. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 28.05. – 29.05.2010. *Volby.cz* [online]. [cit. 2018-06-25]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2010/ps53?xjazyk=CZ&xv=2>
- Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017. *Deutscher Bundestag* [online]. 2018 [cit. 2018-06-02]. Dostupné z: https://www.bundestag.de/blob/545418/dcecfbd89403d01611008aad5b8f579/finanz_17-data.pdf
- FULLER, Jaime. From George Washington to Shaun McCutcheon: A brief-ish history of campaign finance reform. *The Washington Post* [online]. 2014 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2014/04/03/a-history-of-campaign-finance-reform-from-george-washington-to-shaun-mccutcheon/?utm_term=.fcb8b74d330b
- GRECO. *Addendum to the Second Compliance Report on Germany: Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Transparency of Party Funding* [online]. Strasbourg, 2018 [cit. 2018-07-02]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-addendum-to-the-second-compliance-report-on-ger/168078bd09>
- GRECO. *Compliance Report on Germany: Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Transparency of Party Funding* [online]. Strasbourg, 2011 [cit. 2018-07-02]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6365>
- GRECO. *Čtvrtá průběžná zpráva o plnění doporučení České republiky: Inkriminace (ETS 173 a 191, GPC 2), Transparentnost financování politických stran* [online]. Štrasburk, 2016 [cit. 2018-07-01]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f94b3>
- GRECO. *Druhá zpráva o plnění doporučení České republiky: Inkriminace (ETS 173 a 191, GPC 2), Transparentnost financování politických stran* [online]. Štrasburk, 2018 [cit. 2018-

07-01]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/treti-hodnotici-kolo-druha-zprava-o-plneni-doporuceni-ceske-republiky-/16808af476>

GRECO. *Evaluation Report on Germany on Transparency of party funding (Theme II)* [online]. Strasbourg, 2009 [cit. 2018-07-02]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6362>

GRECO. *Evaluation Report on Greece on Transparency of party funding (Theme II)* [online]. Strasbourg, 2010 [cit. 2018-04-02]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16806c647d>

GRECO. *Hodnoticí zpráva České republiky: Transparentnost financování politických stran (Téma II)* [online]. Štrasburk, 2011 [cit. 2018-07-01]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c314c>

GRECO. *Third Evaluation Round / Troisième cycle d'évaluation: Evaluation and Compliance Reports* [online]. [cit. 2018-07-21]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-3>

HAMILTON, James. European Standards on Funding of Political Parties and Election Campaigns. In: *Conference on International Standards of Financing of Political Parties and Election Campaigns* [online]. Strasbourg: Venice Commission, 2009, s. 8-15 [cit. 2018-09-16]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2008\)148-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2008)148-e)

HICKEY, Walter. The Total Cost Of The 2012 Presidential Race Was Astounding. *Business Insider* [online]. 2012 [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <http://www.businessinsider.com/election-cost-2-billion-2012-12>

HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)* [online]. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 1996 [cit. 2018-08-12]. Dostupné z: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en

JANDA, Kenneth. Adopting Party Law. In: *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives* [online]. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <https://www.ndi.org/publications/political-parties-and-democracy-theoretical-and-practical-perspectives-adopting-party>

KOLMAN, Petr. Proč cizinec nesmí být členem české politické strany?. *Bulletin advokacie* [online]. 2016 [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/verejne-pravo-proc-cizinec-nesmi-byt-clenem-ceske-politicke-strany>

NGUYEN, Thuong Ly. Bezedné volby: Strany do komunálních kampaní lijí desítky milionů, zastiňuje je ANO. *E15* [online]. 2018 [cit. 2018-11-30]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/volby/komunalni-volby-2018/bezedne-volby-strany-do-komunalnich-kampani-liji-desitky-milionu-zastinuje-je-ano-1351821>

OSCE/ODIHR a VENICE COMMISSION. *Guidelines on Political Party Regulation* [online]. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2011 [cit. 2018-03-24]. ISBN 978-92-9234-804-5. Dostupné z: <https://www.osce.org/odihr/77812?download=true>

PILET, Jean-Benoit a Emilie van HAUTE. *Criteria, conditions, and procedures for establishing a political party in the Member States of the European Union* [online]. European

Parliament, 2012 [cit. 2018-04-11]. Dostupné z:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462512/IPOL-AFCO_ET\(2012\)462512_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/462512/IPOL-AFCO_ET(2012)462512_EN.pdf)

PROCHÁZKOVÁ, Andrea. ANO utratí za volby 150 milionů aneb kolik to stojí souseda Babiše. *Respekt* [online]. 2018 [cit. 2018-11-30]. Dostupné z:

<https://www.respekt.cz/spolecnost/kolik-stoji-souseda-babise-pozvani-na-gulas>

SCARROW, Susan E. The Changing Nature of Political Party Membership. In: *Oxford Research Encyclopedia of Politics* [online]. 2017 [cit. 2018-04-10]. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.226. Dostupné z:

<http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-226>

TITL, Vítězslav, Miroslav PALANSKÝ a Jiří SKUHROVEC. *Analýza darů politickým stranám* [online]. Centrum aplikované ekonomie, IES FSV UK, 2014 [cit. 2018-09-17]. Dostupné z: <http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/31668>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Poslanecká sněmovna 2017: Hodnocení. *Transparentní volby* [online]. 2017 [cit. 2018-11-30]. Dostupné z:

<http://www.transparentnivolby.cz/snemovna2017/hodnoceni/>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Střet regulovaného a neregulovaného živlu: podzimní předvolební kampaně 2018. *Transparentní volby* [online]. 2018 [cit. 2018-10-12]. Dostupné z:

<http://www.transparentnivolby.cz/komunalni-senat2018/stret-regulovaneho-a-neregulovaneho-zivlu-podzimni-predvolebni-kampane-2018/>

VALÁŠEK, Lukáš. Zemanovce sponzorovala pavučina firem napojená na Putina právníka. *IDNES* [online]. 2018 [cit. 2018-11-30]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/sponzori-zemancovcu-0rr-/domaci.aspx?c=A181102_165432_domaci_lva

WALECKI, Marcin. *Spending Limits as a Policy Option* [online]. IFES Political Finance White Paper Series. International Foundation for Electoral Systems, 2007 [cit. 2018-09-04]. Dostupné z:

<http://www.eldis.org/document/A34720>

WARD, Gene, Michael PINTO-DUSCHINSKY a Herbert ALEXANDER. *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies* [online]. USAID Office of Democracy and Governance, 2003 [cit. 2018-05-28]. Dostupné z:

<https://www.ifes.org/publications/usaid-democracy-governance-money-politics-handbook>

WISSENSCHAFTLICHEN DIENSTE. *Status und Finanzierung von parteinahen Stiftungen* [online]. Deutscher Bundestag, 2006 [cit. 2018-06-22]. Dostupné z:

<https://www.bundestag.de/blob/412424/0771c710a18a77bb41464711c32fe453/wf-iii-002-06-pdf-data.pdf>

3. Seznam použitých právních předpisů

3.1. Česká republika a Československo

Listina základních práv a svobod, vyhlášená zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, republikovaná usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách

Zákon č. 246/2017 Sb., o evropských politických stranách a evropských politických nadacích a o změně některých zákonů

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění zákona č. 458/2016 Sb.

Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění pozdějších předpisů

Zákon České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění zákona České národní rady č. 579/1991 Sb., zákona České národní rady č. 166/1992 Sb., zákona České národní rady č. 516/1992 Sb., zákona České národní rady č. 10/1993 Sb. a zákona č. 189/1993 Sb.

Zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění zákona č. 254/2016 Sb.

3.2. Evropská unie

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací

3.3. Slovenská republika

Ústavní zákon č. 460/1992 Sb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov

3.4. Spolková republika Německo

Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist (spolkový rozpočtový řád)

Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1116) geändert worden ist (zákon o volbách do Spolkového sněmu)

Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3214) geändert worden ist (zákon o dani z příjmů)

Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1997 (BGBl. I S. 378), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist (zákon o dědické a darovací dani)

Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3546) geändert worden ist (zákon o Spolkovém ústavním soudu)

Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1116) geändert worden ist (zákon o politických stranách)

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 5. Januar 2017 (BGBl. I S. 17) geändert worden ist (zákon o právním postavení členů Spolkového sněmu)

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), die zuletzt durch Beschluss d. Bundestages vom 1. Juni 2017 geändert worden ist (jednací řád Spolkového sněmu)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist (Základní zákon Spolkové republiky Německo)

Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist (trestní zákoník)

4. Seznam použité judikatury

4.1. Česká republika

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl.ÚS 26/94, publikovaný pod č. 296/1995 Sb. (financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám)

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl.ÚS 30/98, publikovaný pod č. 243/1999 Sb. (svobodná soutěž politických stran – tříprocentní klauzule pro finanční podpory)

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 42/2000, publikovaný pod č. 64/2001 Sb. (změna volebního systému)

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 53/2000, publikovaný pod č. 98/2001 Sb. (nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám)

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl.ÚS 59/2000, publikovaný pod č. 278/2001 Sb. (nezávislost České národní banky při její péči o stabilitu měny)

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 10/03, publikovaný pod č. 86/2005 Sb. (ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvku na činnost strany)

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl.ÚS 77/06, publikovaný pod č. 37/2007 Sb. [legislativní přílepký (jezdci) a jejich ústavnost]

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, sp. zn. II.ÚS 1969/10 (soudní přezkum vnitrostranických rozhodnutí orgánů politických stran)

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl.ÚS 11/17, publikovaný pod č. 60/2018 Sb. (financování politických stran a hnutí a politických institutů)

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3373/2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2005, sp. zn. Pst 2/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2009, č. j. Pst 11/2008-52

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, č. j. Pst 1/2009-348 (dělnická strana II)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. Pst 11/2014-33

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2014, sp. zn. 9 A 344/2014-61

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006-20

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 3. 1999, sp. zn. IV.ÚS 53/99

4.2. Spolková republika Německo

- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 5. 4. 1952, BVerfGE 1, 208 – *Sperrklausel*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 23. 10. 1952, BVerfGE 2, 1 – *SRP-Verbotsurteil*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 20. 7. 1954, BVerfGE 4, 27 – *Klagebefugnis politischer Parteien*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 17. 8. 1956, BVerfGE 5, 85 – *KPD-Verbotsurteil*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 21. 2. 1957, BVerfGE 6, 273 – *Gesamtdeutsche Volkspartei*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 3. 9. 1957, BVerfGE 7, 99 – *Sendezeit I*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 6. 1958, BVerfGE 8, 51 – *Parteienfinanzierung I*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 15. 3. 1961, BVerfGE 12, 276
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 23. 8. 1961, BVerfGE 13, 204 – *Sendezeit II*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 19. 7. 1966, BVerfGE 20, 56 – *Parteienfinanzierung II*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 3. 12. 1968, BVerfGE 24, 300 – *Parteienfinanzierung III*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 2. 3. 1977, BVerfGE 44, 125 – *Öffentlichkeitsarbeit*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 14. 2. 1978, BVerfGE 47, 198 – *Wahlwerbesendungen*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 7. 1979, BVerfGE 52, 63 – *Parteienfinanzierung IV*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 14. 7. 1986, BVerfGE 73, 1 – *Politische Stiftungen*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 14. 7. 1986, BVerfGE 73, 40 – *Parteienfinanzierung V*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 13. 6. 1989, BVerfGE 80, 188 – *Abgeordnetenstatus*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 9. 4. 1992, BVerfGE 85, 264 – *Parteienfinanzierung VI*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 17. 6. 2004, BVerfGE 111, 54 – *Rechenschaftsbericht*
- Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 17. 1. 2017, BVerfGE 144, 20 – *Parteiverbotsverfahren (NPD)*

4.3. Jiné státy a mezinárodní soudy

Animal Defenders International v United Kingdom, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva z 22. dubna 2013, stížnost č. 48876/08

Bowman v United Kingdom, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva z 19. února 1998, stížnost č. 24839/94

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Kanady *Harper v Canada (AG)*, [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976)

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010)

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států *McConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003)

Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC*, 528 U.S. 377 (2000)

5. Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Etický kodex Komory auditorů České republiky ve znění novely Etického kodexu č. 2 účinné od 15. července 2017

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ze dne 19. prosince 1966 (vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.)

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950 (vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.)

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1535 z 54. schůze VII. volebního období ze dne 31. ledna 2017 k návrhu Pravidel hospodaření poslaneckých klubů pro rok 2017 /sněmovní dokument 5582/

Usnesení Senátu č. 65 z 3. schůze XI. funkčního období konané dne 14. prosince 2016 k Pravidlům hospodaření senátorských klubů pro rok 2017 /senátní tisk č. 15/

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 (BGBl. 1990 II S. 889), die zuletzt durch Artikel 32 Absatz 3 des Gesetzes vom 27. Juni 2017 (BGBl. I S. 1966) geändert worden ist (Smlouva o sjednocení Německa)

Financování politických stran: mezinárodní komparace

Abstrakt

Cílem této práce je zjistit, jaké jsou výrazné nedostatky systému financování politických stran v České republice a navrhnout jejich možné řešení.

K analýze platné právní úpravy jsou využity poznatky získané v první části práce, jež se zabývá teoretickým rámcem financování politických stran. Nejprve je popsána právní úprava politických stran, dále principy a cíle jejich financování a možné přístupy k němu, přičemž většina prostoru je věnována jednomu z možných přístupů ke stranickému financování: regulatorním zásahům, které jsou rozděleny podle dichotomie příjmy (státní a soukromé financování) a výdaje (zejména regulace výdajů na předvolební kampaně).

Česká úprava je analyzována nejen obecně a za použití teoretických východisek, ale je také komparována se systémem ve Spolkové republice Německo. Je použita hypotéza, že německá úprava je pro Českou republiku v oblasti stranického financování vzorem hodným následování, protože Spolková republika Německo je rozvinutým demokratickým právním státem po delší nepřerušenu dobu a patřila mezi první státy na světě, které zavedly státní financování politických stran.

V druhé části práce jsou popsány, analyzovány a porovnávány platné právní úpravy České republiky a Spolkové republiky Německo v tomto pořadí: nejprve přímé a nepřímé státní financování politických stran, poté jejich financování ze soukromých zdrojů, regulace financování předvolebních kampaní a dále pravidla transparentnosti hospodaření stran a kontrola těchto pravidel.

Hypotéza je potvrzena jen z části. V případě státního financování je německý systém pro Českou republiku vhodnou inspirací, kdežto v oblastech soukromého financování stran, regulace financování předvolebních kampaní, transparentnosti a kontroly stranického hospodaření Německo naopak na systémové úrovni účelnou inspirací není. Nicméně, i v těchto oblastech se lze inspirovat některými dílčími právními instituty.

Klíčová slova: Financování politických stran, Česká republika, Spolková republika Německo

Political Party Funding: an International Comparison

Abstract

The aim of this thesis is to identify significant weaknesses of political party funding system in the Czech Republic, and to suggest possible improvements of the system.

Knowledge acquired in the first part of the thesis, which deals with the theoretical basis of political party funding, is used to analyse the applicable legislation. This part of the thesis first of all describes the legal framework of political parties, the principles and goals of political party funding, and possible approaches to the funding; the most space is devoted to one of the possible approaches, regulatory measures, which is divided on the basis of supply side (state a private funding) and demand side (mainly campaign spending regulation).

The Czech legislation is not only analysed in general and using the theoretical basis, but is also compared with the system adopted by the Federal Republic of Germany. The hypothesis is that the German law is a good example for the Czech Republic in the field of party financing, for the Federal Republic of Germany has been a developed democratic state of law for a longer uninterrupted period of time, and was one of the first countries in the world to introduce state funding of political parties.

The second part of the thesis describes, analyses and compares the applicable legislation of the Czech Republic and the Federal Republic of Germany in the following order: firstly, direct and indirect state funding of political parties, then their funding from private sources, campaign spending regulation, and rules of party funding transparency and the control of these rules.

The hypothesis is confirmed only in part. In the case of state funding, the German system is an appropriate inspiration for the Czech Republic; nonetheless, in the areas of private political party funding, campaign spending regulation, and rules of party funding transparency and control, Germany is not a suitable inspiration source at the system level. However, inspiration may be found with respect to individual cases even in these areas.

Klíčová slova: Political Party Funding, Czech Republic, Federal Republic of Germany