

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Jakub Valenta

**Financování politických stran – právní úprava, kontrola,  
transparentnost**

**Diplomová práce**

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

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce: 22. dubna 2013

## Abstrakt

Předmětem diplomové práce je analýza stávajícího modelu financování politických stran v České republice. Cílem práce bylo kriticky zhodnotit právní úpravu a poukázat na její potenciální nedostatky a na možnosti jejího vylepšení. V době, kdy se důvěra občanů v politické strany vyznačuje soustavnou a dlouhodobě klesající tendencí se jedná o aktuální a hojně diskutované téma. Je na místě se ptát, zda právní regulace této materie neskýtá prostor pro zlepšení a inovaci. Práce k rozsáhlé problematice přistupuje za prvé z pohledu finančních zdrojů politických stran, za druhé z pohledu transparentnosti a kontroly jejich hospodaření. Práce je rozdělená do pěti kapitol. Kapitola první se zabývá politickými stranami a právem politických stran, především pak ústavním zakotvením těchto institucí. Druhá kapitola je věnována samotnému financování politických stran, jeho základním principům, modelům a dělení. Stručně se dotýká i vývoje financování politických stran. Předmětem kapitoly třetí je popis konkrétní podoby financování politických stran v České republice. Ve čtvrté kapitole se práce zabývá problematikou kontroly, transparentnosti a vynutitelnosti, a to jak v poloze obecné, tak konkrétní, když je opět rozebírána úprava v České republice. Kapitola pátá je nejobsáhlejší a její snahou je zhodnotit poznatky nabyté v kapitolách předešlých. Vychází se zde z doporučujících a hodnotících zpráv mezinárodních organizací i ze srovnání s úpravou v jiných státech. Rozboru a srovnání jsou tu podrobeny dosud nepřijaté vládní a senátní návrhy zákonů, které regulují financování politických stran v České republice. V samotném závěru kapitoly se pak autor snaží hledat opatření, která by mohla pozitivně ovlivnit aktuální, v mnoha ohledech nevyhovující, stav. Práce dochází k závěru, že systém financování politických stran v České republice trpí některými podstatnými nedostatky. Za projevy těchto nedostatků lze označit především jistou tendenci ke kartelizaci politických stran, jejich centralizaci a odtržení od společnosti, ve které by naopak měly být zakotvené. V důsledku těchto projevů pak dochází především ke ztrátě důvěry občanů v politické strany. Práce se přiklání k řešení prostřednictvím změny struktury financování politických stran, a to směrem k navýšení podílu finančních zdrojů z členských příspěvků a drobných darů přímo od voličů. Dalším opatřením by mělo být posílení kontroly a transparentnosti hospodaření politických stran, a to ideálně prostřednictvím spíše jednodušších nástrojů, než zásadních systémových změn. Lze uzavřít, že takto obecně definovaných cílů lze dosáhnout prostřednictvím celé škály konkrétních opatření, která jsou dobře známa i popsána. Ve většině případů se však tato opatření nachází ve formě právní normy, k jejíž změně nebo přijetí vede cesta výhradně skrze

zákonodárny sbor. Ten se však sestává z disciplinovaných příslušníků politických stran, které jen obtížně hledají důvody pro limitování sebe samých.

## **Abstract**

The subject matter of this paper is an analysis of the current system of political parties funding in the Czech Republic. The aim of the thesis is to critically assess the current legal regulation and to point out potential shortcomings and possibilities for improvement. At a time when public confidence in political parties is characterized by a systematic and long-term downward trend, it is a recent and widely discussed topic. We may well ask whether the legal regulation of this issue does not provide room for improvement and innovation. The extensive topic is structured into two areas – the question of financial resources and the question of control and transparency. The paper is composed of five chapters. Chapter one deals with the political parties in general and with the law of political parties, especially with constitutional aspects. The second chapter examines the financing of political parties, its basic principles, models and division. In brief, it covers also the development of funding. The subject of the third chapter is a detailed description of the funding of political parties in the Czech Republic. In the fourth chapter the thesis deals with control, transparency and enforcement, at both the general and the specific level, when Czech regulation is subject to scrutiny. Chapter Five is the most extensive and its aim is to assess the findings of the previous chapters. Recommendation and evaluation reports provided by international organizations, as well as a comparison with regulations of different states, have been the main source here. Government and Senate bills that regulate the funding of political parties in the Czech Republic are subjected to analysis and comparison. In the end of the chapter, the author tries to identify measures that could positively affect the current, in many respects inconvenient, state of affairs. The conclusion that follows from the work is that the system of funding of political parties in the Czech Republic suffers from some serious deficiencies. It is possible to identify concrete examples of how these deficiencies manifest themselves, such as, certain tendency to cartelisation of political parties, their centralization and separation from the society. These symptoms result in the loss of confidence in political parties. One solution proposed by this thesis would be to change the structure of political parties funding towards increased funding through membership fees and small donations directly from the electorate. Another measure would be to strengthen the control and transparency of funding of political parties, preferably by simpler tools, rather than through a fundamental change of the whole system. We can conclude that these generally defined objectives can be achieved through a wide range of specific measures. These measures are well known and described, but in most cases they are viable only in the form of legal regulation. The path to adoption or amendment

of these laws leads however exclusively through the Parliament which consists of disciplined members of political parties, which appear unlikely to limit themselves.

### **Klíčová slova**

Politické strany, financování, kontrola, transparentnost

### **Keywords**

Political parties, funding, control, transparency

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci vypracoval samostatně, všechny uvedené prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne \_\_\_\_\_ 2013

\_\_\_\_\_  
Jakub Valenta

## **Poděkování**

Děkuji JUDr. PhDr. Markovi Antošovi, Ph.D. za vstřícný, ochotný a osobní přístup, stejně jako za odborné vedení mé diplomové práce, cenné informace, rady a poznatky.

# Obsah

<b>1. Úvod</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Politické strany</b> .....	<b>4</b>
2.1 Právo politických stran.....	5
2.2 Politické strany v právním řádu České republiky .....	6
<b>3. Financování politických stran</b> .....	<b>13</b>
3.1 Stručně k vývoji financování politických stran .....	13
3.2 Principy financování politických stran.....	14
3.3 Modely financování politických stran.....	16
3.4 Faktory ovlivňující různé modely financování .....	18
<b>4. Financování politických stran v České republice</b> .....	<b>20</b>
4.1 Státní financování.....	21
4.1.1 Přímé státní financování.....	21
4.1.2 Nepřímé státní financování .....	27
4.2 Soukromé financování.....	28
<b>5. Kontrola, transparentnost a vynutitelnost</b> .....	<b>33</b>
5.1 Transparentnost .....	33
5.1.1 Transparentnost v České republice .....	35
5.2 Kontrola.....	38
5.2.1 Kontrola v České republice.....	39
5.3 Vynutitelnost .....	41
5.3.1. Vynutitelnost v České republice .....	42
<b>6. Zhodnocení právní úpravy v České republice</b> .....	<b>45</b>
6.1 Finanční zdroje.....	47
6.1.1 Členské příspěvky .....	47
6.1.2 Státní financování.....	48
6.1.3 Dary.....	50
6.1.4 Příspěvek na mandát a stálý příspěvek.....	50
6.2 Transparentnost, kontrola a vynutitelnost .....	51
6.2.2. Kontrola .....	53
6.2.3 Sankce .....	54



6.3 Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.....	55
6.3.1. Zhodnocení senátního návrhu .....	58
6.4 Návrh zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a hnutí.....	61
6.4.1 Zhodnocení návrhu zákona Ministerstva vnitra .....	64
6.5 Navrhovaná opatření .....	67
6.5.1 Opatření v oblasti finančních zdrojů .....	67
6.5.2 Opatření v oblasti transparentnosti, kontroly a vynucení.....	70
6.5.3 Shrnutí.....	73
<b>7. Závěr.....</b>	<b>75</b>
<b>Seznam použité literatury.....</b>	<b>77</b>
<b>Internetové zdroje .....</b>	<b>78</b>
<b>Právní předpisy.....</b>	<b>80</b>
<b>Soudní rozhodnutí.....</b>	<b>81</b>
<b>Další prameny .....</b>	<b>81</b>

## 1. Úvod

Jedním z důvodů proč je demokracie „nejlepším z nejhorších způsobů vládnutí“ je ten, že demokracie umožňuje jedinci uplatnit své schopnosti v konkurenci ostatních prostřednictvím svobodné soutěže, jejíž pravidla jsou pro všechny stejná, a to při zachování jeho základních práv a svobod a z nich vycházejí. Přesvědčení, že takto nastavená soutěž má ve srovnání s jinými způsoby vládnutí nejvyšší potenciál vybírat ze svého středu nejvhodnější kandidáty ať již pro jakýkoli účel, je základním stavebním kamenem demokracie. Doslova to platí v případě svobodné soutěže politických stran o podíl na moci. Jedná se o těžiště zastupitelské demokracie. Střet, soutěž a konečně výběr myšlenek, názorů, ideálů a kandidátů občany v rámci svobodné volby legitimuje právní stát a zajišťuje obměnu vládnoucích elit, dle aktuálních občanských preferencí. Proto je tento princip hodný nejvyšší ochrany a Ústava České republiky jej chrání článkem 9, podle kterého jsou změny podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřijatelné.

Specifickými institucemi pro zastupitelskou demokracii jsou politické strany. Transformují vůli lidu, který je zdrojem veškeré státní moci, ve vůli státu. Je-li výše zmíněný princip svobodné soutěže zachován i uvnitř těchto institucí, jsou sto ze svého středu vybírat nejvhodnější reprezentanty pro výkon veřejných funkcí. Úskalí spočívá v postavení politických stran. V první fázi politická strana soupeří s jinými o účast na politické moci a je v této fázi podřízena právní úpravě, kterou téměř nemůže ovlivnit. V případě, že je strana v soutěži úspěšná, je jí odměnou fáze, ve které získává podíl na moci zákonodárné, popřípadě výkonné. I zde je strana podřízena zákonné regulaci, avšak má-li dostatečně silné postavení v zákonodárném sboru, je schopna legislativu účelně měnit a formovat tím svobodnou politickou soutěž a práva a povinnosti všech politických stran. Limit změn zde představuje ústavní pořádek, chráněný Ústavním soudem.

Jedním z rysů právní normy je jistá abstraktnost. Právní úprava nepočítá se všemi potenciálními konkrétními případy, které mohou reálně nastat, ale s jejich zobecněním, které je doplněno principy a zásadami, skrze které jsou normy poznávány a vykládány. V důsledku toho může být někdy obtížné rozpoznat, je-li právní norma v souladu s Ústavním pořádkem a nedostává-li se s ním do rozporu nebo pouze účinně a efektivně přizpůsobuje zákon aktuálním potřebám. Důkazem toho je četná rozhodovací činnost Ústavního soudu právě v oblasti ochrany svobodné politické soutěže.

Snaha udržet si a posílit nabytou moc je jevem naprosto přirozeným, se kterým se nelze než smířit. V zemích s alespoň minimálně rozvinutou úrovní politické kultury nelze předpokládat, že by se politická strana disponující dostatečnou normotvornou silou pokusila o explicitní porušení principu svobodné soutěže politických stran. Minulost ovšem přinesla mnoho případů, kdy k omezení této zásady došlo ať již z přesvědčení o změně k lepšímu, nebo pod záminkou takového přesvědčení. V případě České republiky musel nejménou zasahovat Ústavní soud, který konkretizoval výše zmíněnou abstrakci ve své judikatuře, čímž upřesnil principy svobodné politické soutěže.

Svobodná politická soutěž je komplexní ústavní zásadou, která se skládá z mnoha prvků. Je dále upravena na zákonné úrovni a její funkčnost lze nenápadnou modifikací zákonů v legislativním procesu narušit nebo i ohrozit. Jedním z prvků, který má v zákonné podobě na tento princip zásadní vliv, je požadavek vnitřního demokratického uspořádání politických stran. Zajišťuje, aby svobodná soutěž probíhala i uvnitř těchto celků a docházelo tak za rovných podmínek k efektivnímu výběru jedinců.

Se svobodnou politickou soutěží úzce souvisí i financování politických stran, které ve svém důsledku působí i na prvky ostatní a nelze proto na něj nahlížet izolovaně, ale právě naopak v souvislostech svobodné soutěže politických stran.

Politické strany si nelze představit bez finančních prostředků, které zajišťují jak účast v politické soutěži, tak samotnou existenci těchto subjektů. Faktem je, že finance hrají zásadní roli a mohou být činitelem, který rozhoduje o úspěchu či neúspěchu. Na správné nastavení systému financování jsou kladeny mnohé, často protichůdné požadavky. Z toho důvodu je tento systém velice křehký a je snadné narušit jeho rovnováhu. Problematická je i jeho snadná zneužitelnost. Politické strany jsou na jednu stranu pro demokracii nepostradatelnými institucemi a na stranu druhou pak místy se zvýšeným korupčním potenciálem, který například v České republice v alarmujícím rozsahu naplňují. Systém financování tak nemá vliv jen na zajištění svobodné politické soutěže, ale zprostředkovaně působí i na úroveň politické kultury, vztah a důvěru mezi občany a politickými stranami.

Financování politických stran prošlo za dobu své existence mnoha etapami svého vývoje a neustále se mění a přizpůsobuje aktuálním potřebám. Tento proces nikdy nebude definitivní. Na rozdíl od totalitních režimů má však demokratické zřízení jednu nespornou výhodu, kterou je schopnost adaptovat se na aktuální potřeby, a to na základě svých fundamentálních prvků a

z nich vycházejí. Spolu s tím jak se neustále vyvíjí a mění společnost a zažité postupy, je nutné účinně využívat této vlastnosti při ochraně demokracie.

Při pohledu na českou politickou scénu po dvaceti letech existence České republiky, kdy obecná důvěra občanů v ústavní instituce a činitele je velmi nízká, kdy aktuální korupční skandály jsou neustále překrývány skandály aktuálnějšími a kdy tolik důležité pouto mezi politickými stranami a voliči dosahuje naprostého minima, je nutné hledat příčinu těchto jevů. Sklízíme pouze plody čtyřiceti let nesvobodného života a z něho plynoucí celkové společenské a politické degradace nebo v mladém demokracii čelíme systémovým nedostatkům, které je možné měnit a vylepšovat?

Cílem této diplomové práce je prozkoumat aktuální systém financování politických stran v České republice, kriticky jej zhodnotit a pokusit se poukázat na jeho potenciální nedostatky a na možnosti jeho vylepšení směrem k efektivnějšímu a transparentnějšímu fungování a nárokům, které by měl plnit moderní demokratický stát.

Z důvodů potřeby strukturalizovat obsáhlé téma, je problematika rozdělena na dva okruhy. První se týká samotných finančních zdrojů politických stran, nastavení systému a jeho vlivu na postavení stran vůči státu, na rovnost příležitostí a zprostředkovaně i na vztah občanů a politických stran. Druhý okruh se týká transparentnosti, kontroly a vynutitelnosti nastaveného systému a lze ho označit za jakousi procesní stránku věci. Na obě části je nutné hledět ve vzájemných souvislostech, jedná se o dvě strany téže mince. Těžištěm práce je právě problematika transparentnosti, kontroly a vynutitelnosti. Důvodem je aktuálnost této otázky a přesvědčení autora, že právě zde se nachází kámen úrazu současného systému financování politických stran. Svědčí o tom i probíhající legislativní činnost, jejíž těžiště spočívá především v úpravě druhého z vytyčených okruhů.

## 2. Politické strany

V zastupitelské formě demokracie zastávají politické strany od svého vzniku v 19. století<sup>1</sup> klíčovou roli. Z politologického hlediska není definování politických stran úplně jednoznačnou záležitostí, avšak většina autorů se ve výsledku shodne na pozitivním vymezení minima, dle kterého lze politickou stranu charakterizovat. V některých případech je tak definice redukována na naprosté minimum, například Thomas Hodgkin považuje za strany „*všechny politické organizace, které sebe samy pojímají jako strany, a které jsou takto i všeobecně přijímány.*“<sup>2</sup> Definice A. Heywooda nám o tom, co je politická strana, podává konkrétnější představu, když politické strany definuje jako „*skupiny jedinců, kteří se snaží získat vládní moc.*“ Mezi dalšími charakteristickými rysy, které však již nelze uplatnit bezvýhradně, uvádí, že se jedná o „*organizované útvary s formálním členstvím* a strany jsou pak *vnitřně sjednoceny (i když v různé míře) společnými politickými preferencemi a celkovou ideologickou identitou*“.<sup>3</sup> S poměrně obsáhlou definicí pak přichází autoři Čermák, Fiala, Houbal: „*Politické strany jsou organizovaná a dobrovolná sdružení většího počtu osob, která se snaží vzájemnou konkurencí ve volbách získat politickou moc, převzít politickou odpovědnost a prosadit svoji politickou vůli. Demokratická strana však při snahách o dosažení těchto cílů respektuje určitá pravidla, ústavní vymezení, práva ostatních stran a užívá nikoliv násilných, ale přesvědčovacích postupů.*“<sup>4</sup> Pro diplomovou práci je podstatná druhá věta poslední uvedené definice. Práce se omezuje na problematiku politických stran v rámci pluralitní demokracie a nezohledňuje tak žádné režimní strany ani jiná politická uskupení v totalitních režimech.

Ještě konkrétnější představu o tom, co to vlastně politické strany jsou a jaký význam mají, získáme, podíváme-li se na funkci, kterou strany plní. Zde se již politologové shodují, že mezi hlavní funkce politických stran patří sjednocování a formulování zájmů a cílů, integrační a socializační úloha, mobilizace voličů a organizace vlády.<sup>5</sup> Uvedené funkce, které politické strany zastávají, můžeme zároveň považovat za největší přínos stran zastupitelské demokracii.

---

<sup>1</sup> HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 482 s. ISBN 8086432955, str. 265.

<sup>2</sup> KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Radix, 1998, 273 s. ISBN 8086031136, str. 14.

<sup>3</sup> HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 482 s. ISBN 8086432955, str. 266.

<sup>4</sup> ČERMÁK, Vladimír, Dalibor HOUBAL a Petr FIALA. *Pozvání do politologie*. 1. vyd. Praha: Vyšehrad, 1994, 62 s. ISBN 8070210788.

<sup>5</sup> Např.: HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 482 s. ISBN 8086432955, str. 270 nebo KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Radix, 1998, 273 s. ISBN 8086031136, str. 34.

Přesto, že institut politických stran v rámci pluralitní demokracie dnes (stejně jako nikdy dříve) není přijímán nekriticky, lze si jen obtížně představit funkční model, který by zachovával základní demokratické principy a přitom se obešel bez existence politických stran. Karl-Heinz Nassmacher ve studii IDEA kategoricky prohlašuje, že minulé usilování o demokracii bez politických stran bylo neúspěšné a jako příklad uvádí George Washingtona a Charlese de Gaulla, když zmiňuje jejich odpor k politickým stranám a zároveň fakt, že oba nepřímou a neúmyslně stáli u zrodu nového politického systému založeného na politických stranách. Dodává, že otázka politických stran byla klíčová i pro postkomunistické vůdce Václava Havla a Lecha Walesu.<sup>6</sup>

## 2.1 Právo politických stran

Za tzv. právo politických stran označujeme soubor právních norem, které upravují politické strany. Dle Šimíčka jej můžeme chápat v užším a širším pojetí. V užším pojetí se bude jednat především o ústavní normy a další zákony, které se přímo politických stran dotýkají, v širším pojetí pak další navazující normy.<sup>7</sup>

Právo politických stran je ve srovnání se stářím politických stran samotných relativně mladým pojmem. Například Ústavní listina z roku 1920 se o politických stranách nezmiňovala a postavení politických stran podléhalo právu spolčovacím, které jej nijak neodlišovalo od jiných sdružení.<sup>8</sup> Tento stav doznal změn až počátkem třicátých let, kdy činnost některých politických stran začala zasahovat do ústavních základů první republiky a ohrožovat její existenci, což vyústilo k přijetí zákona<sup>9</sup>, dle kterého bylo možné zasahovat do jejich činnosti.<sup>10</sup>

Právní úprava politických stran se v právních řádech demokratických států začíná objevovat teprve po druhé světové válce. Dle Šimíčka jsou toho příčinou především dva důvody. Prvním

---

<sup>6</sup> NASSMACHER, Karl-Heinz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. In: AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm) [cit. 15. 12. 2012], str. 1.

<sup>7</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Politické strany v právním řádu*, str. 154-160, In: RESCHOVÁ, Jana, Blanka ŘÍCHOVÁ, Zdeněk PINC, František ŠAMALÍK, Aleš GERLOCH a Jiří KUNC. *Demokracie a ústavnost*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1996, 263 s. ISBN 807066309x, str. 154.

<sup>8</sup> Úprava práva spolčovacím byla převzata z rakouského právního řádu. Zákon z 24. 11. 1867, č. 134/1867 ř. z. Zdroj: KINDL, Vladimír, *Spolčovací a shromažďovací právo*, str. 367-373, In: MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přeprac. vyd. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-808-7212-394, str. 369.

<sup>9</sup> ČESKOSLOVENSKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a o rozpuštění politických stran.

<sup>10</sup> KINDL, Vladimír, *Spolčovací a shromažďovací právo*, str. 367-373, In: MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přeprac. vyd. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-808-7212-394, str. 369.

je, že státům trvalo relativně dlouhou dobu, než akceptovaly faktický stav a politickým stranám přiznaly právní postavení. Druhým pak je ten fakt, že politickým stranám vyhovovala situace, kdy nepodléhaly žádné právní regulaci.<sup>11</sup> Zde lze navíc připojit argument, že členové zákonodárných sborů, kteří jsou zároveň členy politických stran, obtížně nacházejí motivaci pro omezování de facto sebe sama. Outlý přidává ještě další důvod, kterým byla nutnost regulace postavení politických stran po zkušenostech s totalitními režimy v první polovině dvacátého století, kdy absence regulace vnitřního života těchto subjektů postupně přerostla až v pád demokracie samotné.<sup>12</sup> Od momentu zakotvení politických stran do právních rádu demokratických států lze sledovat vzrůstající tendenci v jejich regulaci týkající se především financování politických stran a uplatňování demokratických principů uvnitř politických stran.

Tak jako bychom na světě nenalezli dva státy se stejným demokratickým zřízením, přistupuje i každý stát k úpravě této problematiky v různé míře a za použití různých nástrojů, vycházejících ze specifík každé dané země. Žádný systém financování politických stran jako celek není přenosný.<sup>13</sup>

## 2.2 Politické strany v právním řádu České republiky

Politické strany v právním řádu České republiky jsou zakotveny v ústavních zákonech č. 1/1993 Sb., Ústava ČR a č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. Toto základní postavení politických stran je pak dále rozvinuto na zákonné úrovni především zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích a dalšími souvisejícími zákony, které se postavení politických stran, jejich práv a povinností bezprostředně dotýkají. Zákon č. 424/1991 je ve speciálním postavení vůči zákonu č. 83/1990 Sb., o sdružování, který se na politické strany a hnutí neaplikuje. Ústavní pořádek České republiky se o politických stranách výslovně zmiňuje v článku 5 a 87 odst. 1, písm. j) Ústavy; V článku 20 odst. 2, 3 a 4 a článku 22 Listiny základních práv a svobod. Výkladem těchto ustanovení získáme konkrétní představu o postavení politických stran v právním řádu České republiky, o jejich roli, významu a také o jejich vztahu ke státu.

---

<sup>11</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Politické strany v právním řádu*, str. 154-160, In: RESCHOVÁ, Jana, Blanka ŘÍCHOVÁ, Zdeněk PINC, František ŠAMALÍK, Aleš GERLOCH a Jiří KUNC. *Demokracie a ústavnost*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1996, 263 s. ISBN 807066309x, str. 155.

<sup>12</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2003, 132 s. ISBN 8086624129, str. 10.

<sup>13</sup> NASSMACHER, Karl-Heinz. *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*. In: AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm) [cit.15.12. 2012], str. 13.

## Článek 5 Ústavy

*„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.“*

Dle důvodové zprávy<sup>14</sup> k Ústavě České republiky jsou zde vyjádřeny základní zásady politického systému<sup>15</sup> České republiky. Na prvním místě uvádí článek 5 svobodný a dobrovolný vznik a volnou soutěž politických stran. Právě zde je zakotvena existence politických stran, jakožto subjektů usilujících o přímou účast na výkonu moci, a to ustanovením s nejvyšší právní silou, které deklaruje, že politický systém nejen s těmito subjekty počítá, ale jejich existenci předpokládá a především, že je sám na existenci, vzniku a soutěži politických stran založen. Zákon č. 424/1991 Sb., dále konkretizuje význam toho, co je přesně míněno slovy *svobodný a dobrovolný vznik* politické soutěže a co rozumět pod pojmem *základní demokratické principy*. Nedává nám ovšem odpověď na otázku, co si představit pod spojením *volná soutěž politických stran*. V nálezů Ústavního soudu se dočteme, že: *„princip volné soutěže politických stran zahrnuje pojmově povinnost státu respektovat rovnost šancí stran z hlediska právní úpravy podmínek této soutěže a úpravy nároků pro její účastníky...“*.<sup>16</sup> Stručně řečeno volná soutěž politických stran představuje rovnou možnost jednotlivých stran účastnit se politické soutěže s tím, že je zde kladen nárok na stát, aby ten v rámci své normotvorné činnosti tuto rovnost zajistil a nedovolil, aby jakékoliv zákonné opatření mohlo tuto rovnost narušit. Tento požadavek má na financování politických stran zásadní vliv. Důkazem toho je další judikatura Ústavního soudu týkající se volebních kaucí a státního financování politických stran.

## Článek 20 Listiny základních práv a svobod

Na článek 5 Ústavy navazuje Listina článkem 20, dle jehož odst. 2

*„mají občané právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich“.*

Obecné právo sdružovací je zaručené odstavcem prvním téhož článku. Odstavec druhý však vyčleňuje sdružování v politických stranách a hnutích jako zvláštní druh sdružování. Toto

<sup>14</sup> Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Důvodová zpráva, Dostupné z: [http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152\\_03.htm](http://psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_03.htm) [cit. 14. 12. 2012].

<sup>15</sup> Politický systém je soustavou různých subjektů působících na území a uvnitř společnosti jednotlivého státu, vztahů mezi nimi a mechanismem jejich vlivu na tvorbu celospolečensky relevantní politické vůle. Zdroj: SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 2007, XIV, 935 s. ISBN 9788071798699, str. 43.

<sup>16</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1 2001, sp. zn. Pl.ÚS 42/2000.



právo je však na rozdíl od obecného práva sdružovacího přiznáno pouze občanům a je tak odvozeno ze státního občanství. Ústava zde hovoří o dvou formách politického sdružování, kterými jsou politická strana a politické hnutí. K tomuto rozlišení došlo vlivem historických událostí, které zohlednil zákon č. 15/1990 Sb.<sup>17</sup> Smyslem odlišení tehdy bylo umožnit účast na politické soutěži též Občanskému fóru a Veřejnosti proti násilí. Tato uskupení nevykazovala znaky politických stran stanovených tímto zákonem, přesto vzhledem k jejich faktickému postavení a vlivu bylo žádoucí, aby jim postavení politické strany bylo přiznáno.<sup>18</sup> Stávající úprava žádný rozdíl mezi stranou a hnutím nečiní, ani jej nelze dovodit, jedná se proto o reziduum, bez praktického dopadu a mezi oba pojmy lze z právního pohledu vložit rovnítko.<sup>19</sup>

**Odstavec 3 článku 20 Listiny** stanoví shodně pro sdružování obecné i pro sdružování v politických stranách a hnutích podmínky, za jakých je možné toto právo omezit. V případě sdružování politických stran a hnutí jsou pak tyto meze dále konkretizovány v zákoně č. 424/1990 Sb. V krajním případě může dojít pro rozpor se zákonem až k pozastavení činnosti nebo zrušení politické strany. **Článek 87 odstavce 1 písmena j) Ústavy** svěřuje do pravomoci Ústavního soudu rozhodnutí o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Ústava zde tím, že toto ultimativní rozhodnutí výslovně řadí mezi pravomoci Ústavního soudu, vyjadřuje důležitost ochrany svobodné a volné soutěže politických stran. Jedná se o pojistný mechanismus poslední instance ochraňující svobodnou soutěž politických stran.

Podle **čl. 20 odst. 4 Listiny** jsou

*„politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení odděleny od státu“.*

Tento článek je pro financování politických stran stěžejní, protože definuje vztah mezi státem a politickou stranou, který je základem pro posouzení takových záležitostí, jakými jsou například státní financování stran a jeho kontrola ze strany státu. Význam a důležitost tohoto ústavního článku lze hledat v historii. Právě prorůstání politických stran a státu vedlo v mnoha evropských zemích k pádu demokracie a vzestupu totalitních režimů. Na druhou stranu je

---

<sup>17</sup> Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách.

<sup>18</sup> Občanské fórum ani Veřejnost proti násilí nebyly organizovány na členském principu. Zdroj: PAVLÍČEK, Václav. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002, 1164 s. ISBN 80-7201-391-2. Str. 204.

<sup>19</sup> Zmiňuje-li se Diplomová práce kdekoliv o politických stranách, jsou tím myšleny i politická hnutí.

však na stát kladen požadavek, aby zajistil volnou soutěž politických stran, kterou nelze vytvořit pomyslnou volnou rukou trhu. Pravidla této soutěže je nutné nějakým způsobem regulovat, aby nemohla být zneužita například etablovanou politickou stranou. Stát tak musí volnou soutěž dotvářet například finančními příspěvky nebo jinými výhodami, které poskytuje jednotlivým stranám, vždy však na základě zákona. Odtud plyne i tzv. privilegované postavení politických stran.<sup>20</sup> Z těchto dvou protichůdných požadavků vyplývá rozpor, který již byl nejednou předmětem zkoumání Ústavního soudu, čímž došlo ke konkretizaci právních norem. Na jedné straně je nutné zabránit prolínání státního aparátu a politických stran, a na straně druhé je nutné zajistit rovnost politické soutěže, což je řešeno mimo jiné finančním plněním, které stát politickým stranám poskytuje. Nabízí se pak přirozeně otázka, zda je naplněn článek 20 odst. 4 Listiny, když je například rozpočet politické strany z 80% tvořen příjmem ze státního rozpočtu.<sup>21</sup>

Podstata problému spočívá v určení, zda jsou politické strany subjekty práva veřejného nebo práva soukromého. V nálezu sp. zn. Pl.ÚS 26/94 Ústavní soud judikoval, že „*politické strany a hnutí jsou korporacemi na soukromoprávním základu...nemající veřejnoprávní statut*“; Dále pak, „*že oddělení stran od státu však neznámá, že strany mají povahu soukromých spolků*“.<sup>22</sup> Názor Ústavního soudu na tuto problematiku je ten, že politické strany nejsou ani institucemi soukromého práva ani veřejné moci a nemají veřejnoprávní povahu, avšak „*plní v souladu s Ústavou určité úkoly veřejného zájmu, nezbytné pro život státu*“.<sup>23</sup> Takovým úkolem je především legitimace demokratického právního státu prostřednictvím voleb založených na soutěži politických stran. Zde tedy můžeme najít základ specifického postavení politických stran ve vztahu ke státu. Jsou to totiž politické strany, kdo cíle a politiku státu formuluje. Dle Šimíčka dochází k situaci, kdy „*na jedné straně má právní řád garantovat odpovídající chování ze strany státu a dostatečné rámce činnosti stran; na straně druhé právní úprava představuje významný prostředek ke kontrole činnosti stran a umožňuje*

---

<sup>20</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Politické strany v právním řádu*, str. 154-160, In: RESCHOVÁ, Jana, Blanka ŘÍCHOVÁ, Zdeněk PINC, František ŠAMALÍK, Aleš GERLOCH a Jiří KUNC. *Demokracie a ústavnost*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1996, 263 s. ISBN 807066309x, str. 156.

<sup>21</sup> V letech 2010 a 2011 činil podíl státního financování na celkových příjmech politické strany TOP 09 66,9 %, respektive 81,3%. Zdroj: Výroční finanční zpráva TOP 09 z let 2010, 2011. Dostupné z: <http://www.top09.cz/dokumenty/vyrocní-financní-zpráva/> [cit. 14. 12. 2012].

<sup>22</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10 1995 sp. zn. Pl.ÚS 26/94.

<sup>23</sup> Tamtéž.

zabránit narušení demokratických principů státu“.<sup>24</sup> Opět je nutné si zde připomenout specifické postavení politických stran, jejichž členové se v případě volebního úspěchu mohou stát ústavními činiteli jako členové zákonodárského sboru. Budou to pak oni, kdo budou v legislativním procesu rozhodovat třeba o zákonech regulujících politické strany, z nichž vzešli. Je nutné mít na paměti článek 2, odst. 1 Ústavy, dle kterého *“ je lid zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“*. Ústava nepřipouští, aby státní moc byla vykonávána jinými orgány než uvedenými, tedy například orgány politické strany. Tento požadavek dále rozvíjí i zákon č. 424/1991 Sb. v § 5 odst. 1.

### **Článek 22 Listiny základních práv a svobod**

*„Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“*

Z tohoto ustanovení vyplývá, že ústavodárce stanovil požadavek, aby jakýkoli zákon, který by se týkal politických práv a svobod, včetně jeho výkladu, byl v souladu, nikterak nenarušoval a chránil svobodnou soutěž politických sil. Nález Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 1969/2010, označuje článek 22 za *„závaznou směrnici nejen pro moc zákonodárnou při vytváření zákonů, ale i pro moc výkonnou a soudní při používání a výkladu zákonů“*.<sup>25</sup> Jsou zde potvrzeny důležitost a význam svobodné politické soutěže, která zajišťuje pluralitní politický systém, jakožto stavební kámen zastupitelské demokracie, a to skrze ochranu všech politických práv a svobod obsažených v člancích 17 až 21 Listiny. Ústavní soud citovanou větou poukazuje na možnost modifikace zákona při činnosti zákonodárné, soudní a výkonné, která by překračovala ústavní mantinely. Uvedená ustanovení Ústavy a Listiny základních práv a svobod vystihují postavení, podstatu a význam politických stran v právním řádu České republiky, avšak neříkají, co přesně máme pod pojmem politická strana z právního hlediska rozumět. Nečiní tak ani zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích. Postrádáme tedy legální definici politické strany, kterou je nutné v případě potřeby dovozovat, například jako sumu nejpodstatnějších charakteristických znaků obsažených v zákonné úpravě. Politickou stranou potom rozumíme sdružení občanů České republiky za

---

<sup>24</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Politické strany v právním řádu*, str. 154-160, In: RESCHOVÁ, Jana, Blanka ŘÍCHOVÁ, Zdeněk PINC, František ŠAMALÍK, Aleš GERLOCH a Jiří KUNC. *Demokracie a ústavnost*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1996, 263 s. ISBN 807066309x, str. 155.

<sup>25</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011 sp. zn. II ÚS 1969/2010.

účelem účasti na politické soutěži. Takové sdružení je právnickou osobou nepodléhající žádnému povolení státního orgánu, avšak registrovanou u Ministerstva vnitra. Sdružení je oddělené od státu a jeho činnost a vnitřní organizace musí být v souladu s demokratickými principy, právním řádem a nesmí ohrozit mravnost ani veřejný pořádek.

Šimíček v souvislosti s ústavními limity politických stran odkazuje na Konrada Hesseho a jeho statusovou teorii politických stran, která vychází z představy, že politické strany se nachází ve vztahu ke státu, kde by měl být naplňován status svobody, dále ve vztahu k ostatním stranám, kde by měl být naplňován status rovnosti a konečně k občanům, kde by měl být naplňován status veřejnosti. Tato teorie pak přímo koresponduje se základními principy financování politických stran (viz níže).<sup>26</sup>

## Shrnutí

*Politické strany jsou klíčovým subjektem pluralitního demokratického politického systému, plní funkci reprezentanta 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.*<sup>27</sup> Američtí federalisté, kteří stáli u základů moderní zastupitelské demokracie, označovali stranictví za „zlořád“<sup>28</sup> a Alexis de Tocqueville napsal, že „*strany jsou zlem neodmyslitelným od svobodných vlád*“.<sup>29</sup> I dnes se setkáme s kritickými názory na existenci a funkci politických stran, nicméně zatím neexistuje funkční systém, který by politické strany dokázal účinně nahradit. O nepostradatelnosti politických stran svědčí i rozsah v jakém se tématu věnuje politologie a konečně i pozitivní právo demokratických států, zejména pak jeho vývoj od poloviny dvacátého století. Z historického pohledu je evidentní, že tyto subjekty pro demokracii představují i riziko, a proto je nutné neustále hledat tenkou hranici mezi autonomií politických stran a jejich adekvátní regulací.

---

<sup>26</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 14620053-11, s. 3-11, Str. 8.

<sup>27</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 10/03.

<sup>28</sup> MADISON, Jay. *Federalista č. 10*, 22. 11. 1787. In: HAMILTON, Alexander, John JAY a James MADISON. *Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Editor George Wescott Carey, James McClellan. Baton Rouge: Eric Voeglin Institute for American Renaissance Studies, Louisiana State University, 1994, 537 s., ISBN 80-706-7390-7, str. 70.

<sup>29</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *Demokracie v Americe I*. 1. vyd. Překlad Vladimír Jochmann. Praha: Lidové noviny, 1992, 378 s. ISBN 80-710-6050-X, str. 131.

Závěrem této kapitoly je na místě zmínit ještě jednu důležitou poznámku. *Je nutné si uvědomit, že právo nepředstavuje jediný normativní systém, který politické strany bezprostředně ovlivňuje. Dalšími normami jsou normy politické, etické a vnitřní řády stran jako stanovy a další předpisy.*<sup>30</sup> Jestliže „je právo minimem morálky“, nelze spoléhat na to, že veškeré potenciaální nedostatky, které bychom mohli nalézt například v českém systému financování politických stran, lze řešit normotvorbou.

---

<sup>30</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch, *Politické strany v právním řádu*, str. 154-160, In: RESCHOVÁ, Jana, Blanka ŘÍCHOVÁ, Zdeněk PINC, František ŠAMALÍK, Aleš GERLOCH a Jiří KUNC. *Demokracie a ústavnost*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1996, 263 s. ISBN 807066309x, str. 155.

### 3. Financování politických stran

Relevantní politické strany<sup>31</sup> bezpodmínečně potřebují financovat jak volební boj, tak svůj běžný chod. Pod pojmem financování politických stran si lze v nejužším smyslu představit odpověď na otázku, z jakých zdrojů jsou politické strany financovány. Problematika je však komplexnější a je nutné se dále ptát například na to, jaký efekt různé způsoby financování mají na politickou soutěž a její základní, ústavou vytyčené atributy; na další finanční toky, které stranami procházejí a konečně i na kontrolu těchto procesů a vynutitelnost v podobě ukládání sankcí. Zodpovědět tyto otázky by mělo být smyslem zákonné úpravy. Obdobně úkoly právní regulace popisuje Roztočil, když mezi nejvýznamnější řadí: „*zabezpečení funkčnosti systému politických stran a jejich organizace, zabránění korupci, kontrola vlivů působících na politické strany, nastolení relativní finanční rovnosti politických stran a brzdění růstu nákladů*“.<sup>32</sup> Na základě empirického zkoumání a pochopení systému financování politických stran v celé jeho šíři je možné pozitivním právem vytvořit systém, ochraňující svobodnou soutěž politických stran, popřípadě systém stávající vhodně modifikovat. Důležitost nastavení tohoto systému zdůrazňuje Outlý, když uvádí tři jeho potenciální důsledky na stranický pluralismus. Konkrétní legislativní podoba může za prvé být prostředkem, který jej **vytvoří**, například v zemích Latinské Ameriky nebo v tranzitivních zemích<sup>33</sup>. Za druhé uvádí, že model financování může být „*prostředkem, který stranickému systému pomůže získat ztracenou dynamiku poté, co majetkové rozdíly mezi stranami dosáhly takových proporcí, že stranický systém zakonzervovaly ve prospěch bohatých stran (zpravidla vládních nebo parlamentních), nebo došlo-li k nežádoucímu propojení politické a podnikatelské sféry*“. Třetím efektem, který může mít systém financování na stranický systém je **znesnadnění** nebo dokonce **zamezení** svobodné politické soutěže.<sup>34</sup>

#### 3.1 Stručně k vývoji financování politických stran

Vznik politických stran lze označit za spontánní proces, o čemž svědčí i absence jakékoliv specifické regulace po dlouhou dobu jejich trvání. Součástí tohoto procesu byl i vznik různých způsobů financování politických stran, který se neustále vyvíjí. Tento vývoj je

<sup>31</sup> Politické strany skutečně usilující o podíl na moci, nikoliv tedy například strany recesistické.

<sup>32</sup> ROZTOČIL, Aleš. *Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích*. IN: ČICHONĚ, Milan, Petr KOŠÍK, Aleš ROZTOČIL, Ivan SOUDEK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Financování politických stran v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 94 s. ISBN 80-210-1811-9, str. 10.

<sup>33</sup> Země nacházející se v přechodném stádiu směrem od totalitní vlády k demokratickému zřízení.

<sup>34</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2003, 132 s. ISBN 8086624129, str. 45.

charakterizován především neustále se zvyšujícími finančními náklady na volební soutěžení a zabezpečení chodu politické strany, a to ruku v ruce s jejich profesionalizací.<sup>35</sup> U samotného zrodu politických stran lze vysledovat dva základní způsoby, kterými strany, stojící v zásadě na opačném pólu politického spektra, financovaly zpočátku především volební klání.<sup>36</sup>

Na masové členské základně a z ní vyplývající příspěvkové povinnosti, která zajišťovala přísun financí, stavěly strany se sociálním programem, typicky německá SDP nebo britská Labour party.<sup>37</sup> Konzervativní politické strany čerpaly finance především z kapitálu vytvořeného například velkými průmyslovými podniky nebo obecně od podnikatelů.<sup>38</sup> „Třídní střet“ je zde více než evidentní. Na jedné straně schopnost mobilizovat masy organizované v odborech s vysokou stranickou disciplínou, oproti potenciálu akumulovat velké finanční prostředky reprezentující méně početnou skupinu občanů disponující velikou faktickou mocí, která se postupně organizovala například ve svazu průmyslníků, jakožto protipólu odborů. V obou případech se jednalo o ryze soukromé financování, nikoliv financování ze státních prostředků. S postupem času oba přístupy začaly narážet především na své finanční limity a na hrozby vyplývající z takto jednostranně nastaveného získávání prostředků. Situace se začala měnit až po tragédiích první poloviny dvacátého století, kdy politické strany vzal v potaz i právní řád a předmětem regulace se stala svobodná politická soutěž.

### 3.2 Principy financování politických stran

V současné době panuje v odborné literatuře obecná shoda na pěti základních principech financování politických stran.<sup>39</sup> Mezi ně řadíme:

- **rovnost,**
- **svobodu,**
- **veřejnost (transparentnost),**
- **kontrolu,**

---

<sup>35</sup> CRONE, Stephen a Stuart WILKS-HEEG. *Funding Political Parties in Great Britain: a Pathway to Reform*. [online]. Dostupné z: <http://www.jrrt.org.uk/publications/funding-political-parties-great-britain-pathway-reform> [cit. 31. 1. 2013], str. 9.

<sup>36</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2003, 132 s. ISBN 8086624129, str. 42

<sup>37</sup> HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 482 s. ISBN 8086432955, str. 267.

<sup>38</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2003, 132 s. ISBN 8086624129, str. 43.

<sup>39</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2003, 132 s. ISBN 8086624129, str. 47.

- **vynutitelnost.**

**Princip rovnosti** zabezpečuje rovnost stran v přístupu k finančním zdrojům za účelem účasti v politické soutěži a zabezpečení jejich základní existence. Zde často plní svou roli stát, který přímým a nepřímým státním financováním ulehčuje vstup do politické soutěže začínajícím politickým stranám bez dostatečného kapitálu nebo stranám s nižší volební preferencí.

V kontrastu proti principu rovnosti stojí zásada **Svobody**, která zohledňuje schopnost každé jednotlivé strany získávat finanční prostředky vlastními způsoby a nezávisle na státních financích. Kontrast těchto dvou principů je nutné spatřovat v tom faktu, že jednotlivé politické strany nemají stejnou startovní pozici. Tyto dva principy by měly být udržovány v rovnováze, protože zesílení jednoho na úkor druhého by v důsledku deformovalo politickou soutěž. Takovým narušením této rovnováhy byl například zákon č. 117/1994 Sb.<sup>40</sup>, který zakazoval politickým stranám jakékoliv podnikání a zabraňoval tak některým stranám prosadit své individuální schopnosti, čímž posiloval princip rovnosti na úkor principu svobody. Takováto snaha regulovat politickou soutěž pak narazila u Ústavního soudu, který dané ustanovení zrušil<sup>41</sup>. Na první pohled by se jednalo o snadné řešení jak zamezit některým obtížím s financováním politických stran, avšak není možné modifikovat systém v rozporu s jeho fundamentálními prvky.<sup>42</sup> Opačným příkladem, kdy byl princip rovnosti oslaben, byl zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, kde byla nastavena omezující klauzule pro výplatu státního financování (příspěvku na úhradu volebních nákladů) ve výši 3%. Tento legislativní pokus se setkal u Ústavního soudu se stejným zamítavým stanoviskem.<sup>43</sup> Dále si lze snadno představit, v jak výhodné pozici by se ocitly strany parlamentní a vládní v případě, že by byl protěžován princip svobody.

Financování politických stran musí být transparentní. Politické strany dle judikatury Ústavního soudu nejsou subjekty soukromého práva (viz výše), mají specifické postavení a plní nezastupitelnou veřejnou funkci. Především proto není možné akceptovat stav, kdy doklady o financování jednotlivých politických stran jsou obtížně přístupné, nebo dokonce nepřístupné, a to jak vzhledem k odpovědným orgánům státu, tak k občanům. Právě to

---

<sup>40</sup> Zákon č. 117/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10 1995 sp. zn. Pl.ÚS 26/94.

<sup>42</sup> Ustanovení § 17 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb., zrušil Ústavní soud pro rozpor s čl. 5 Ústavy, čl. 4 odst. 4 Listiny a čl. 20 odst. 3 a 4 Listiny.

<sup>43</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10 1999 sp. zn. Pl.ÚS 30/98.



rozumíme pod další zásadou financování politických stran, kterou je **veřejnost** neboli **transparentnost**.<sup>44</sup>

Možnost nahlížet do hospodaření politických stran dle zásady veřejnosti však sama o sobě nezaručuje dodržování nastavených pravidel. Zde musí přistoupit ještě **princip kontroly** a na něj navazující **princip vynutitelnosti**.<sup>45</sup> Jedná se o zásadní prvky, které ve své konkrétní normativní podobě představují nástroj, kterým lze za prvé financování podrobit kontrole co do pravdivosti a úplnosti a za druhé umožňuje nastavit sankce nastupující v případech nezákonného jednání politických stran.

Smyslem uvedených principů je zaručit efektivní fungování politických stran v rámci pluralitní zastupitelské demokracie, a to v rozsahu nároků, které na stranický systém klade ústavní pořádek České republiky. Zajištěním těchto zásad je možné dosáhnout stavu, ve kterém se strany mohou účastnit svobodné politické soutěže a plnit své základní společenské funkce. Zásady jsou ovšem ze své podstaty značně abstraktní, není proto vždy snadné určit, zda jsou v konkrétních případech naplněny či nikoliv.

### **3.3 Modely financování politických stran**

V současné době lze různé modely financování politických stran relativně přehledně strukturovat. Teorie dělí příjmy politických stran dle původu na soukromé a státní financování.<sup>46</sup> Lze se setkat i s jiným dělením, například Klíma<sup>47</sup> dělí financování politických stran na externí a interní.

**Soukromé financování** politických stran historicky předchází financování státnímu, a jak již bylo řečeno pochází z dob, kdy politické strany byly pouze faktickými útvary ryze soukromoprávní povahy a zajištění finančních prostředků k účasti na volební soutěži bylo čistě v jejich režii. V dnešní době však i tento model financování podléhá zákonné úpravě. Regulaci zde většinou podléhá transparentnost takových příjmů a taxativní vymezení zdrojů, od kterých strany finanční plnění získat nemohou. Soukromé financování je projevem zásady svobody a dělí se dále na přímé a nepřímé.

---

<sup>44</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2003, 132 s. ISBN 8086624129, str. 47.

<sup>45</sup> Tamtéž.

<sup>46</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2003, 132 s. ISBN 8086624129, str. 48.

<sup>47</sup> KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Radix, 1998, 273 s. ISBN 8086031136., str. 31.

Pod pojem **přímé soukromé financování** politických stran řadíme příjmy z členských příspěvků, příjmy z vlastní podnikatelské činnosti stran a dary.

**Nepřímé soukromé financování** je považováno za jedno z největších rizik této problematiky.<sup>48</sup> V tomto případě politické strany získávají prostředky formou nefinančních darů a služeb, kdy lze často obtížně dohledat skutečnou hodnotu takového plnění a kdy se mezi politickou stranou a soukromým subjektem poskytujícím plnění vytváří rizikové vazby.

**Státní financování** politických stran vzniká až v druhé polovině dvacátého století a je projevem principu rovnosti. Cílem je umožnit účast na svobodné politické soutěži všem politickým stranám a zároveň omezit potencionálně rizikové situace, kdy je politická strana financována výhradně ze soukromých zdrojů, na kterých je existenčně závislá a kterým je logicky i zavázána. Obdobně jako soukromé, dělíme státní financování na přímé a nepřímé.

**Přímým státním financováním** politických stran rozumíme finanční plnění, které je poskytováno přímo stranám. Jedná se o různé druhy podpor a příspěvků, které jsou vázány na různé podmínky. Takovou podmínkou může být typicky dosažení určitého úspěchu ve volbách nebo samotná kandidatura ve spojení s překročením stanovené hranice úspěšnosti.<sup>49</sup> Jiným příkladem je vyplácení určité částky proti získaným členským příspěvkům, což strany motivuje k rozšiřování své členské základny.<sup>50</sup>

**Nepřímé státní financování** politických stran představuje primárně nefinanční plnění poskytnuté přímo stranám, například bezplatné poskytnutí vysílacího času ve státních médiích. Mezi nepřímé státní financování ovšem zahrnujeme i finanční plnění. Jedná se o případy, kdy jsou peněžité prostředky poskytovány subjektům, u kterých se smazává rozdíl v tom, zda svou činnost vykonávají pro politickou stranu nebo ve prospěch státu, typicky příspěvky na činnost poslaneckých klubů nebo na člena zákonodárního sboru.<sup>51</sup> Dalším projevem nepřímého státního financování je daňové zvýhodnění při darování nebo při platbě členských příspěvků.

---

<sup>48</sup> OUTLÝ, Jan, *Financování politických stran státem, Poznámky k českému modelu*. In: Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Fac. Philosophica. Politologica 1, (2003), s. 99-135. Dostupné z: <http://publib.upol.cz/~obd/fulltext/Politologica1/Politologica8.pdf> [cit. 14. 12. 2012], str. 103.

<sup>49</sup> Například ve Francii. DRAHORÁD, Vojtěch, Jan NĚMEC a Štěpán PECHÁČEK. *Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské Unie*. Parlamentní institut, 2011. Dostupné z: [www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20552](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20552) [cit. 15. 12. 2012], str. 3.

<sup>50</sup> Například v Německu. Tamtéž.

<sup>51</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2003, 132 s. ISBN 8086624129, str. 91.

### 3.4 Faktory ovlivňující různé modely financování

Jedním z důvodů rozdílného přístupu států k financování politických stran je různé **postavení stran ve státě**. Šimíček poukazuje na skutečnost, že některé země zakotvují politické strany ve svých Ústavách a přiznávají jim nárok na státní finanční podporu.<sup>52</sup> Hospodaření stran v těchto státech proto podléhá i kontrole. Jedná se převážně o státy s negativní zkušeností s totalitními režimy, kde došlo k ekonomickému propojení mezi státy a stranami, například Řecko, Portugalsko, Německo, Španělsko.<sup>53</sup> Naproti tomu existují státy, které politické strany pojmají jako dobrovolná občanská sdružení, která jsou zcela autonomní. V těchto státech se většinou neuplatňuje státní financování a adekvátně tomu je omezena i kontrola hospodaření. Příkladem může být například Velká Británie, země Beneluxu nebo Irsko.<sup>54</sup> Českou republiku bychom přiřadili k první skupině států.

Outlý za další faktor mající vliv na konkrétní podobu modelu financování považuje **volební systém**.<sup>55</sup> Státy s poměrným volebním systémem, ve kterém kandidují strany, spíše využívají prostředků státního financování. Naopak v zemích s většinovým volebním systémem se uplatňuje především financování ze soukromých zdrojů.

Vliv na různé pojetí financování politických stran má i **systém práva**.<sup>56</sup> Jedná se spíše o formální hledisko, kdy státy s angloamerickým systémem práva vychází především z tradic, obyčejového a soudcovského práva. Není zde proto v tak vysoké míře uplatňována detailní zákonná úprava typická pro státy s kontinentálním systémem práva.<sup>57</sup>

Zatímco předcházející dva faktory se týkaly především vlivu na konkrétní nastavení a podobu systému financování politických stran v jednotlivých zemích, tak **politická kultura**, jakožto další faktor má vliv především na funkčnost, kvalitu a vynutitelnost takto nastaveného systému. Je zřejmé, že v zemích s dlouhou kontinuitou demokratické kultury jsou jednotlivci

---

<sup>52</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Poznámky k financování politických stran*, Politologický časopis 1/95, str. 17.

<sup>53</sup> OUTLÝ, Jan, *Financování politických stran státem, Poznámky k českému modelu*. In: Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Fac. Philosophica. Politologica 1, (2003), s. 99-135. Dostupné z: <http://publib.upol.cz/~obd/fulltext/Politologica1/Politologica8.pdf> [cit. 14. 12. 2012], str. 100.

<sup>54</sup> ČICHON, Milan, Petr KOŠÍK, Aleš ROZTOČIL, Ivan SOUDEK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Financování politických stran v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 94 s. ISBN 80-210-1811-9, str. 21.

<sup>55</sup> OUTLÝ, Jan, *Financování politických stran státem, Poznámky k českému modelu*. In: Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Fac. Philosophica. Politologica 1, (2003), s. 99-135. Dostupné z: <http://publib.upol.cz/~obd/fulltext/Politologica1/Politologica8.pdf> [cit. 14. 12. 2012], str. 100.

<sup>56</sup> Tamtéž, str. 101.

<sup>57</sup> Nicméně v tomto směru dochází k jistému sblížení obou právních systémů. Ve Velké Británii byl například přijat The Political Parties, Elections and Referendums Act (2000) nebo Electoral Administration Act (2006). Obdobně Federal Election Campaign Act v USA (1971).

schopní vyvodit odpovědnost za případné skandály týkající se financování a obecný respekt nejen k právu je na vyšší úrovni.

Mezi státy dochází přirozeně ke vzájemné inspiraci a přebírání jednotlivých prvků. V současnosti na tomto poli významně působí některé mezinárodní subjekty, které vytváří obecná doporučení, stanovují minimální požadavky nebo provádí hodnocení v konkrétních státech. Takovými organizacemi jsou například Benátská komise<sup>58</sup> a skupina států „GRECO“ při Radě Evropy nebo neziskové organizace jako je Transparency International.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Benátská komise je poradním orgánem Rady Evropy v oblasti ústavního práva. Zdroj: [http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation) [cit. 14. 12. 2012].

<sup>59</sup> GRECO je orgánem ustaveným na základě Rezoluce (98)7 Výboru ministrů Rady Evropy, která schválila přijetí Částečné a rozšířené dohody zakládající „Skupinu států proti korupci - GRECO“, a na základě Rezoluce (99)5, přijaté představiteli některých států ve Výboru ministrů dne 1. května 1999, která zakládá GRECO a zároveň přijímá Statut GRECO. V současnosti je členem GRECO celkem 40 států, kromě většiny zemí Rady Evropy sem patří i USA. Česká republika ke GRECO přistoupila v r. 2002. Zdroj: <http://www.mvcr.cz/clanek/staty-proti-korupci-greco.aspx> [cit. 14. 12. 2012].

#### 4. Financování politických stran v České republice

V České republice je v současné době uplatňováno financování státní i soukromé, v obou případech pak přímé i nepřímé, systém je označován za smíšený nebo kombinovaný.<sup>60</sup> Od počátku devadesátých let prošla zákonná úprava mnoha novelizacemi a zásahy Ústavního soudu, kterými byly části některých předpisů zrušeny. Stále tak dochází k jejímu dalšímu vývoji, o čemž svědčí i další připravované novelizace zákona č. 424/1991.

Financování politických stran je v právním řádu České republiky upraveno těmito zákony:

- zákon č. **424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích**, který vymezuje, jakým způsobem mohou politické strany získávat finanční prostředky a jaké. Stanoví formální náležitosti, podle kterých je možné vybírat členské příspěvky. Stanoví podmínky za kterých má politická strana právo na příspěvek na činnost. Upravuje kontrolu financování a stanoví sankce pro případ porušení zákona;
- zákon č. **247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky**, který stanovuje podmínky, za kterých má politická strana nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů a na základě kterého je stranám bezplatně poskytnut vysílací čas v České televizi a Českém rozhlase;
- zákon č. **62/2003 Sb., o volbách Evropského parlamentu**, který stanovuje podmínky, za kterých má politická strana nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů a na základě kterého je stranám bezplatně poskytnut vysílací čas v České televizi a Českém rozhlase;
- zákon č. **90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny**, který stanoví nároky na některá finanční i nefinanční plnění, které přísluší politické straně;
- zákon č. **231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání**, který zakazuje politickou reklamu v rozhlasovém a televizním vysílání;
- **usnesení Poslanecké sněmovny o pravidlech hospodaření poslaneckých klubů** pro příslušný rok, kterým je stanovena přesná výše příspěvku na úhradu nákladů poslaneckých klubů.

---

<sup>60</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Nedostatky právní úpravy financování politických stran a některé návrhy na jejich odstranění*, Politologický časopis 2/98, str. 172.

## 4.1 Státní financování

Státní financování je přímým projevem principu rovnosti. Podstatou je zajistit a ochraňovat svobodnou politickou soutěž. Stát proto poskytuje politickým stranám finanční prostředky, aby zajistil vstup těchto subjektů do politické soutěže a do jisté míry eliminoval fakticky výhodnější postavení etablovaných stran. Jak judikoval Ústavní soud, jedná se o „*nezbytné náklady demokracie, které na sebe převzal stát*“.<sup>61</sup>

Dalším důvodem pro převzetí části nákladů politických stran státem byla i snaha omezit závislost politických stran na financích od soukromých subjektů, v jejichž zájmu by pak strany mohly jednat. To byl i důvod v případě Kostariky. Státu, který historicky jako první zavedl státní financování v roce 1954, aby ukončil závislost hlavních politických stran na cukrovarnických kartelech.<sup>62</sup> V Evropě se prvním státem, který zavedl státní financování, stala Spolková republika Německo v roce 1959.<sup>63</sup>

### 4.1.1 Přímé státní financování

Přímé státní financování zahrnuje:

- **příspěvek na úhradu volebních nákladů,**
- **příspěvek na činnost, který se skládá z,**
  - **stálého příspěvku a,**
  - **příspěvku na mandát.**

**Příspěvek na úhradu volebních nákladů** je upraven zákony:

- č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a pro zavedené politické strany představuje významný finanční zdroj. Dle § 85 lze příspěvek získat pouze za účast strany, hnutí nebo koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny. Kritériem pro získání příspěvku je úspěšnost ve volbách, která je stanovena podmínkou zisku alespoň 1,5% všech odevzdaných hlasů. Toto kritérium volební úspěšnosti je založeno na názoru, že příspěvek by měl být poskytován pouze těm stranám, které představují významnou část voličů. Překročí-li politická strana tuto hranici, ministerstvo financí jí vyplatí 100 Kč za každý odevzdaný hlas;

<sup>61</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2 2001 sp. zn. Pl.ÚS 53/2000.

<sup>62</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2003, 132 s. ISBN 8086624129, str. 52.

<sup>63</sup> Tamtéž.

- č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Dle ustanovení § 65 je každé politické straně, hnutí nebo koalici, která získá minimálně 1% z celkového počtu platných hlasů ze státního rozpočtu uhrazen příspěvek ve výši 30 Kč za každý odevzdaný hlas. V porovnání s finančním objemem rozdělovaným podle prvního jmenovaného zákona představuje tento příspěvek výrazně menší částku, což vyplývá jak z nižší volební účasti<sup>64</sup>, tak z nižší výše příspěvku samotného. I v tomto případě je příspěvek vázán na volební úspěšnost.

Otázka jak změřit významnou část voličů je přirozeně obtížná. Ustanovení § 85 zákona č. 247/1995 Sb., bylo předmětem mnoha politických sporů, které vyústily v podání několika Ústavních stížností. Lze shrnout, že snaha o modifikaci § 85 vycházela vždy ze strany parlamentních stran a jejím cílem bylo přesunout státem rozdělované finanční prostředky od malých politických stran k těm největším. Iničiátoři těchto snah argumentovali, že smyslem je zajistit funkčnost Poslanecké sněmovny a zmírnit roztržitost politického spektra daného poměrným volebním systémem. Důvodem tedy byl integrační stimul.<sup>65</sup> Tyto tendence narazily u Ústavního soudu. Spory se vedly ohledně procenta úspěšnosti, které zakládá nárok na zisk příspěvku. Původní zákonná hranice byla totiž stanovena na úrovni 3%. Plénum<sup>66</sup> Ústavního soudu zrušilo větu, která obsahovala 3% hranici pro rozpor s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod a doporučilo zákonodárci, že hranice by měla být pro příště stanovena okolo 1%.<sup>67</sup> Ústavní soud posuzoval problém jako spor dvou principů, a to **principu účelné integrace** (funkčnost zákonodárského sboru) a **principu přirozené diferenciaci** (takové složení zákonodárského sboru, které by co nejvíce odpovídalo rozložení politické vůle voličů). Ústavní soud nehodnotil výši hranice pro výplatu příspěvku izolovaně, avšak s ohledem na další integrační instituty, za které označil 5% uzavírací klauzuli<sup>68</sup> a hlavně pak volební kauci<sup>69</sup>, která byla zrušena až pozdějším nálezem. Ve výsledku konstatoval, že *„...v České republice tak dochází k takové kumulaci ekonomických překážek pro samotnou*

---

<sup>64</sup> Dle českého statistického úřadu byla účast ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2009 28,22 % a nejúspěšnější strana ODS, získala na příspěvku na úhradu volebních nákladů 22 258 380,- Kč za 741 946 platných hlasů. Zdroj: Český statistický úřad. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/ep2009/ep11?xjazyk=CZ>, [cit. 20. 3. 2013].

<sup>65</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10 1999, sp. zn. Pl.ÚS 30/98.

<sup>66</sup> Tamtéž.

<sup>67</sup> Ústavní soud zde mimo jiné argumentoval výši této hranice v jiných státech. Například v Německu byla hranice po zásahu Ústavního soudu snížena z 2,5 % na 0,5 % pro spolkové volby.

<sup>68</sup> Uzavírací klauzule představuje hranici vstupu do Poslanecké sněmovny ve výši 5% získaných hlasů.

<sup>69</sup> Volební kauce v celkové výši 1,6 mil. Kč (200 tis. Kč za každý volební obvod). V případě, že strana získala ve volbách méně než 5 % hlasů, volební kauce jí propadla.

*účast malých stran ve volební soutěži, jež nemá obdoby v žádném ze států Evropské unie s volebním systémem poměrného zastoupení...“<sup>70</sup> a 3% hranici zrušil.*

V roce 1998 byla uzavřena tzv. opoziční smlouva<sup>71</sup> mezi ODS a ČSSD. V jejím dodatku se strany mimo jiné zavázaly k „*nalezení volebního systému, který významně usnadní vznik funkční většinové vlády složené max. ze 2 politických subjektů*“.<sup>72</sup> Důsledkem byla novelizace zákona č. 247/1995 Sb., která zásadně měnila parametry volebního systému do Poslanecké sněmovny.<sup>73</sup> Nebyl respektován názor Ústavního soudu na hranici pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů, která byla nově stanovena ve výši 2%. Spolu s ní byla snížena výše příspěvku na 30 Kč za odevzdaný hlas. Dále byla sice snížena volební kauce, avšak zásadně zvýšen počet volebních obvodů. Ústavní soud došel k závěru, že modifikace volebního zákona touto novelou je natolik zásadní, že ve svém důsledku volební systém odvrací od poměrného a přichyluje jej blíže k systému většinovému. Ze stejných důvodů jako v případě nálezu sp. zn. Pl.ÚS 30/98 i zde v tzv. „velkém volebním nálezu“<sup>74</sup> zrušil tato ustanovení pro rozpor s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.

O ustanvení § 85 (příspěvku na úhradu volebních nákladů) rozhodoval Ústavní soud ještě nálezem sp. zn. Pl.ÚS 53/2000, který se co do podstaty problému nijak zásadně neliší od předcházejících případů, navíc zde Ústavní soud odkázal na svůj předcházející nálezu sp. zn. Pl.ÚS. 42/2000, kterým bylo nevyhovující ustanovení již zrušeno. Za zmínku stojí citace z výroku nálezu, kde se Ústavní soud vyjadřuje k nakládání s parametry státního financování: „*není pochyb o tom, že zejména státní financování je v rukou moci zákonodárné, která bezprostředně ovlivňuje jeho výši a zaměření. Přitom nemůže jít o libovůli v jejím rozhodování, nýbrž musí být respektována ústavní kritéria, náležející do základních principů politického systému, ústavně garantovaného*“<sup>75</sup>.

Ve zmíněných nálezech se Ústavní soud zcela jasně vyjádřil k tomu, co považuje za podstatné náležitosti svobodné soutěže politických stran a především k tomu, co přesně pod svobodnou

---

<sup>70</sup> Pl.ÚS 30/98.

<sup>71</sup> Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf> [cit. 14. 12. 2012].

<sup>72</sup> Dodatek k opoziční smlouvě. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/plne-zneni-dodatku-opozicni-smlouvy-mezi-ods-a-cssd-fhq-/domaci.aspx?c=A000126133255domaci\\_lsd](http://zpravy.idnes.cz/plne-zneni-dodatku-opozicni-smlouvy-mezi-ods-a-cssd-fhq-/domaci.aspx?c=A000126133255domaci_lsd) [cit. 14. 12. 2012].

<sup>73</sup> Zákon č. 204/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o vlohách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>74</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001 sp. zn. Pl.ÚS 42/2000.

<sup>75</sup> Pl.ÚS. 53/2000.



soutěží chápat. Jedním z ústavních kritérií je i svobodná politická soutěž a právě tento termín Ústavní soud blíže vykládá, když konstatuje, že „...*důraz je kladen na fázi procesu politické konkurence, jež předchází etablování stran v dosažených pozicích, důraz je tedy kladen především na svobodný vstup politických sil do volební soutěže*“.<sup>76</sup>

Jak je vidět z četné rozhodovací činnosti Ústavního soudu, stanovení kritéria podle kterého vzniká nárok na příspěvek je zásadní otázkou. Na jedné straně je cílem příspěvku poskytnout politickým subjektům finanční podporu, aby mohly plnit v demokracii nezastupitelnou funkci a aby mohly vstoupit do politické soutěže. Na straně druhé je přiděl těchto financí nutné alespoň minimálně omezit, aby nedocházelo k tomu, že politické strany, které se nemají v úmyslu ucházet o podíl na moci, budou obohacovat na úkor ostatních po pouhém splnění formálních kritérií. Ústavní soud účel minimálního počtu získaných hlasů jako podmínku pro získání příspěvku charakterizuje jako „...*ověření věrohodnosti volebního úsilí politické strany k Ústavou uznanému cíli*...“.<sup>77</sup>

Za další úskalí příspěvku na úhradu volebních nákladů je nutné považovat stanovení, respektive „nestanovení“ maximální výše volebních nákladů. Opět se zde vracíme ke kontrastu principů rovnosti a svobody financování politických stran. Smyslem příspěvku je odstranit překážky vstupu do politické soutěže. V případě, že nejsou stanoveny limity na volební kampaň a zavedená politická strana má dostatečný přísun financí ze soukromých zdrojů, přestává státní příspěvek plnit tuto funkci. Podstatný je zde totiž poměr všech příjmů mezi nejbohatšími a nejchudšími stranami, který by měl právě tento příspěvek vyrovnávat. Nominální hodnota příspěvku je totiž relativní v poměru k částce, kterou na volební klání vynaloží politická strana s nejvyššími volebními náklady. Šimíček naopak považuje omezení výdajů na volební kampaň za problematické.<sup>78</sup> Z praktického hlediska se staví velice skepticky k možnosti kontroly nastavených limitů. Na prvním místě však poukazuje na rozpor s Ústavou. Dle Šimíčka je volební kampaň projevem ústavně garantované svobody projevu a práva na informace. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny je možné tato práva a svobody omezit zákonem pouze z důvodů ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví a mravnosti. Šimíček tvrdí, že limitace prostředků vynaložených na volební klání by bylo takovým zákonným omezením, aniž by byl naplněn

---

<sup>76</sup> Tamtéž.

<sup>77</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 438/98.

<sup>78</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Limity výdajů na volební kampaň*. [online]. 2010. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html> [cit. 14. 12. 2012].

některý z důvodů čl. 17 odst. 4. (Svým způsobem tento názor připomíná rozhodnutí Citizens United v Federal Election Commission). Domnívám se, že takto extenzivní výklad svobody projevu není v tomto případě na místě. Nelze si navíc nepovšimnout, že limity na volební kampaně jsou nastaveny v mnoha evropských zemích, které obdobně garantují tyto základní práva a svobody (např. v Maďarsku, Řecku, Irsku, Belgii, Francii, Litvě, Portugalsku, Španělsku nebo Velké Británii)<sup>79</sup>.

Opominout nelze ani rozpor mezi cílem příspěvku, jímž je zajistit vstup do politické soutěže a tím faktem, že příspěvek je vyplácen zpětně na základě kritéria volební úspěšnosti. Nový politický subjekt se sice na případný příspěvek může spoléhat, avšak finanční prostředky jsou mu poskytnuty až po volbách. Z tohoto pohledu se pak zdá vhodnější jiné kritérium pro přiznání příspěvku, kterým je požadavek kandidatury politického subjektu ve všech volebních obvodech nebo postavení minimálního počtu kandidátů<sup>80</sup> (čímž se obdobně prokazuje věrohodnost volebního úsilí daného subjektu).

Jak již bylo řečeno, **příspěvek na činnost** se skládá ze stálého příspěvku a z příspěvku na mandát. **Stálý příspěvek** je upraven zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích. Dle ustanovení § 20 odst. 6 je stálý příspěvek vázán na volební úspěšnost ve volbách do Poslanecké sněmovny. Kritérium pro získání příspěvku je stanoveno ve výši 3% hlasů a dosažením této mety má strana ročně nárok na 6 000 000 Kč. Za každých dalších i započatých 0,1% hlasů obdrží strana dalších 200 000 Kč, a to až do celkové výše 5%. Politická strana tak může ročně formou státního příspěvku od státu vyinkasovat až 10 000 000 Kč. Zákon pak dále stanoví způsob vyplácení příspěvku. **Příspěvek na mandát** má oporu ve stejném zákoně, konkrétně v § 20 odst. 5 a 7. Nárok zde vzniká, jestliže je zvolen alespoň jeden poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy, a to na kandidátní listině strany, hnutí nebo koalice. Výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora činí ročně 855 000 Kč a na mandát člena zastupitelstva činí 237 500 Kč.

---

<sup>79</sup> VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns - guidelines*. [online]. s. 82.

Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03\\_Summaries\\_of\\_all\\_Publications/FinancingPoliticalParties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/FinancingPoliticalParties_en.pdf) [cit. 31. 1. 2013], str. 52 – Tabulka.

<sup>80</sup> OUTLÝ, Jan, *Financování politických stran státem, Poznámky k českému modelu*. In: Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Fac. Philosophica. Politologica 1, (2003), s. 99-135. Dostupné z: <http://publib.upol.cz/~obd/fulltext/Politologica1/Politologica8.pdf> [cit. 14. 12. 2012], str. 108.

Outlý chápe příspěvek na činnost jako institut nadstavbový, protože funkci svobodného vstupu do voleb plní již příspěvek na úhradu volebních nákladů.<sup>81</sup> Funkcí příspěvku na činnost je proto poskytnout prostředky pro běžný chod politických stran. Vychází se zde opět z nepostradatelnosti politických stran pro zastupitelskou demokracii a z domněnky, že náklady nutné pro plnění jejich funkce není možné financovat svépomocí, což ani z výše uvedených důvodů (riziko závislosti stran na subjektech poskytujících finance) není žádoucí.

Ze zákonné úpravy příspěvku na činnost lze dovodit, že zákonodárce činí rozdíl mezi politickými stranami, které dosáhly významného volebního úspěchu (minimálně 3%) a stranami, které překročili hranici 5% a získaly tak mandát a tím i podíl na výkonu státní moci. Druhou jmenovanou skupinu ohodnocuje navíc příspěvkem na mandát a zdůrazňuje tak její vyšší důležitost a odpovědnost a přispívá na náklady s výkonem funkcí spojených. Z dikce „příspěvek na činnost“ lze dovodit, že zákonodárce předpokládá vyšší náklady na činnost strany, která se podílí na moci.

Právní úprava v České republice přiznává přímé státní financování stranám výhradně na základě kritéria volební úspěšnosti. Lze dovodit, že český zákonodárce se rozhodl nastavit obecně dva procentuální limity, čímž politické strany dělí na tři skupiny podle nároku na státní příspěvky v závislosti na jejich podpoře.<sup>82</sup>

- 1) Politickým stranám, jejichž podpora představuje méně než 1% (respektive 1,5% v případě voleb do Poslanecké sněmovny, resp. 3% v případě stálého příspěvku) nevzniká žádný nárok na finanční plnění ze strany státu.
- 2) Politické strany, jejichž volební výsledek je minimálně 1% (resp. 1,5%, resp. 3%), avšak nesplňují 5% uzavírací klauzuli, mají nárok na státní plnění v určité míře. Tedy na příspěvek na úhradu volebních nákladů a případně na stálý příspěvek.
- 3) Politické strany, které překročí 5%, mají oproti předešlé skupině navíc nárok na příspěvek na mandát.

V rámci druhé a třetí skupiny je pak celková výše finančního plnění odvislá od konkrétního volebního zisku, ať již vyjádřeného procentuálně nebo počtem získaných mandátů.

---

<sup>81</sup> OUTLÝ, Jan, *Financování politických stran státem, Poznámky k českému modelu*. In: Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Fac. Philosophica. Politologica 1, (2003), s. 99-135. Dostupné z: <http://publib.upol.cz/~obd/fulltext/Politologica1/Politologica8.pdf> [cit. 14. 12. 2012], str. 117.

<sup>82</sup> OUTLÝ, Jan, *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplus, 2003, 132 s. ISBN 8086624129, str. 78.

#### 4.1.2 Nepřímé státní financování

Nepřímé státní financování ve srovnání s přímým představuje výrazně menší finanční objem, avšak ani tak se nejedná o zanedbatelné částky.

„Nepřímost“ tohoto druhu veřejného financování můžeme spatřovat za první ve skutečnosti, že se nejedná o poskytnutí finančních prostředků, ale o bezplatné poskytnutí služby, za kterou by jinak politická strana musela platit. Za druhé pak lze za „nepřímost“ považovat fakt, že není možné přesně určit, zda subjekt, kterému je finanční plnění poskytováno, vykonává svou funkci ve prospěch státu nebo ve prospěch politické strany. Obecně o nepřímém státním financování platí, že je jako celek poměrně obtížně vyčíslitelné, přestože veškeré jeho formy mají oporu v zákoně.<sup>83</sup> Dle Šimíčka je důvodem toho fakt, že u většiny forem nelze odlišit, jak velká část z poskytnutých prostředků spadá pod výkon státní funkce a jak velká pod politickou stranu.<sup>84</sup> Kvantifikaci těchto nákladů komplikuje i značná vynalézavost politických stran.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v § 78 stanoví, že se poslaneckým klubům poskytuje **příspěvek z rozpočtu Sněmovny**, a to v závislosti na počtu poslanců, kteří jsou členy jednotlivých klubů. Konkrétní výši tohoto příspěvku a další pravidla navrhne organizační výbor a schvaluje jej Poslanecká sněmovna usnesením. Pro rok 2012 byl stanoven měsíční příspěvek jako součet pevné částky na poslanecký klub ve výši 24 500 Kč a variabilní částky na každého člena ve výši 3 550 Kč.<sup>85</sup> Výše příspěvku se u poslaneckých klubů nevládních stran násobí koeficientem 1,3. Smyslem tohoto ustanovení je korigovat výhody, které jsou výsadou pouze vládních poslanců. Usnesení Sněmovny konkretizuje, k čemu jsou tyto prostředky určeny. Kromě této konkrétní finanční částky § 78 dále stanoví, že poslanecké kluby jsou oprávněny používat ke své činnosti místnosti v prostorách sněmovny včetně potřebných technických prostředků.

Dalším typickým projevem nepřímého státního financování je **bezplatné poskytování vysílacího času** v České televizi a v Českém rozhlasu pro předvolební prezentaci. Jedná se o institut běžný ve většině evropských zemí a v České republice je upraven v zákonu č.

---

<sup>83</sup> *Transparentní procesy v politickém rozhodování: sborník textů k problému korupce politických stran*. [online]. DOI: 80-903032-7-7. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/transparentni-procesy-politickem-rozhodovani-sbornik-textu-k/> [cit. 31. 1. 2013], str. 103.

<sup>84</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, Brno, Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity. ISSN 1211-3247, 1997, vol. 4, no. 2, s. 160-168, str. 161.

<sup>85</sup> Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1038, k návrhu Pravidel hospodaření poslaneckých klubů pro rok 2012. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=83121> [cit. 31. 1. 2013].

247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a v zákonu č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Zákony shodně garantují v období od šestnáctého dne do 48 hodin před začátkem voleb každé kandidující politické straně nebo koalici 14 hodin bezplatného vysílacího času ve veřejnoprávních médiích. Vymezený čas je rozdělen mezi politické strany rovnoměrně a pořadí je určeno losem. Současně zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, zakazuje politickou reklamu.

Mezi formy nepřímého státního financování zahrnujeme i provoz poslanecké nebo senátorské kanceláře, náhrady cestovního, využívání služebních telefonů, automobilů apod. Zde zvlášť platí, že nelze zjistit míru, jakou je plnění poskytováno pro výkon parlamentní funkce nebo ve prospěch strany. Tyto výhody jsou zakotveny v zákonu č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu.

#### **4.2 Soukromé financování**

Soukromé financování je projevem principu svobody, který zohledňuje individuální schopnost politické strany získat zákonnou cestou prostředky pro chod strany a pro účast v politické soutěži. Tento druh financování politických stran je historicky nejstarším a až do poloviny dvacátého století jediným uplatňovaným. Jeho typickými formami jsou příjmy z členských příspěvků, dary a vlastní podnikatelská činnost. Tyto formy označujeme za **přímé soukromé financování**. Pod **nepřímým soukromým financováním** se pak skrývají různá nefinanční plnění, jako například poskytování služeb a jiných plnění pod cenou nebo skrytá reklama. V zájmu ústavních požadavků na svobodnou politickou soutěž a oslabení přílišné závislosti politických stran na silných, podnikatelských subjektech podléhá soukromé financování vzrůstající regulaci. Důvodem je mimo jiné i fakt, že právě zde je veliký prostor pro vznik nežádoucích klientelistických vazeb a privatizaci veřejné moci, což jsou jevy přímo ohrožující důvěryhodnost a funkčnost zastupitelské demokracie.

Meze soukromého financování politických stran upravuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, který taxativně vypočítává, jaké příjmy může politická strana mít. Výslovně také uvádí, že politická strana nesmí vlastnit majetek mimo území ČR. Dle § 17 se kromě příjmů ze státního rozpočtu jedná o:

- členské příspěvky,
- dary a dědictví,

- příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku,
- úroky z vkladů,
- příjmy vznikající z účasti na podnikání, jehož meze jsou dále zákonem konkrétně vymezeny,
- příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- půjčky a úvěry.

**Členské příspěvky** jsou historicky jedním z prvních způsobů financování politických stran a zvláště masové strany<sup>86</sup> z nich ještě v devadesátých letech pokrývaly většinu svých nákladů.<sup>87</sup> Jedná se o relativně bezpečnou formu financování, která navíc vytváří vazbu mezi členskou základnou a centrem strany, čímž do jisté míry zamezuje oligarchizaci. Přirozeně i tento způsob financování skýtá prostor pro podvodná jednání. V posledních letech panuje obecný trend poklesu členů politických stran a s tím i pokles podílu členských příspěvků na celkových příjmech stran.<sup>88</sup> Specifickou formou členského příspěvku je odvod člena politické strany z příjmu obdržného za výkon státní funkce, do které byl stranou nominován. Jedná se o takzvané stranické daně a jejich úprava je čistě v režii politických stran samotných (např. ODS a ČSSD).<sup>89</sup>

Zákon č. 424/1991 Sb., vyžaduje, aby způsob stanovení členských příspěvků byl obsažen ve stanovách politické strany. V případě, že by stanovy takovou informaci neobsahovaly, bylo by nutné jakékoliv plnění od členů strany zařadit do režimu darů. Zákon dále neklade žádnou překážku co do výše příspěvků, pouze požaduje, aby členský příspěvek člena vyšší než 50 000 Kč byl uveden spolu s jeho identifikačními údaji v příloze roční finanční zprávy.

**Dary a dědictví** jsou obdobně jako členské příspěvky historicky původním způsobem soukromého financování politických stran. Zvláště dary lze pak do jisté míry postavit jako protiklad členským příspěvkům, které byly zdrojem financí hlavně masových stran.

<sup>86</sup> HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 482 s. ISBN 8086432955.

<sup>87</sup> VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns - guidelines*. [online]. s. 82. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03\\_Summaries\\_of\\_all\\_Publications/FinancingPoliticalParties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/FinancingPoliticalParties_en.pdf) [cit. 31. 1. 2013], str. 18.

<sup>88</sup> VAN BIEZEN, Ingrid a Peter MAIR. *Party membership in twenty European democracies, 1980 - 2000*. [online]. Dostupné z: <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/mairbiezen01.pdf> [cit. 31. 1. 2013].

<sup>89</sup> *Transparentní procesy v politickém rozhodování: sborník textů k problému korupce politických stran*. [online]. DOI: 80-903032-7-7. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/transparentni-procesy-politickem-rozhodovani-sbornik-textu-k/> [cit. 31. 1. 2013], str. 94.

Prostřednictvím darů především kapitálově silných společností byly naopak financovány konzervativní strany reprezentující zájmy movitějších voličů.

Jedním z důvodů pro zavedení státního financování bylo i riziko závislosti stran na darech mocných podnikatelských subjektů, které touto cestou mohou jak ovlivňovat demokratické procesy uvnitř strany, tak i skrze ně prosazovat své zájmy. Na druhou stranu není žádoucí, aby například fyzická osoba nemohla projevit svou náklonnost straně formou finančního daru. I zde je proto úkolem právní normy najít rozumnou mez mezi oběma požadavky. Dle Ingrid van Biezen existují obecně dva přístupy k regulaci dárcovství politickým stranám, a to prostřednictvím kvalifikace dárce, kterého lze vymezit buď pozitivně nebo negativně, tedy jakožto subjekty, od kterých politická strana dar získat může, anebo naopak subjekty, kterým je zapovězeno politickým stranám darovat. Ingrid van Biezen zároveň uvádí, že cesta pozitivního výčtu subjektů je striktnější a skýtá méně prostoru pro obcházení zákona.<sup>90</sup>

Zákonodárce v České republice zvolil cestu negativního vymezení dárce. Úprava až do roku 2000 zakazovala přijímat dary pouze od státu a státních orgánů. Až novelou č. 340/2000 Sb., byl rozšířen výčet subjektů, od kterých politické strany nemohou přijímat dary a bezúplatná plnění. Zákon o politických stranách a hnutích podává v § 19 následující taxativní výčet takových subjektů:

- stát,
- příspěvkové organizace,
- obce, městské části a městské obvody a kraje s výjimkou pronájmu nebytových prostor,
- státní podniky a právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i osoby, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát; **to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10%,**
- právnické osoby s majetkovou účastí obcí, městské části nebo městské obvody; **to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10%,**
- obecně prospěšné společnosti,
- jiné právnické osoby, stanoví-li tak zvláštní právní předpis,
- zahraniční právnické osoby s výjimkou politických stran a nadací,

---

<sup>90</sup> VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns - guidelines*. [online]. s. 82  
Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03\\_Summaries\\_of\\_all\\_Publications/FinancingPoliticalParties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/FinancingPoliticalParties_en.pdf) [cit. 31. 1. 2013], str. 23.

- fyzické osoby, které nejsou státními občany České republiky; to neplatí, jedná-li se o cizí státní příslušníky, kteří mají trvalý pobyt na území České republiky.

Zákon nestanoví maximální výši daru, pouze vyžaduje identifikaci dárce, případně ještě doložení daru ověřenou darovací smlouvou ve výroční finanční zprávě, přesahuje-li dar od jednoho dárce v jednom kalendářním roce 50 000 Kč. Sankce jsou stanoveny pro případ, že by nabytí daru neproběhlo v souladu se zákonem. Nastane-li taková situace je zavedena povinnost dar vrátit v zákonné lhůtě a to včetně úrokového zhodnocení. Pokud to není možné, je stanovena povinnost odvést dar do státního rozpočtu. Nenaplnění ani tohoto postupu je sankcionované pokutou ve výši dvojnásobku hodnoty daru.

O **dědictví** zákon mluví v § 18 odst. 1, písm. e), když ukládá stranám povinnost přiložit k výroční finanční zprávě přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím. Pokud hodnota takto získaného majetku přesahuje 100 000 Kč, je nutné též uvést zůstavitele.

**Podnikání politických stran** lze vedle příjmů z úroků z vkladů, z půjček, z úvěrů, z příjmů z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku zařadit do skupiny soukromého financování prostřednictvím tvorby zisku. Zvláště u podnikání stran je kladen vysoký nárok na kvalitu právní regulace, a to vzhledem k očividnému střetu zájmů, do kterého se mohou zástupci politických stran při výkonu státní moci dostat. Z tohoto důvodu zákon č. 424/1991 Sb., v § 17 taxativně vymezuje, jaké podnikatelské činnosti se politická strana může věnovat:

- provozování vydavatelství, nakladatelství a tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání,
- publikační a propagační činnost,
- pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.

Zákon zároveň neumožňuje politické straně podnikat vlastním jménem, ale musí tak činit prostřednictvím založení obchodní společnosti nebo družstva nebo účasti na takovém subjektu.

K problematice podnikání politických stran je ještě nutné zmínit náleží Ústavního soudu č. 296/1995 Sb.,<sup>91</sup> který upravil zásadní nevyvážení principů svobody a rovnosti. Novela č.

---

<sup>91</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10 1995 sp. zn. Pl.ÚS 26/94.



117/1994 Sb. totiž zakazovala politickým stranám podnikat, a to jak samostatně, tak prostřednictvím jakékoliv jiné právnické osoby. Omezovala tak jejich individuální schopnost získávat finanční prostředky ze soukromých zdrojů. Ústavní soud proto rozhodl o zrušení § 17, odst. 2 s účinností od 1. ledna 1997. Mimo jiné se vyjádřil, že: „*představa, že se politickým stranám zakáže jakákoli činnost, a to i publikační a propagační činnost založená na podnikatelském principu, a tím se dosáhne jejich rovných "startovacích pozic" a "mravnějšího chování" v politické soutěži, odporuje svým formálně rovným přístupem k fakticky nerovným subjektům samotnému principu rovnosti, neboť povaze různorodých politických stran odpovídají i různorodé prostředky legálního financování jejich nákladů.*“

## 5. Kontrola, transparentnost a vynutitelnost

Jak již bylo řečeno, mezi základní principy financování politických stran řadíme **rovnost, svobodu, veřejnost, kontrolu a vynutitelnost**. Poslední tři zmíněné zásady jsou pro jakýkoli systém financování politických stran naprosto nezbytné. Jak se zmiňuje Ingrid van Biezen nedostatek transparentnosti systému financování může negativně ovlivnit legitimitu demokratického procesu.<sup>92</sup> V tomto smyslu by se dalo říci, že co do kvality systému financování politických stran stojí kontrola, transparentnost a vynutitelnost na prvním místě.

Ani země jako Velká Británie, s vysokou právní a politickou kulturou, těžící z tradice a historie se nevyhnula potížím s financováním politických stran<sup>93</sup> a přistoupila k zákonným opatřením pro účely kontroly a zprůhlednění stranických peněz.<sup>94</sup> Kontrola této problematiky je bezpodmínečně nutná a její správné nastavení bude nikdy nekončícím procesem hledání, respektive nikdy nekončícím procesem neustálé adaptace na přirozený vývoj a změny.

### 5.1 Transparentnost

Transparentnost se nabízí zařadit pod kapitolu „kontrola“, jakožto jeden z jejích nástrojů, avšak již vzhledem k tomu, že mnoho autorů právě „veřejnost“ považuje za jeden ze stěžejních principů financování politických stran, je nutné na ni hledět samostatně. Outlý rozumí pod principem veřejnosti „*povinnost činit financování politických stran transparentní jak ve vztahu ke státu, tak ve vztahu k občanům, možností nahlížet do výročních účetních zpráv stran*“. Tato zásada pak vlastně podmiňuje princip kontroly, jak Outlý dodává.<sup>95</sup>

Politické strany nutně ke své úspěšnosti potřebují alespoň minimální důvěru občanů. Jedním z nástrojů, kterými je možné důvěru vůči elektorátu vytvořit, je zpřístupnit informace o svém hospodaření, zvláště v situaci, kdy valnou část zdrojů strany představují veřejné prostředky. Přesto k tomuto jevu zřídka dochází na dobrovolné bázi a povinnost je proto často vynuována zákonem. Průhlednost hospodaření politických stran se zdá být poměrně

---

<sup>92</sup> VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns - guidelines*. [online]. s. 82  
Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03\\_Summaries\\_of\\_all\\_Publications/FinancingPoliticalParties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/FinancingPoliticalParties_en.pdf) [cit. 31. 1. 2013], str. 51.

<sup>93</sup> CRONE, Stephen a Stuart WILKS-HEEG. *Funding Political Parties in Great Britain: a Pathway to Reform*. [online]. Dostupné z: <http://www.jrrt.org.uk/publications/funding-political-parties-great-britain-pathway-reform> [cit. 31. 1. 2013], str. 12.

<sup>94</sup> Konkrétně se jednalo o Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Electoral Administration Act 2006, Political Parties and Elections Act 2009.

<sup>95</sup> OUTLÝ, Jan, *Financování politických stran státem, Poznámky k českému modelu*. In: Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Fac. Philosophica. Politologica 1, (2003), s. 99-135. Dostupné z: <http://publib.upol.cz/~obd/fulltext/Politologica1/Politologica8.pdf> [cit. 14. 12. 2012], str. 101.

jednoduchou záležitostí. Jak ale uvádí Nassmacher k aplikaci takového zákona upravujícího transparentnost musí nutně být splněny další prerekvizity, zajišťující, že tento princip bude skutečně účinný.<sup>96</sup> Mezi takové předpoklady Nassmacher řadí především vládu práva a občanské svobody. Málo je platný zákon, který stranám ukládá zveřejnit údaje o svých financích, když k nedodržení postupu nejsou stanoveny sankce, popřípadě jimi není povinnost účinně vymáhána. Stejně tak je nutné, aby v zemi, kde je hypoteticky takový zákon přijat, byly pevně zakotveny a náležitě chráněny svoboda projevu a právo na informace. Jako projevy těchto základních občanských svobod vidí Nassmacher svobodná média.

Jsou-li dány podmínky, může se transparentnost stát jedním z nejlepších prostředků aktivně působících ve prospěch dodržování nastavených pravidel. Transparentnost je důležitá především ve vztahu k občanům, tak aby ti měli co nejsnazší přístup k informacím, které pro ně při volbách mohou hrát zásadní roli. Samozřejmě zároveň k informacím, ke kterým mají přístup včas, což předznamenává problémy týkající se toho, že i s takto zdánlivě jednoduchou zásadou je možné v rámci její realizace bohatě manipulovat.<sup>97</sup> Co se týče povinnosti politických stran vůči státu, nelze ji na úkor povinnosti vůči občanům upozadovat. K nápravě nedostatků v této oblasti, je povolán ke kontrole a případné aplikaci sankce stát.

Přínos transparentnosti se zdá být naprosto jednoznačný a nezpochybnitelný. Přesto lze nalézt poměrně pádné argumenty, které naznačují, že ne vše je tak černobílé, jak se může zdát. Studie Rady Evropy se mimo jiné věnuje problematice střetu principu transparentnosti a soukromí. Ingrid van Biezen správně podotýká, že daruje-li někdo například ve prospěch soukromé strany a musí-li pak být dle zákona<sup>98</sup> jako dárcce identifikován a odtajněn, lze na takové jednání hledět jako vyjádření politické podpory nebo účasti a to nikoliv nepodobné volebnímu aktu.<sup>99</sup> Nabízí se pak otázka, zda povinnost zveřejňovat dárcce politických stran přímo neoslabuje ústavou zakotvené tajné volební právo<sup>100</sup> nebo jestli s ním dokonce není v rozporu. Van Biezen uvádí ještě další případy, kdy zákonem stanovená povinnost

---

<sup>96</sup> AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. [online]. DOI: 91-89098-92-7. Dostupné z: <http://www.jrrt.org.uk/publications/funding-political-parties-great-britain-pathway-reform> [cit. 31. 1. 2013], str. 140.

<sup>97</sup> Právní úprava Velké Británie např. ukládá stranám povinnost zveřejňovat v průběhu volební kampaně každý týden údaje o darech a půjčkách. Zdroj: CRONE, Stephen a Stuart WILKS-HEEG. *Funding Political Parties in Great Britain: a Pathway to Reform*. [online]. Dostupné z: <http://www.jrrt.org.uk/publications/funding-political-parties-great-britain-pathway-reform> [cit. 31. 1. 2013], str. 13.

<sup>98</sup> V české republice dle Zákona č. 424/1991 se jedná o všechny dary vyšší 50 000 Kč

<sup>99</sup> VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns - guidelines*. [online]. s. 82.

Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03\\_Summaries\\_of\\_all\\_Publications/FinancingPoliticalParties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/FinancingPoliticalParties_en.pdf) [cit. 34. 12. 2012], str. 55.

<sup>100</sup> Čl. 102, 56, 18 Ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

zveřejňovat dárce může být problematická. Jedním je situace, ke které může docházet ve státech s velmi slabou opozicí. Lze pak očekávat, že povinnost zveřejnit dárce povede ke snížené ochotě darovat ve prospěch opozičních stran a opatření podporující transparentnost bude výrazně podporovat politickou většinu, čímž může docházet k narušení principu rovnosti.

### 5.1.1 Transparentnost v České republice

Politické strany vedou účetnictví dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Tuto povinnost zakládá § 17 odst. 5 zákona o politických stranách a hnutích. Zákon o účetnictví ukládá stranám, aby podávaly „*věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky*“.<sup>101</sup> Strany jsou povinny každoročně zpracovávat roční účetní závěrku, která musí být ověřena auditorem. Výběr auditora je však ponechán na každé politické straně.

Strany dále podléhají povinnosti založené ustanovením § 18 zákona o politických stranách a hnutích, předkládat každoročně Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, která zahrnuje:

- **roční účetní výkazy** dle zákona o účetnictví,
- **zprávu auditora** o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad,
- **přehled o celkových příjmech<sup>102</sup> a výdajích** v členění na provozní a mzdové výdaje, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby,
- **přehled o darech a příspěvcích**, včetně jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu dárce; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název, sídlo a identifikační číslo; přesahuje-li dar svou celkovou hodnotou od jednoho dárce za jeden rok 50 000 Kč, doloží se přehled o darech a dárcích ověřenými kopiemi darovacích smluv,
- **přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím**; pokud hodnota takto získaného majetku přesahuje 100 000 Kč, uvede se zůstavitel,
- **přehled o členech, jejichž celkový členský příspěvek za rok je vyšší než 50 000 Kč** s uvedením výše tohoto příspěvku, jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu.

<sup>101</sup> § 7 odst. 1, zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>102</sup> Příjmy dle § 17 odst. 4 zákona o politických stranách a hnutích.

Tuto výroční zprávu mají politické strany povinnost odevzdat k 1. dubnu na standardizovaném formuláři Ministerstva vnitra. Tím rozumíme **požadavek včasnosti**. Druhým požadavkem, který zákon klade, je **požadavek úplnosti**, k jehož splnění postačuje, jsou-li na předepsaném formuláři všechny požadované náležitosti zmíněné výše (§ 18 odst. 1 až 3).

Politické strany mají dále „nepřímo“ povinnost **zveřejňovat** své výroční zprávy. Zákon o politických stranách v § 18 odst. 6 uvádí, že výroční zpráva „je veřejná; lze do ní nahlédnout a pořizovat z ní výpis nebo její opis či kopii v Kanceláři Poslanecké sněmovny“.<sup>103</sup> Poslanecká sněmovna tedy tyto zprávy činí veřejnosti přístupné v knihovně Poslanecké sněmovny, kam je v případě zájmu nutné se dostavit.

Co se týče zveřejňování finančních podkladů, na základě kterých jsou výroční zprávy politických stran sestavovány, tak zákon o politických stranách se o tomto aspektu nijak nezmiňuje. K těmto údajům mají přístup finanční úřady a orgány činné v trestním řízení v případě daňové kontroly nebo v případě, že existuje podezření ze spáchání trestného činu.<sup>104</sup>

Lze ještě dodat, že povinnost zveřejňovat výroční zprávy, která se jeví samozřejmým a minimálním základem pro naplnění požadavku transparentnosti, byla do českého právního řádu zavedena až novelou č. 322/1996 Sb., zákona o politických stranách a hnutích s účinností od 1. ledna 1997.<sup>105</sup> Tou samou novelou se ovšem ze zákona vytratil požadavek pravdivosti výroční finanční zprávy, což novele vytýká Šimíček.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> § 18 odst. 6, Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>104</sup> GRECO, Group of states against corruption, Rada Evropy, *Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“*, 1. dubna 2011, Štrasburk. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10\\_CzechRep\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_EN.pdf) [cit. 29. 4. 2012], str. 11.

<sup>105</sup> Zákon č. 322/1996 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>106</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, Brno, Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity. ISSN 1211-3247, 1997, vol. 4, no. 2, s. 160-168, str. 166.

**Tabulka č.1: Odevzdané výroční zprávy**

ROK	ODEVZDANÉ VÝROČNÍ ZPRÁVY (ÚPLNÉ)	ODEVZDANÉ VÝROČNÍ ZPRÁVY (NEÚPLNÉ)	NEODEVZDANÉ VÝROČNÍ ZPRÁVY
2007	40	30	64
2008	67	5	65
2009	64	16	62
2010	71	18	61

Zdroj: Group of states against corruption, Rada Evropy, *Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“*

Na první pohled je z přehledu odevzdaných výročních finančních zpráv patrný vysoký počet politických stran, které povinnost nesplnily. Ve všech případech se jedná o strany s velmi nízkou volební úspěšností, které nepřekračují procentuální hranici pro nárok na státní financování. Jednou ze sankcí za neodevzdání zprávy je i pozastavení výplaty státního příspěvku. Strany, které zprávu neodevzdají, a kterým nevzniká nárok na státní příspěvek nelze nijak postihnout. Tyto strany pak přirozeně nemají k předložení zprávy žádnou motivaci. Otázkou pak je, zda by nějaký druh sankce dopadající i na tyto strany, neměl být zaveden, jakožto test vážnosti jejich úmyslu účastnit se soutěže politických stran nebo jako minimální standard odpovědnosti všech politických stran vůči funkci, kterou ve společnosti zastávají. Proti takovému řešení pak stojí vyšší administrativní zatížení při kontrole a aplikaci sankce.

Kromě toho zákon o sdružování v politických stranách a hnutích upravuje sankci pozastavení a zrušení politické strany, mimo jiné i v případě porušení povinnosti odevzdat výroční finanční zprávu. Tyto sankce však nejsou aplikovány na zmíněné strany, které nepředložily zprávu nebo předložily zprávu neúplnou. Například v roce 2008 byla pozastavena činnost deseti politickým stranám a zrušeno bylo pouze 6 politických stran.<sup>107</sup>

Vysvětlení lze najít v nálezu Pl. ÚS 26/94, kde se Ústavní soud vyjádřil, že „nelze připustit, aby z důvodů nesrovnalostí a závad ve výroční finanční zprávě politické strany mohl být dán

<sup>107</sup> GRECO, Group of states against corruption, Rada Evropy, *Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“*, 1. dubna 2011, Štrasburk. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10\\_CzechRep\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_EN.pdf) [cit. 29. 4. 2012], str. 13.

*podnět směřující k pozastavení činnosti nebo rozpuštění strany“.*<sup>108</sup> Tyto závady nelze dle Ústavního soudu kvalifikovat jako porušení ústavních principů čl. 5 a čl. 9 Ústavy. Důvodem pro aplikaci takovýchto sankcí je až prvek trvalosti takového chování politické strany, založený na opakovaném porušování zákonů.

## 5.2 Kontrola

Na kontrolu financování politických stran lze nahlížet jako na jakýsi subsystém samotného systému financování, jehož je nedílnou součástí. Smyslem kontroly je přirozeně porovnání žádaného stavu se stavem skutečným, a to za pomoci vhodně zvolených a upravených nástrojů. Kontrola by měla být samozřejmě nezávislá, efektivní, dále transparentní, musí vyhovovat požadavkům volné politické soutěže a nikoho nediskriminovat a v neposlední řadě by neměla přílišnou byrokratičností nebo formalismem omezovat a nepřiměřeně namáhat jak politické strany samotné, tak orgány nebo subjekty kontrolu provádějící.

Nástrojů, kterými lze zjistit, zda politické strany hospodaří v souladu se zákonem, je celá škála a v různých zemích jsou pak v různé míře uplatňovány. Můžeme sem zařadit **kontrolu ze strany veřejnosti**, jejímž základním předpokladem je naplnění principu transparentnosti a jeho předpokladů, jak je uvedeno v předcházející kapitole. Lze očekávat, že zvláště v zemích s vysokou úrovní politické kultury se bude jednat o velice efektivní nástroj. **Kontrola soudní** sehrála svou důležitou roli v České republice zvláště prostřednictvím Ústavního soudu, jak je blíže doloženo na vybraných nálezech. Dalším nástrojem je **opozice**, která v parlamentní demokracii plní svou nezastupitelnou roli, a to jak v rámci zákonodárského procesu, tak při výkonu kontrolní funkce. V případě, že politická strana řádně funguje na demokratických principech, může se velice účinnou stát i **vnitrostranická kontrola**.

Výše uvedené způsoby kontroly by se daly označit za „nepřímou kontrolu“, a to z toho důvodu, že v žádném ze jmenovaných případů se nejedná o primární funkci zmíněných institucí nebo osob. Do druhé skupiny „přímá kontrola“ bychom pak mohli zařadit nástroje, které jsou určeny výlučně nebo alespoň z velké části k tomu, aby kontrolu zajišťovaly. Příkladem jsou speciální nezávislé orgány, které fungují v některých státech, například

---

<sup>108</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10 1995 sp. zn. Pl.ÚS 26/94.

Electoral Commission<sup>109</sup> ve Velké Británii. Neustranný orgán určený výhradně ke kontrole najdeme i mezi doporučeními Rady Evropy.<sup>110</sup>

### 5.2.1 Kontrola v České republice

Hodnotící zpráva GRECO České republiky z 1. dubna 2011 dělí kontrolu financování politických stran na vnitřní a vnější.<sup>111</sup>

Za **vnitřní kontrolu**<sup>112</sup> považuje povinnost (dle zákona o politických stranách), aby roční účetní závěrky, které jsou součástí výroční finanční zprávy politických stran, byly ověřeny auditorem s výrokem „bez výhrad“. Politickým stranám je auditor ponechán na výběr. Dle § 14 zákona o auditorech<sup>113</sup> musí být auditor nezávislý na auditované jednotce a nesmí být zapojený do její rozhodovací činnosti. Zákon dále zakazuje provádět audit auditorem, který má jakýkoli přímý či nepřímý finanční, obchodní, pracovněprávní nebo jiný vztah (ze kterého lze usuzovat, že je nezávislost auditora ohrožena) k auditované jednotce. Za jistý druh vnitřní kontroly můžeme označit i § 6 odst. 2, písmeno b), bod 6, podle kterého musí být ve stanovách politických stran uvedeny „orgány, včetně orgánů statutárních, rozhodčích a revizních, způsob jejich ustavování a vymezení jejich oprávnění“.<sup>114</sup> Samotná existence, navíc formální, takového orgánu však nezajišťuje účinné provádění kontroly.

Subjektem **externí kontroly** financování politických stran je Poslanecká sněmovna, která dle § 20a odst. 4 zákona o politických stranách jednou ročně zjišťuje, zda byly předloženy výroční finanční zprávy ve stanovené lhůtě a zda jsou úplné. Stejně ustanovení ukládá Poslanecké sněmovně i povinnost ke kontrole neúplných zpráv z předcházejícího roku, a to jak co do úplnosti, tak co do samotné skutečnosti, zda byly skutečně předloženy. Tuto funkci plní patnáctičlenný Kontrolní výbor odpovědný za kontrolu finančních prostředků

<sup>109</sup> CRONE, Stephen a Stuart WILKS-HEEG. *Funding Political Parties in Great Britain: a Pathway to Reform*. [online]. Dostupné z: <http://www.jrrt.org.uk/publications/funding-political-parties-great-britain-pathway-reform> [cit. 19. 12. 2012], str. 13.

<sup>110</sup> *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* ze dne 8. dubna 2003, dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf) [cit. 14. 12. 2012].

<sup>111</sup> GRECO, Group of states against corruption, Rada Evropy, *Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“, 1. dubna 2011, Štrasburk*. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10\\_CzechRep\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_EN.pdf) [cit. 29. 4. 2012], str. 2.

<sup>112</sup> Tamtéž.

<sup>113</sup> Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>114</sup> Návrh zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Důvodová zpráva. Ministerstvo vnitra. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/85-12-navrh-zakona-o-verejnem-dohledu-nad-hospodarenim-politickych-stran-t-19-4-2012.aspx> [cit. 29. 4. 2012]



poskytnutých státem. Výbor přednáší své závěry Poslanecké sněmovně ve formě návrhu usnesení, které je po přijetí postoupeno vládě a Ministerstvu financí.

Pro úplnost je nutné dodat, že i právní úprava kontroly financování prošla od devadesátých let až k současnému stavu významným vývojem. Až do novely zákona o politických stranách a hnutích č. 322/1996 nebyly výroční finanční zprávy veřejné. Zákon navíc požadoval, aby strany ve zprávě uváděly pouze svůj majetek a závazky a příjmy a výdaje. Detailnější vymezení přišlo až s novelou. Kromě toho se zprávy předkládaly i Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, který v případě zjištěných nesrovnalostí zprávu zveřejnil a vydal podnět pro návrh na rozpuštění strany nebo k pozastavení její činnosti.<sup>115</sup> Nesporná výhoda této novely<sup>116</sup>, která svěřila kontrolu NKÚ, spočívala v tom, že Národní kontrolní úřad kontroloval výroční finanční zprávy i co do pravdivosti. Tato praxe však byla na základě podané ústavní stížnosti zrušena rozhodnutím Ústavního soudu. Ten dal za pravdu skupině poslanců, když judikoval, že: „*Státní orgán, nadaný autoritou státního rozhodnutí a vstupující svým autoritativním posudkem aktivně do sféry volné soutěže politických stran je principiálně potenciálním rizikem pro demokracii vůbec.*“ Dále se Ústavní soud vyjádřil, že „*finanční kontrola ze strany státu musí respektovat autonomii politických stran.*“<sup>117</sup> Autonomie politických stran je jistě porušena, hodnotí-li státní orgán finance stran co do účelnosti a hospodárnosti dle § 4 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb.<sup>118</sup> Těmito argumenty mimo jiné Ústavní soud odůvodnil protiústavnost § 18 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb. Ústavní soud zrušil i § 3 odst. 3 zákona č. 166/1993, a to pro rozpor s článkem 97 Ústavy, který jasně vymezuje působnost Nejvyššího kontrolního úřadu. Působnost NKÚ proto nemůže být rozšířena zákonem, jak právě činilo zmíněné ustanovení, podle kterého se „*hospodaření stran se státními příspěvky pokládá za hospodaření se státním majetkem jen pro účely zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu*“.<sup>119</sup> Ústavní soud vyjádřil názor, že poté, co státní příspěvky byly stranám přiděleny, nejedná se o hospodaření se státním majetkem ve smyslu čl. 97 Ústavy. Kontrola hospodaření se státním majetkem se proto může vztahovat pouze na fázi předcházející přidělení příspěvků. S další novelizací, která upravila tuto ústavní nesrovnalost, se však již vytratil požadavek prováděné kontroly co do pravdivosti. Na okraj lze dodat, že dohledu NKÚ podléhají poslanecké kluby. Jedná se totiž o „*kontrolu finančního hospodaření*

<sup>115</sup> §18 odst 4 ve spojení s § 15 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb.

<sup>116</sup> Zákon č. 117/1994 Sb. In: ASPI [právní informační systém]. WoltersKluwer ČR [cit. 29. 4. 2012].

<sup>117</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10 1995 sp. zn. Pl.ÚS 26/94.

<sup>118</sup> Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>119</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10 1995 sp. zn. Pl.ÚS 26/94.

uvnitř a v rámci státu, i když je toto hospodaření v přímé souvislosti s činností politických stran“.<sup>120</sup>

### 5.3 Vynutitelnost

Ingrid van Biezen popisuje vynutitelnost jako právní systém sankcí k zajištění toho, že regulace financování politických stran nebude obcházena a pro případ porušení zákona budou aplikovány sankce.<sup>121</sup> Ať už na sebe berou normy upravující financování stran jakoukoliv podobu, je bezpodmínečně nutné, aby existovala autorita, která je schopná vynutit jejich dodržování. „Nezávislost, vytrvalost a permanentní bdělost orgánu, který uplatňuje svěřené nástroje“<sup>122</sup> jsou podmínky, bez kterých nemůže docházet k efektivnímu vynucení stanovených pravidel.

V demokratických státech se setkáme s celou škálou sankcí, jako jsou pokuty, odebrání daňových zvýhodnění, omezení státní podpory, pozastavení činnosti strany nebo dokonce rozpuštění strany. Jak uvádí Nassmacher, problém nastává v momentě, kdy případ má být řešen před soudem nebo jiným povolaným orgánem, což demonstruje i na několika příkladech.<sup>123</sup> Jedním z nich je situace v Izraeli po volbách v roce 1984. Státní kontrolor<sup>124</sup> informoval, že volební náklady některých stran, včetně Izraelské strany práce a Likudu, převýšily volební limity. V souladu se zákonem měl být stranám, které překročily limit, odepřen státní příspěvek na volby ve výši 15%. Aby se strany vyhnuly tomuto postihu, Knesset retroaktivně zvýšil státní podporu i limity na kampaň. Podobných příkladů uvádí Nassmacher celou řadu, například detailní úpravu zveřejňování darů politickým stranám v Itálii, a to jak na straně obdarovaného, tak na straně dárce. Přestože zákon v Itálii vyžaduje

---

<sup>120</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10 1995 sp. zn. Pl.ÚS 26/94.

<sup>121</sup> VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns - guidelines*. [online]. s. 82  
Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03\\_Summaries\\_of\\_all\\_Publications/FinancingPoliticalParties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/FinancingPoliticalParties_en.pdf) [cit. 28. 12. 2012], str. 51.

<sup>122</sup> NASSMACHER, Karl-Heinz. *Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation*. In: AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm) [cit. 15. 12. 2012], str. 151.

<sup>123</sup> Tamtéž, str. 152.

<sup>124</sup> State comptroller of Israel je orgán kontroly hospodaření s veřejnými prostředky veřejných institucí odpovědný Knessetu. Zdroj: <http://www.mevaker.gov.il/serve/site/english/index.asp> [navštíveno dne 15. 12. 2012].

dokumentaci takové transakce v rámci účetní závěrky, v praxi tak politické strany nečiní, za což nejsou nikterak sankcionovány.<sup>125</sup>

Ingrid van Biezen uvádí důvody, proč nedochází k vynucení nastavených pravidel.<sup>126</sup> Za jeden z nich považuje přehlížení zákonů politickou reprezentací, což přisuzuje jisté „*politické kultuře pohrdání vládou práva*“. Lze spekulovat, zda se právě tato „kultura“ neuchytila i v České republice, kdy v raných devadesátých letech převládlo přesvědčení, že volný trh bude suplovat funkci pevného právního rámce. Van Biezen uvádí případ, kdy mezi politickými stranami existuje jakýsi neformální pakt o neútočení, protože ani jedna ze stran nechce čelit právním sporům, vzhledem k často důvodné obavě z toho, že protistrana podnikne ty samé kroky. Tento stav pramení ze skutečnosti, že žádná ze zainteresovaných stran nemá ohledně vlastního hospodaření, tak úplně čisté svědomí. V důsledku pak politické strany svorně hledají opatření k otupení zákona. Mezi dalšími důvody zmiňuje například fakt, že kontrolní orgán nemá dostatek pravomoci pro vyšetřování, nedostatečné personální nebo materiální zázemí nebo neefektivně nastavený systém sankcí, kdy je pro stranu výhodnější zaplatit ne příliš vysokou pokutu, než se podříditi pravidlům. Jmenované důvody poukazují na to, že vytvořit skutečně nezávislý kontrolní orgán nemusí být tak snadné, jak se může zdát.

### 5.3.1. Vynutitelnost v České republice

V České republice zákony týkající se práva politických stran, upravují několik sankcí, které mají zajistit, aby strany jednaly v souladu se zákonem.

Dle § 19a zákona o politických stranách a hnutích je možné udělit politické straně pokutu, získá-li strana peněžitý dar v rozporu se zákonem. Primárně má strana povinnost dar vrátit dárci včetně úrokového zhodnocení, a to do 1. dubna roku následujícího po roce, ve kterém dar získala. V případě, že dar není možné vrátit, odvede strana dar do státního rozpočtu. Konečně nedojde-li ani k jedné z uvedených variant ve stanovené lhůtě, uloží finanční úřad straně pokutu ve výši dvojnásobku hodnoty daru. Možnost uložit pokutu se promlčuje nejpozději ve lhůtě tří let. Toto ustanovení se však vztahuje pouze na peněžité dary.

Další sankcí je možnost Ministerstva financí pozastavit vyplácení státních příspěvků, konkrétně stálých příspěvků i příspěvků na mandát. Podle § 20a zákona o politických stranách a hnutích tak ministerstvo učiní, pokud výroční finanční zpráva nebyla Poslanecké

<sup>125</sup> VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns - guidelines*. [online]. s. 82  
Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03\\_Summaries\\_of\\_all\\_Publications/FinancingPoliticalParties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/FinancingPoliticalParties_en.pdf) [cit.15. 12. 2012], str. 63.

<sup>126</sup> Tamtéž, str. 67.

sněmovně předložena nebo je-li neúplná nebo byla-li podána žaloba k Nejvyššímu správnímu soudu na rozpuštění strany nebo na pozastavení její činnosti. V případě, že politická strana závadnou situaci napraví předložením úplné výroční finanční zprávy, budou jí státní příspěvky vyplaceny, a to i zpětně. Obdobná situace nastane v případě, že nabude právní moci rozhodnutí soudu, kterým byl zamítnut návrh na pozastavení činnosti strany nebo na její rozpuštění.

Nejzávažnější sankcí může být dle § 13 až § 15 zákona č. 424/1991 Sb., pozastavení činnosti politické strany popřípadě její zrušení. K tomu může dojít, pokud politická strana nepředloží úplnou finanční zprávu poslanecké sněmovně ani v následujícím roce<sup>127</sup>. Tento návrh na pozastavení činnosti nebo rozpuštění strany podává vláda na podnět Poslanecké sněmovny. Pokud tak vláda neučiní do třiceti dnů od doručení podnětu, je k podání návrhu oprávněn prezident. V případě, že Nejvyšší správní soud rozhodne o pozastavení činnosti, má politická strana lhůtu jednoho roku na nápravu stavu, který vedl k podání návrhu. Pokud strana takové opatření k nápravě nepřijme, vláda může podat návrh na zrušení dané strany k Nejvyššímu správnímu soudu. Takové rozhodnutí je přezkoumatelné Ústavním soudem dle čl. 87 odst. 1 písm. j).

Dále lze politickým stranám uložit pokutu v souladu se zákonem o účetnictví, a to až do výše 3 % hodnoty aktiv<sup>128</sup>. Zákon vyjmenovává mnoho skutkových podstat, jedná se například o povinnost vést věrné účetní knihy a účty.

Nově je nutné vzít v potaz i zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, který nabyl účinnosti k 1. lednu 2012. Politické strany a hnutí jsou dle § 3 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., právnickými osobami a jako takové se mohou dopustit taxativně vyjmenovaných trestných činů, lze-li jim trestné jednání přičítat. Z nich v úvahu přicházejí v souvislosti s financováním politických stran především trestné činy hospodářské povahy, například dle § 254 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, zkršlování údajů o stavu hospodaření a jmění. Zákon č. 418/2011 vyjmenovává i tresty, které je možné právnické osobě uložit. Z nich by nejspíše připadaly v úvahu (i) trest propadnutí majetku, který připadá v úvahu pouze za zvlášť závažný zločin, dále (ii) peněžitý trest od 20 000 Kč do 1 460 000 000 Kč, (iii) zákaz činnosti na dobu od jednoho roku do dvaceti let. Je však nutné

---

<sup>127</sup> Tuto sankci je možné uložit i pro některá jiná porušení zákona č. 424/1991 Sb.

<sup>128</sup> § 37 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

brát v potaz, že v případě potenciálního trestního řízení proti politické straně by se jednalo v České republice o bezprecedentní jev s adekvátními projevy a okolnostmi.

## 6. Zhodnocení právní úpravy v České republice

Situace ohledně financování politických stran není v současné době ideální, jak lze vyčíst z mnoha domácích i zahraničních zpráv a studií, které se přímo tomuto tématu věnují. Na druhé straně je nutno přiznat, že situace se stále vyvíjí, neustrnula a o problematice probíhá debata, a to nejen díky mezinárodním a nevládním organizacím, občanským sdružením, aktivitě médií, ale i některým ústavním činitelům, kteří si uvědomují, jak důležité je vypořádat se s těmito základními neduhy. Na českém systému financování politických stran lze najít i další pozitiva, například:

- diverzifikace zdrojů,
- přehlednost právní úpravy,
- existence základních kontrolních mechanismů a sankcí.

Jedním z hlavních požadavků, je **diverzifikace zdrojů**, a to především na ose veřejné a soukromé zdroje. „*Spolehnutí se na financování převážně z privátního nebo veřejného sektoru společnosti není moudré.*“<sup>129</sup> V České republice upravují zákony mnoho různých zdrojů, ze kterých mohou strany čerpat prostředky k zajištění svého hospodaření. Otázkou pak je, zda poměr mezi nimi je správně nastaven.

Za pozitivum lze zřejmě označit i samotnou právní úpravu jako takovou, která je **relativně přehledná** a veškeré základní otázky týkající se financování politických stran jsou upraveny v několika málo zákonech v čele se zákonem č. 424/1991 o politických stranách a hnutích. Přehlednost a jasnost právní úpravy je jedním z požadavků, se kterým se setkáme v mnoha studiích i doporučujících zprávách, například GRECO, IDEA nebo Rady Evropy. Přirozeně se jedná o požadavek platný pro právní řád jako celek, respektive pro každou jeho oblast. Zvlášť velká pozornost by ovšem měla být věnována této oblasti, kde se nachází samotné základy demokracie. Nejasná a roztržitá právní úprava, která by byla předmětem neustálých sporů, by vedla k ještě větší nedůvěře a pochybnosti.

V České republice existují alespoň **základní kontrolní mechanismy**, stejně tak jako základní nástroje, zajišťující alespoň minimální míru transparentnosti. Konkrétně je to povinnost stran

---

<sup>129</sup> NASSMACHER, Karl-Heinz. *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*. In: AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm) [cit. 15. 12. 2012], str 5.

odevzdávat výroční finanční zprávy a jejich kontrola Kontrolním výborem; povinnost mít roční účetní závěrku ověřenou auditorem; možnost každého nahlédnout do těchto zpráv a pořizovat kopie a opisy; stanovení sankcí za nedodržení. Je možné, že stejné nástroje by v jiném státě s vyšší úrovní politické kultury a s vyvinutějším vztahem občanů k právu, bezpečně splnily svou funkci. Z toho důvodu bude v České republice nutné tyto prostředky kontroly a zajištění transparentnosti posílit.

V potaz je nutné brát i obecný trend posilování legislativy, který lze vidět v jiných státech, které se obdobně vypořádávají s faktem, že náklady na demokracii<sup>130</sup> rostou spolu s profesionalizací politiky. Česká republika rozhodně nečelí tomuto problému sama.

To, že v České republice probíhají aktivity s tendencí vylepšit stávající stav, dokládá návrh zákona o veřejném dohledu nad financováním politických stran z dílny Ministerstva vnitra a senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích ve znění pozdějších předpisů. Připomenout lze i návrh zákona, v současné době mimoparlamentní Strany zelených vypracovaný v paragrafovém znění.

Povzbuzující je v jistém ohledu aktuálně probíhající volební kampaň k volbám do funkce prezidenta republiky<sup>131</sup>. V nich většina kandidátů na svých internetových stránkách přímo odkazuje na transparentní účty, přestože prováděcí zákon<sup>132</sup> tuto povinnost nestanoví. Zároveň prováděcí zákon obsahuje některé progresivnější prvky, které naplňují požadavky moderní demokracie, například stanovení finančního limitu na volební kampaň nebo povinnost vedení volebního účtu, na který jsou zaznamenávány veškeré příjmy a výdaje.<sup>133</sup>

Otázkou je, zda se příležitost k modernizaci systému podaří využít a nedojde pouze k aplikaci fasádních změn, které nebudou řešit podstatu věci, popřípadě zda zvolená úprava přinese zprůhlednění a zefektivnění zákonné úpravy samotné, než aby zaváděním nových norem vnesla do současného stavu chaos a nepřehlednost. Úskalí spočívá v tom, že možností jak současnou právní úpravu modifikovat je velmi mnoho. Z toho důvodu je nutné k problému

---

<sup>130</sup> Náklady stran na volby a na provoz jsou označovány jako náklady demokracie. A jsou to občané, kdo je zaplatí, a to ať už ve formě členských příspěvků, dobrovolných dárců nebo daní. NASSMACHER, Karl-Heinz. *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*. In: AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm) [cit. 15. 12. 2012], str. 4.

<sup>131</sup> V roce 2012 došlo ke změně Ústavy a prezident je volen v přímé volbě. Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., jímž se zavádí přímá volba prezidenta. Dostupné z: [http://www.usoud.cz/clanek/ustavni\\_zakon\\_71-2012](http://www.usoud.cz/clanek/ustavni_zakon_71-2012) [cit. 12. 11. 2012].

<sup>132</sup> Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

<sup>133</sup> § 36, 37 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

přistoupit odborně, komplexně, systematicky a racionálně. Proto by například cílem novelizací neměl být obecně formulovaný „boj proti korupci“, výkřik, u kterého se člověk nemůže zbavit dojmu, že se téma redukuje na politické heslo. Stanovené cíle by měly vycházet z hlubšího poznání celé problematiky a měly by být založené na kvalitní analýze.

Cílem této kapitoly je pokusit se alespoň stručně zhodnotit nabyté poznatky o financování politických stran v České republice. V úvodu práce je zmíněna snaha strukturovat obsáhlou problematiku do dvou okruhů. První se týká samotných finančních zdrojů, druhý okruh se pak věnuje otázce transparentnosti, kontroly a vynutitelnosti. Tohoto dělení se práce drží i v této kapitole.

## **6.1 Finanční zdroje**

Finanční zdroje, jejich skladba a distribuce má naprosto zásadní vliv na formování volné politické soutěže. Nejzákladnějším předpokladem je jejich diverzifikace. Z již zmíněných důvodů je nežádoucí, aby politická strana byla závislá pouze na jednom zdroji. Dalším problémem je především potenciální diskriminace některých politických sil.

### **6.1.1 Členské příspěvky**

Za velký nedostatek nikoliv však právní úpravy, ale faktického stavu, lze považovat velmi **nízký podíl členských příspěvků** na celkových příjmech stran. Právě tomuto zdroji financování ale například studie IDEA přikládá zásadní význam. Členské příspěvky obdobně jako dary od fyzických osob zajišťují propojení mezi centrem strany a jejími periferiemi, ale i mezi stranou a samotnými voliči. Členské příspěvky zajišťují decentralizaci strany a prohlubují její demokratické vnitřní struktury. Tento problém souvisí s obecným poklesem angažovanosti občanů v politických stranách, a to prakticky ve všech demokratických státech.<sup>134</sup> Strany si navíc zajistily alternativní finanční zdroje (typicky státní) a nejsou proto motivovány k rozšiřování členské základny, která by dodala prostřednictvím příspěvků finance. Domnívám se, že se jedná o největší problém systému financování v České republice. Například Německo se specifickým druhem státního financování snaží tomuto problému čelit. Proti každému členskému příspěvku, který politická strana vykáže, je jí ze státního rozpočtu přiznána poměrná částka k vybranému příspěvku. Domnívám se, že i touto cestou by se měla vydat Česká republika a pomocí práva tak regulovat tento nežádoucí stav, kdy se politické strany odtrhávají od své širší členské základny, stejně tak jak od svých voličů.

---

<sup>134</sup> VAN BIEZEN, Ingrid, MAIR, Peter. *Party membership in twenty European democracies, 1980 - 2000*. [online]. Dostupné z: <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/mairbiezen01.pdf> [cit. 15. 12. 2012].



**Tabulka č. 2: Podíl členských příspěvků na celkových příjmech vybraných politických stran. Údaje jsou v tisících Kč.**

	ČSSD		KSČM		ODS		TOP09	
	Kč	%	Kč	%	Kč	%	Kč	%
2008	17 057	<b>6,0</b>	26 111	<b>15,6</b>	15 707	<b>4,5</b>	/	/
2009	17 785	<b>3,4</b>	27 335	<b>14,2</b>	16 402	<b>3,5</b>	1 217	<b>2,9</b>
2010	23 284	<b>3,2</b>	26 292	<b>12,5</b>	15 802	<b>2,6</b>	2 266	<b>1,3</b>
2011	19 524	<b>5,6</b>	24 385	<b>19,5</b>	14 575	<b>3,3</b>	4 136	<b>6,5</b>

*Zdroj: Výroční finanční zprávy příslušných politických stran, vlastní výpočet.*

Výsledky jednotlivých let je nutné vztahovat k celkovým příjmům strany za celý rok. Z uvedené tabulky je vidět, že podíl členských příspěvků na celkových příjmech stran je až na KSČM velice nízký. KSČM má stabilní základnu členů, kteří platí členské příspěvky, nicméně dle výroční zprávy strany z roku 2000, členské příspěvky představovaly okolo 40 % celkových příjmů.

### 6.1.2 Státní financování

Přípustná míra státního financování je dalším velkým otazníkem. Je pochopitelné, že mají-li strany dle ústavy být odděleny od státu, není možné, aby se státní finanční zdroje podílely na jejich celkových příjmech například z 80 %. Otázkou je, kde je ještě přípustná hranice.

**Tabulka č. 3: Podíl přímého státního financování (součet příspěvku na úhradu volebních nákladů a příspěvku na činnost) na celkovém příjmu vybraných politických stran. V tisících Kč.**

	ČSSD		KSČM		ODS		TOP09	
	Kč	%	Kč	%	Kč	%	Kč	%
2008	132 987	<b>46,7</b>	75 058	<b>44,9</b>	197 525	<b>57</b>	/	/
2009	191 543	<b>36,5</b>	76 137	<b>39,7</b>	192 158	<b>40,8</b>	0	0
2010	284 601	<b>39,6</b>	124 801	<b>59,4</b>	258 562	<b>42,2</b>	120 954	<b>66,9</b>
2011	350 900	<b>46,3</b>	61 727	<b>49,3</b>	124 190	<b>27,9</b>	52 085	<b>81,3</b>

*Zdroj: Výroční finanční zprávy příslušných politických stran, vlastní výpočet.*

Důvodem, který vzbuzuje obavu z velkého podílu státního financování na celkových příjmech stran, je přílišné přichýlení stran ke státu, což může být velice nebezpečný jev.<sup>135</sup> **Kartelové politické strany** popisují autoři Katz a Mair jako jev mající své počátky v 60. letech 20. století. Typickými rysy kartelové strany jsou klesající význam organizovaného členství, rozvolnění stranických struktur a ztráta vazeb mezi stranou a voliči, což vede ke ztrátě vnitřních finančních zdrojů strany. Logicky pak strany kartelu hledají náhradu příjmů, kterou nachází především ve státním financování. Strany se tak vzdalují občanům a přichylují se více ke státu, jehož prostřednictvím si přidělují státní finance. Etablované strany se tak dostávají do privilegovaného postavení a brání nástupu opozičních alternativ. Za tím účelem mezi nimi dochází k úzké spolupráci, čímž se vytváří kartel, který zmírňuje ideologické a názorové odlišnosti etablovaných stran s cílem zachování stávajících pozic.<sup>136</sup> Popsaný proces může být odstartován i příliš štědře nastaveným státním financování politických stran, díky kterému peníze tečou rovnou k centru strany.

Z tabulky č. 3 je patrné, že hodnoty se většinou vyskytují pod úrovní 50%. Přesto se domnívám, že v tomto směru by mohlo dojít ke snížení státního financování, respektive ke změně jeho struktury, jak je navrhováno v předcházející kapitole podle německého modelu. Pokud by bylo možné stanovit přiměřenou míru, kterou se stát může podílet na celkovém příjmu stran, bylo by vhodné tuto míru zakotvit v zákoně jako relativní limit, nad který strana nemůže čerpat zdroje ze státního rozpočtu. Dále pokud vezmeme v potaz, že pouze na přímém státním financování bylo všem politickým stranám v roce 2010 vyplaceno přes 1 miliardu Kč<sup>137</sup>, stálo by za úvahu, zda by nebylo vhodné nastavit absolutní limit státního financování, tedy celkový objem peněz, který je možné stranám rozdělit, jako je tomu opět například v Německu<sup>138</sup>. K této problematice je nutné dodat, že zde nebylo kalkulováno nepřímé státní financování, které rozhodně není zanedbatelné, je však obtížně vyčíslitelné. V důsledku by samozřejmě vedlo k dalšímu navýšení zdrojů ve prospěch stran a na úkor státu.

---

<sup>135</sup> Na tuto problematiku poukazyval v období 90. let Šimíček. Zdroj: ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, Brno, Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity. ISSN 1211-3247, 1997, vol. 4, no. 2, s. 160-168, str. 163.

<sup>136</sup> JARMARA, Tomáš. *Evoluční přístup ke studiu politických stran: strana kartelu*. *Slovenská politologická revue Slovak journal for political sciences* [online]. 2011, roč. 2011, č. 2 ISSN 1335-9096. DOI: 1335-9096. Dostupné z: [http://revue.kpol.ff.ucm.sk/rocnik-11/cislo-2/jarmara\\_studia.pdf](http://revue.kpol.ff.ucm.sk/rocnik-11/cislo-2/jarmara_studia.pdf) [cit. 15. 12. 2012], str. 137.

<sup>137</sup> Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám, politickým hnutím a koalicím celkem v roce 2010. Zdroj: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/politicke\\_strany\\_59503.html?year=2010](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/politicke_strany_59503.html?year=2010) [cit. 15. 12. 2012].

<sup>138</sup> DRAHORÁD, Vojtěch, Jan NĚMEC a Štěpán PECHÁČEK. *Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské Unie*. Parlamentní institut, 2011. Dostupné z: [www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20552](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20552) [cit. 16. 12. 2012], str. 5.

### 6.1.3 Dary

Zpráva GRECO, která hodnotí financování politických stran v České republice, si hned v úvodu analýzy všimá problematiky zdrojů financování a správně identifikuje, že státní příspěvky jsou negovány neomezenými soukromými dary, což popírá vyrovnanost finančních příležitostí, tedy jeden z účelů, pro který je státní financování zavedeno.<sup>139</sup> Důležité je sledovat poměr mezi sumou státních příspěvků zajišťujících rovnost a sumou peněz, které získávají strany ze soukromých zdrojů, především formou darů od soukromých osob. Sebevětší státní příspěvek pak neposlouží svému účelu, když jej příjmy ze soukromých zdrojů etablovaných stran mnohonásobně převyšují. Za tímto účelem by bylo vhodné zavést limit daru od jednoho subjektu za kalendářní rok. Pro strany by se samozřejmě jednalo o velice nepopulární opatření a bylo by proto nutné zvažovat jeho průchodnost v zákonodárném procesu a případně možnosti potencionálního obcházení takového opatření. Obdobně jako u členských příspěvků, i v tomto případě jsou z již zmíněných důvodů vhodné dary přímo od voličů. Tedy ideální struktura dárců by měla zahrnovat co největší množství fyzických osob, aby docházelo k propojení elektorátu a stran samotných. Jiným opatřením, které by řešilo tento problém, je zavedení absolutních limitů na volební kampaň, což je opatření mnoha evropských zemí a je obecně doporučované. Navíc je toto opatření s to zastavit „závody ve zbrojení“, kdy náklady na volební kampaně enormně rostou a nutí strany do zadlužení.

### 6.1.4 Příspěvek na mandát a stálý příspěvek

Konstrukce příspěvku na mandát v českém systému financování politických stran představuje další problematický prvek. Jak upozorňuje například Antoš, strany které překročí 5% hranici a získají mandát poslance, senátora nebo zastupitele, získávají ze státního rozpočtu prostřednictvím příspěvku na mandát finanční prostředky vyplácené po celé volební období, a to v relativně vysoké výši.<sup>140</sup> Není zde zachována žádná proporcionalita, podle které bychom očekávali, že strana, která získá trojnásobek hlasů, získá přibližně i trojnásobek státních finančních prostředků. Ve stejném duchu se vyjádřil i Ústavní soud, podle jehož výpočtu strana A, která získá trojnásobnou podporu než strana B a dosáhne tak výsledku ve

---

<sup>139</sup> GRECO, Group of states against corruption, Rada Evropy, *Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“*, 1. dubna 2011, Štrasburk. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10\\_CzechRep\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_EN.pdf) [cit. 29. 11. 2012], str. 15.

<sup>140</sup> ANTOŠ, Marek. *Financování politických stran: Kdo odskáče úspory?*. [online]. 2011 Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/10/financovani-politickych-stran-kdo.html> [cit. 2. 3. 2012].

výši 6% odevzdaných hlasů, obdrží od státu pětadvacetinásobně vyšší obnos než strana B.<sup>141</sup> Z tohoto pohledu se příspěvek na mandát jeví jako značně diskriminační prvek, který vytváří ostrou finanční hranici mezi stranami, které překročily 5% hranici a získaly mandát(y) a těmi ostatními. Ústavní soud se vyjadřuje, že by přímé státní financování mělo více odpovídat úspěšnosti stran ve volbách. Přestože od uvedeného ústavního nálezu se výše příspěvku za mandát snížila, disproporce zůstává.

Obdobně ostrá a skoková hranice se nachází u 3% procentní volební úspěšnosti. Strana zelených se zhruba 128 tisíci odevzdaných hlasů, což představuje 2,44% všech odevzdaných hlasů, nepřekročila 3% hranici pro nárok na stálý příspěvek a přísluší jí v následujícím volebním období pouze zhruba 12,8 milionů na úhradu volebních nákladů (100 Kč za hlas). Oproti tomu strana Suverenita, která má 192 tisíc odevzdaných platných hlasů již 3% hranici překročila (3,67%) a získává tak nárok na 7,4 milionu korun ročně. K tomu musíme připočítat zhruba 19 milionů náhrady volebních nákladů. Předpokládáme-li, že další volby do Poslanecké sněmovny se budou konat za další čtyři roky, v následujícím volebním období si strana Suverenita přijde zhruba na 49 milionů korun oproti cca 13 milionům, které ze státní kasy inkasuje Strana zelených. Podstatné je, že Suverenita získala pouze o polovinu více hlasů než Strana zelených. Ani jedna ze stran se nedostala do parlamentu.

V tomto směru systém financování politických stran vykazuje zásadní nedostatky ohledně principu rovnosti. Toto nastavení by mělo být změněno. Benátská komise Rady Evropy doporučuje vázat státní finanční plnění stranám nejen na volební výsledky, ale i na příjmy z členských příspěvků. Domnívám se, že systém financování by měl být právě takto modifikován. O státních, redistribuovaných penězích, které mají jít politickým stranám, by tak mohli v daleko větší míře rozhodnout sami voliči.

## 6.2 Transparentnost, kontrola a vynutitelnost

Skupina států proti korupci GRECO vydala dne 1. dubna 2011 hodnotící zprávu České republiky, jak jsou českými orgány plněny požadavky vyjádřené v Doporučení Rady Evropy Rec (2003)4<sup>142</sup> o obecných pravidlech o financování politických stran a volebních kampaní. Jedním z témat zprávy je i „**transparentnost financování politických stran**“. Od roku 2002,

<sup>141</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. února 2001, sp. zn. Pl.ÚS 53/2000.

<sup>142</sup> *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* ze dne 8. dubna 2003. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf) [cit. 14. 12. 2012].

kdy Česká republika ke skupině GRECO přistoupila, se jedná již o třetí kolo hodnocení. Jak vyplývá z názvu, zpráva se věnuje pouze části problematiky financování politických stran a nepokrývá celé téma. Zároveň je nutné brát v potaz, že doporučení obsažená ve zprávě jsou obecného charakteru a spíše upozorňují na nedostatky, než že by nabízela konkrétní opatření. Proto je nutné na doporučení hledět jako na podněty, ke kterým je potřeba najít adekvátní konkrétní řešení. Zpráva se věnuje třem oblastem:

- transparentnost financování,
- kontrola financování,
- sankce.

### 6.2.1 Transparentnost

Jako první nedostatek spatřuje GET<sup>143</sup> v **neexistenci požadavku na oddělené vykazování výdajů na volební kampaně**. Ve výroční finanční zprávě se na straně výdajů objevuje položka volební kampaň v řádu sta milionů Kč, aniž by byla jakkoliv detailněji rozepsána. Lze jen souhlasit, že se jedná o naprosto zásadní nedostatek. V souvislosti s volbami zmiňuje tým hodnotitelů ještě další nedostatek, který spatřuje v tom, že informace o darech nejsou v období konání voleb průběžně k dispozici. K veřejnosti se tak dostanou až „ex post“ v rámci výroční finanční zprávy.

Dále se GET pozastavuje nad skutečností, že **neexistuje žádný limit pro zveřejnění darů**. Vykázány tak musí být veškeré dary i o hodnotě například 100 Kč včetně jmen a adres dárců. GET vznesl v tomto směru obavy, že takovýto požadavek může nejen narušovat soukromí malých dárců, ale v konečném důsledku může působit kontraproduktivně, když množstvím shromážděných dat de facto samotnou transparentnost znesnadňuje, zvláště když tyto informace nejsou k dispozici v elektronické podobě, což práci s daty dále komplikuje.

Zpráva vytýká české úpravě **nedostatečné rozlišení mezi darem a členským příspěvkem**. Vzhledem k tomu, že na členské příspěvky se na rozdíl od darů vztahuje povinnost identifikace až od hranice 50 000 Kč, nabízí se logicky možnost obcházet povinnost k identifikaci skrze „členské příspěvky“ nepřesahující uvedenou hranici. Dochází tím ke zkreslení obrazu financování konkrétní strany.

---

<sup>143</sup> Hodnotící tým GRECO (GRECO evaluation team).

Tým hodnotitelů vytýká zákonu č. 424/1991 to, že nerozlišuje mezi peněžitými a nepeněžitými dary. Mnoho plnění na služby a zboží je pak poskytováno za cenu nižší než obvyklou, což se zvláště týká výdajů na volební kampaň. Opět dochází ke zkreslování obrazu hospodaření strany a v případě, že **neexistují pravidla pro oceňování nepeněžitých darů**, nelze ani identifikovat toho, kdo straně poskytuje prospěch, často značného rozsahu.

Za další závažný nedostatek GET označuje skutečnost, že Politické strany nemají povinnost v rámci výroční finanční zprávy **zveřejňovat účty obchodních společností a družstev**, prostřednictvím kterých provozují zákonem povolenou podnikatelskou činnost.

GET dále zmiňuje **nepřístupnost vykazovaných informací**. Domnívá se, že jediná kopie výroční finanční zprávy v tištěné podobě, která je k dispozici na jediném místě v republice, „nikterak nezvyšuje transparentnost a neumožňuje široké veřejnosti, občanské společnosti a médiím vykonávat jakoukoliv smysluplnou kontrolu nad financováním politických stran“.<sup>144</sup>

Ke zkreslování obrazu hospodaření politických stran dochází podle hodnotící zprávy také tím, že **zákon č. 424/1991 nijak neupravuje individuální kampaň** kandidátů při volbách do poslanecké sněmovny. Zákon nestanoví, zda se náklady na individuální kampaň zahrnují do výroční finanční zprávy. Tato praxe navíc umožňuje obcházet pravidla týkající se financování ze zakázaných zdrojů.<sup>145</sup>

### 6.2.2. Kontrola

V oblasti kontroly shledává GET hned několik závažných, vzájemně propojených nedostatků. Na prvním místě považuje za **nedostatečnou vnitřní kontrolu hospodaření** politických stran, tedy povinný audit. Neshledává totiž dostatečné záruky toho, že audit je skutečně nezávislý. Navíc podotýká, že v roce 2010 využívaly dvě největší parlamentní strany služeb stejného auditora. Zákon o auditorech nezabraňuje tomu, aby audit nemohl být poskytován stejným subjektem opakovaně bez omezení.

Za **nedostatečnou považuje hodnotící zpráva i vnější kontrolu hospodaření** politických stran, tedy činnost Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny. Základní problém vidí v mechanismu, ve kterém strany kontrolují samy sebe. Zákon navíc ukládá Kontrolnímu výboru kontrolovat výroční finanční zprávy jen co do včasnosti a úplnosti, nikoliv pravdivosti. GET

---

<sup>144</sup> GRECO, Group of states against corruption, Rada Evropy, *Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“*, str. 18, 1. dubna 2011, Štrasburk. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10\\_CzechRep\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_EN.pdf) [cit. 29. 11. 2012], str. 18.

<sup>145</sup> Tamtéž, str. 19.

navíc uvádí, že tato kontrola má víceméně formální povahu a podkladem, ze kterého se při ní vychází, jsou již zmíněné audity. Hodnotící tým se domnívá, že nejaktivnější roli v oblasti kontroly zastávají média, veřejnost a občanská společnost. Podotýká ovšem, že není možné se na tyto nástroje spoléhat v situaci, kdy přístup k výročním finančním zprávám politických stran je zásadně omezen.

### 6.2.3 Sankce

Hodnotící zpráva GRECO vytýká české právní úpravě **omezenost rejstříku sankcí** pouze na možnost udělení pokuty, pozastavení výplaty státního příspěvku a pozastavení činnosti strany. Dále dle GET *„režim sankcí není úplný, což znamená, že se nelze přiměřeně zabývat všemi porušeními zákona o politických stranách a hnutích. Nelze tak postihnout sponzorování politických stran společnostmi vlastněnými státem skrze prostředníky nebo výše uvedené zastírání darů pod záminkou členských příspěvků“*.<sup>146</sup> GET dále **vytýká sankcím nedostatečnou pružnost**. *„Například dočasné pozastavení výplaty státních příspěvků umožňuje stranám otestovat zákonnost jejich akcí s jistotou, že příspěvky budou eventuálně vyplaceny i zpětně.“*<sup>147</sup> Poslední výtkou je **nemožnost postihu kandidátů** na kandidátní listině strany. Ti totiž nepodléhají pravidlům o financování politických stran a mohou například přijímat sponzorské dary, aniž by se na ně vztahovala zákonná úprava.

S uvedenými výtkami GRECO, ohledně transparentnosti, kontroly a vynutitelnosti nelze než souhlasit. V zásadě identické výhrady má k českému systému skupina nevládních organizací, které shrnuje ve společném pozičním dokumentu.<sup>148</sup>

Osobně bych přidal ještě jednu poznámku, týkající se velkého počtu stran, které nepředkládají výroční finanční zprávy. V České republice existují desítky stran, které neplní ani naprosto elementární zákonný požadavek, aniž by za to byly sankcionovány. Domnívám se, že by tento jev měl být eliminován. Strany by si měly být vědomy toho, že účast v politické soutěži sebou nese i některé závazky, které je nutné dodržovat. Samozřejmě se jedná o problematiku stran s

---

<sup>146</sup> GRECO, Group of states against corruption, Rada Evropy, *Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“*, str. 18, 1. dubna 2011, Štrasburk. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10\\_CzechRep\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_EN.pdf) [cit. 29. 11. 2012], str. 21.

<sup>147</sup> Tamtéž, str. 21.

<sup>148</sup> Poziční dokument s potřebnými změnami regulace financování politických stran Transparency International – Česká republika, Oživení, Ekologický právní servis, Nadační fond proti korupci, Inventura demokracie, Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/aktuality/2012-09-18\\_Pozicni\\_dokument\\_nevladnich\\_organizaci\\_k\\_hospodareni\\_stran.pdf](http://www.transparency.cz/doc/aktuality/2012-09-18_Pozicni_dokument_nevladnich_organizaci_k_hospodareni_stran.pdf) [cit. 29. 1. 2013].

velmi nízkou podporou, proto je tato výtka spíše okrajového charakteru a podstatnější problémy spočívají jinde.

K výše uvedené sumě negativ bych se ještě rád vyjádřil k často zmiňovanému bodu, kterým je obtížná dostupnost zveřejňovaných výročních zpráv. Především nevládní organizace přikládají této záležitosti velkou váhu. Z právního hlediska se jistě jedná o nedostatek, který nastoluje otázku, zda faktická „dostupnost“ výročních zpráv naplňuje zákonný požadavek veřejnosti. Neboli zda je adekvátní, aby v době internetu byly výroční zprávy dostupné pouze fyzicky v Knihovně Poslanecké sněmovny. Tato Knihovna je přístupná ve všední dny, od 08:00 hod. do 16:00 hod. K dispozici je zdarma skener a kopírování není zpoplatněno. Na zmíněném Pozičním dokumentu se podílelo celkem šest nevládních organizací<sup>149</sup>. Bohužel nenacházím žádný argument, proč nejen tyto nevládní organizace doposud nepřenesly výroční zprávy parlamentních stran z Knihovny Poslanecké sněmovny na internet. Jistě se jedná především o otázku principu, domnívám se však, že právě toto je prostor, který by měl být vyplňován činností těchto organizací, spíše než vytváření pozičních dokumentů, které obsahují identické informace jako o rok starší hodnotící zpráva GRECO, navíc bez skutečně konkrétních návrhů řešení.

### **6.3 Senátní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích**

Senátní návrh zákona<sup>150</sup> reaguje na většinu zmíněných nedostatků. Jedná se o novelu stávajících zákonů, v první řadě zákona č. 424/1991 o politických stranách a hnutích a volebních zákonů<sup>151</sup>. V důvodové zprávě jsou vytyčeny hlavní principy navrhované právní úpravy:

- zavedení úplného **zákazu stranám, přijímat dary od jakýchkoliv právnických osob,**
- zavedení **maximálního limitu hodnoty daru** straně od jednoho dárce – fyzické osoby za jeden kalendářní rok ve výši 1 000 000 Kč,

---

<sup>149</sup> Transparency International – Česká republika, Ekologický právní servis, Zelený kruh, Inventura demokracie, Nadační fond proti korupci, Oživení.

<sup>150</sup> Senátní návrh zákona senátorů Jiřího Dienstbiera, Milana Štěcha, a dalších, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, 2011, Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/psssenat/original/62857/53118> [cit. 29. 11. 2012]

<sup>151</sup> Zákon č. 247/1995 SB., o volbách do Parlamentu České republiky, zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.



- zavedení **limitu výdajů stran vynakládaných na volby** do Poslanecké sněmovny, Senátu, Evropského parlamentu a do zastupitelstev krajů. Rozhodným obdobím pro výši limitu je 12 měsíců bezprostředně předcházejících příslušným volbám,
- zavedení **limitu výdajů kandidátů vynakládaných na volby** do Poslanecké sněmovny, Senátu, Evropského parlamentu a do zastupitelstev krajů. Rozhodným obdobím pro výši limitu je 12 měsíců bezprostředně předcházejících příslušným volbám,
- stanovení **pravidel pro průhlednější financování volebních kampaní**,
- zákaz vyhotovení zprávy o roční účetní závěrce strany auditorem, který je členem strany,
- zavedení **povinnosti zveřejňovat výroční finanční zprávy na internetu**.

V rámci části první (která se věnuje novelizaci zákona č. 424/2012) se konkrétně jedná o následující opatření:

- **Ustanovení § 17, nové odst. 3, 4.** Obchodní společnosti a družstva, prostřednictvím kterých jsou strany oprávněny podnikat, mají povinnost předložit Poslanecké sněmovně zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad. Auditora vybere předseda Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny losem ze seznamu auditorů. Součástí zprávy musí být i přehled o všech uzavřených smlouvách. Zpráva auditora bude přístupná veřejnosti v kanceláři Poslanecké sněmovny, které je zároveň uložena povinnost zprávu zveřejnit na internetu.
- **Nový § 17a.** Tento obsáhlý paragraf se věnuje hospodaření politických stran v souvislosti s volbami. Stanoví povinnost stran vést pro každé volby zvláštní účet, na kterém budou vedeny veškeré příjmy a výdaje, a to odděleně pro každé volby. Zároveň se vyžaduje, aby veškeré platby byly provedeny bezhotovostně.

Pro volby do Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu a do zastupitelstev krajů je stanoven limit ve výši 80 000 000 Kč. Pro volby do Senátu je limit stanoven ve výši 3 000 000 Kč za každého kandidáta strany a hnutí<sup>152</sup>. Rozhodným obdobím je období počínající dvanáct měsíců před volbami až do dne voleb.

Zákon dále definuje „výdaje“, jako jakékoliv výdaje strany a hnutí vynaložené v souvislosti s volbami. Podstatné je, že hrazené zboží, služby nebo práva jsou

---

<sup>152</sup> Nezávislý kandidát nepodléhá limitu, protože není příjemcem státního financování.

poskytnuty v rozhodném období. Z této množiny některé výdaje vyjímá, např. poskytnuté dary nebo výdaje poskytnuté na úhradu nájemného.

Odstavec 5 stanoví, že pouze strany a hnutí mohou vynakládat výdaje na volební kampaň. Žádná třetí osoba tedy nemůže vynakládat finanční prostředky v prospěch či neprospěch politické strany a hnutí v rámci volební kampaně.

Odstavec 6 ukládá stranám povinnost platit za reklamu (reklamní plochy, inzerce v tisku i na internetu apod.) pouze přímo jejich vlastníkově nebo provozovateli. Dále jsou strany zavázány k tomu, aby reklamní plochy a prostor pro inzerci označily svým logem nebo zkratkou strany.

Ve lhůtě 60 dnů po skončení voleb mají podle navrhované úpravy strany povinnost předložit Kontrolnímu výboru Poslanecké sněmovny zprávu o skutečných výdajích na volby, včetně výpisu z výše zmíněného účtu. Tato zpráva je veřejná, přístupná v kanceláři Poslanecké sněmovny, která ji též zveřejňuje na internetu.

- **Změna § 18.** Toto ustanovení se týká výroční finanční zprávy, kterou jsou strany povinné předkládat Kontrolnímu výboru Poslanecké sněmovny. Návrh nově zakazuje, aby auditor, který ověřuje roční účetní závěrku, byl členem politické strany nebo hnutí pro kterou toto ověření provádí. Kromě toho je i zde zavedena nová povinnost pro Kancelář Poslanecké sněmovny, zveřejnit zprávu na internetu.
- **Změna § 19.** Poměrně radikální změna je navrhována ve věci subjektů, od kterých mají strany zakázáno přijímat dary. Senátní návrh zakazuje stranám přijímat bezúplatná plnění a dary od právnických osob. Stejný zákaz se vztahuje i na fyzické osoby, které by nejednaly vlastním jménem a na vlastní účet. K doložení, že fyzická osoba jedná na vlastní účet, je potřeba písemného čestného prohlášení, které je následně součástí výroční finanční zprávy. Konečně je stanoven limit na jednoho dárce za kalendářní rok ve výši 1 000 000 Kč.
- **Ustanovení § 20a, nový odst. (6).** Stávající ustanovení § 20a upravuje podmínky, za kterých je stranám vyplácen příspěvek na činnost a upravuje i sankci pozastavení výplaty tohoto příspěvku. Sankce se aplikuje v případě, že strana nepředloží výroční finanční zprávu Kontrolnímu výboru Poslanecké sněmovny nebo v případě, že je zpráva neúplná. Navrhovaný odst. 6 zavádí další sankci spočívající ve **snížení příspěvku na činnost**

o 5% v kalendářním roce následujícím po kalendářním roce, v němž měla strana předložit výroční finanční zprávu a neučinila tak anebo předložila zprávu neúplnou.

Část druhá senátního návrhu novelizuje zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky,

- **Ustanovení § 16a zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.** Navrhované ustanovení se týká výdajů kandidáta na volební kampaň. **Kandidátu, který hodlá vynakládat výdaje na volební kampaň,** ukládá novela zřídit zvláštní účet u peněžního ústavu, kde má povinnost vést jednotlivé příjmy a výdaje na volební kampaň. Veškeré platby je nutné provádět bezhotovostně. Dále je stanoven limit na volební kampaň pro kandidáta politické strany, hnutí nebo koalice ve výši 300 000 Kč. Limit na volební kampaň pro nezávislého kandidáta pro volbu do Senátu je stanoven ve výši 3 300 000 Kč. Rozhodným obdobím je opět dvanáct měsíců před konáním voleb. Kandidát má obdobně jako politické strany a hnutí povinnost platit za reklamu (reklamní plochy, inzerce v tisku i na internetu apod.) pouze přímo jejich vlastníkově nebo provozovateli. Dále je kandidát zavázán k tomu, aby reklamní plochy a prostor pro inzerci označil svým logem nebo zkratkou strany, hnutí nebo koalice. Ve lhůtě 60 dnů po skončení voleb mají podle navrhované úpravy kandidáti povinnost předložit Kontrolnímu výboru Poslanecké sněmovny **zprávu o skutečných výdajích na volby**, včetně výpisu z výše zmíněného účtu.

Část třetí senátního návrhu novelizuje zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, kam vkládá § 59a. Část čtvrtá novelizuje zákon č. 130/2000 o volbách do zastupitelstev krajů, kam vkládá § 69b. V obou případech se jedná o obdobnou změnu, jakou zavádí § 16a v zákoně o volbách do Parlamentu České republiky v části druhé senátního návrhu.

### **6.3.1. Zhodnocení senátního návrhu**

Za zásadní přednost senátního návrhu zákona považuji to, že nijak radikálně nezasahuje do stávající úpravy a změny činí pouze novelizací stávajících zákonů. Zároveň bych návrh označil za úsporný, co do efektivity změn, i do skutečnosti, že nijak nezatěžuje státní rozpočet.

Velice sporným bodem je zachování kontroly hospodaření politických stran prostřednictvím Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny. Tomuto mechanismu je vytýkáno, že provádí

kontrolu pouze formální (nehodnotí pravdivost výročních zpráv), a především to, že zde de facto politici kontrolují sami sebe. Zmíněný formalismus se návrh snaží omezit posílením vnitřní kontroly, když stanoví, že auditor ověřující roční účetní závěrku musí být vybrán losem předsedou Kontrolního výboru a dále, že auditor nesmí být členem dané politické strany. Tuto problematiku je nutné vidět i ve světle dalšího opatření, kterým je zveřejňování výročních zpráv na internetu, které by vedlo k efektivnější kontrole ze strany veřejnosti, zejména prostřednictvím vytváření většího tlaku na případné nesrovnalosti v hospodaření stran. Grónský uvádí, že „z hlediska systematického a s ohledem na ústavní řešení postavení politických stran v České republice, by bylo nejvhodnější, aby kontrolní pravomoci byly vykonávány Poslaneckou sněmovnou. Ta je orgánem jednak národní reprezentace, jednak v ní jsou zastoupené všechny politicky relevantní strany, a je tak zajištěno, že nemůže dojít ke zneužití převahy určité strany či koalice nad ostatními“. Dodává však ještě, že s ohledem na existující podmínky a konkrétní zkušenosti takové řešení v současnosti nepovažuje za vhodné.<sup>153</sup> Osobně se domnívám, že kontrolní funkce parlamentní opozice v kombinaci s losovaným auditorem (a tedy i jeho cirkulací) a s účinným zpřístupněním výročních zpráv veřejnosti by mohly být fungujícím mechanismem. Důležitý aspekt tohoto řešení spatřuji v ponechání jisté odpovědnosti na občanské společnosti a na důležité kontrolní funkci Poslanecké sněmovny. Domnívám se, že zvýšený tlak veřejnosti by mohl vést k pozvednutí politické kultury, která do jisté míry může nahrazovat zákonnou úpravu. Jako podpůrné opatření by zde mohlo sloužit například zavedení povinnosti pro Kontrolní výbor vypořádat se s kvalifikovanými veřejnými podněty. Grónský se ve Stanovisku k návrhu zákona o veřejném dohledu nad financováním politických stran vyjadřuje k této možnosti, když zvažuje širší a užší pojetí. V širším by mohl podávat podněty každý jednotlivec v užším pak například obecně prospěšné společnosti, které se věnují monitorování činnosti politických stran.<sup>154</sup>

Volebních kampaní se týká povinnost vést transparentní účet. Velkou výhodou tohoto opatření je možnost seznámit se s aktuálním hospodařením stran v průběhu volební kampaně, a nikoli až ex post. Navíc je nutné veškeré platby provádět bezhotovostně. Zpráva o skutečných výdajích na volby je následně uveřejněna. Kromě toho senátní návrh zákona zohledňuje i případ, kdy kandidáti vedou individuální kampaň nezávisle na straně, za kterou

---

<sup>153</sup> GRONSKÝ, Ján. *Stanovisko k návrhu zákona o veřejném dohledu nad financováním politických stran*, 31. října 2011.

<sup>154</sup> Tamtéž.

kandidují. Je tím řešen jeden z velkých nedostatků stávající úpravy, kdy hospodaření těchto subjektů nepodléhá zákonu č. 424/1991.

V souvislosti s omezením darů od právnických osob a nastavením limitu darů od osob fyzických, se jeví jako nutný zákaz vedení volební kampaně třetími osobami na účet politických stran, ať již v jejich prospěch či neprospěch. Přirozeně by se zde otevíral prostor pro obcházení zákona.

Zákon opomíjí rozlišování mezi dary a členskými příspěvky. I nadále by tedy bylo možné dar do výše 50 000 Kč schovat pod členský příspěvek bez nutnosti zveřejnění takového dárce. Stejně tak se zákon nevěnuje problematice úvěrování politických stran. Bylo by vhodné, aby podmínky poskytnutých úvěrů byly zveřejňovány ve výroční finanční zprávě.

Za nedostatek senátního návrhu považuji absenci nástrojů směřujících k lepší vynutitelnosti povinností, především stanovení sankcí například za překročení volebního limitu nebo pro případ, že auditor ověřující roční účetní závěrku bude členem dané politické strany, stejně tak jako pro případ porušení všech ustanovení, které se týkají volební kampaně. Jedinou nově zavedenou sankcí je snížení příspěvku na činnost o 5% v kalendářním roce následujícím po kalendářním roce, v němž měla strana předložit výroční zprávu, jestliže zpráva nebyla Kontrolnímu výboru předložena nebo zpráva nebyla úplná. Citelné finanční sankce by mohly sloužit tomu, aby politické strany bez rizika netestovaly limity zákona. Na tomto místě však není od věci si připomenout jedno z pravidel pro regulaci financování politických stran z IDEA, které zní: „*raději pobídky, než omezení*“.<sup>155</sup> V některých případech by proto stálo za zvážení, zda pro vynucení nepoužít spíše tento přístup.

Z pohledu samotného financování přináší senátní návrh zákona některé změny. Jedná se o zavedení limitů na volební kampaně, které podporují ústavní princip rovnosti politických stran. Čistě technickou otázkou je, zda by tyto limity neměly být nastaveny reálně spíše než nominálně. Například násobkem životního minima nebo zda by zákon neměl obsahovat ustanovení zohledňující inflační růst, tak aby jej nebylo nutné opakovaně novelizovat. Extrémní případ je uveden ve studii IDEA, kdy Bulharsko v roce 1997 aplikovalo volební

---

<sup>155</sup> NASSMACHER, Karl-Heinz. *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*. In: AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm) [cit. 15. 12. 2012], str.17.

limit z roku 1991, který byl stanoven konkrétní částkou. Inflace ve výši 3200% srazila reálnou hodnotu limitu na zhruba 20 dolarů.<sup>156</sup>

Velkou nevoli politických stran musí vzbuzovat zákaz darování od právnických osob. Důvodová zpráva argumentuje, že právnické osoby nemohou být členy politických stran a ani nedisponují volebním právem. Zamezit případnému obcházení tohoto ustanovení se zákon snaží zákazem darování od fyzických osob, které nejednají vlastním jménem a na vlastní účet, což by mělo být vynuceno písemným čestným prohlášením přikládaným k výroční zprávě. Zároveň je maximální výše daru omezena na 1 000 000 Kč na osobu a kalendářní rok. Smyslem těchto ustanovení je vytvořit vztah mezi voliči a stranami a změnit struktury příjmů politických stran. Opatření hodnotím rozhodně kladně i přes striktní plošný zákaz darování od právnických osob, který si myslím, že je v současné situaci adekvátní a neopouští tak příliš prostoru pro obcházení zákona, k čemuž by se jistě našly příležitosti, postupoval-li by zákonodárce například cestou taxativního výčtu výjimek. V této souvislosti nelze nezmínit rozhodnutí amerického nejvyššího soudu, který zjednodušeně řečeno přiznal právnickým osobám právo financovat politické kandidáty, což dovodil z práva právnických osob na svobodu projevu, kdy projevem této svobody obsažené v prvním dodatku americké Ústavy je i podpora politických kandidátů.<sup>157</sup> V důsledku tedy korporace mohou podporovat kandidáta nebo oponovat jinému například prostřednictvím televizní reklamy. Domnívám se, že Česká republika by se měla vydat právě opačnou cestou a právnické osoby, které nedisponují volebním právem ani nemohou být členem politických stran z tohoto procesu vyloučit.

#### **6.4 Návrh zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a hnutí**

Návrh zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a hnutí je založen na analýze provedené v návaznosti na usnesení vlády č. 1 z 5. ledna roku 2011, kterým vláda schválila strategii boje proti korupci pro rok 2011 a 2012. V důvodové zprávě<sup>158</sup>, která

---

<sup>156</sup> WALECKI, Marcin. *Money and Politics in Central and Eastern Europe*. In: AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm) [cit. 15. 12. 2012], str. 73.

<sup>157</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA „Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 50/2010. LIPTAK, Adam. Justice, 5-4, Reject Corporate Spending Limit. *New York Times* [online]. 2010 [cit. 2013-02-05]. Dostupné z: [http://www.nytimes.com/2010/01/22/us/politics/22scotus.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/01/22/us/politics/22scotus.html?pagewanted=all&_r=0)

<sup>158</sup> Návrh zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Důvodová zpráva. Ministerstvo vnitra. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/85-12-navrh-zakona-o-verejnem-dohledu-nad-hospodarenim-politickych-stran-t-19-4-2012.aspx> [cit. 29. 4. 2012]

vychází z provedené analýzy, jsou spatřována následující rizika stávajícího systému financování politických stran:

- nízká míra transparentnosti,
- absence nezávislého kontrolního systému,
- absence pružných a účinných sankcí.

Návrh zákona se tedy věnuje výhradně otázkám transparentnosti, kontroly a vynutitelnosti.

Hlavními cíli, které si nová úprava Ministerstva vnitra vytyčila, jsou:

- podrobněji strukturovat přehled příjmů a výdajů stran a hnutí tak, aby dostatečně zobrazovala skutečný tok peněžních prostředků,
- stanovit efektivní systém kontroly, a to ustanovením nezávislého kontrolního orgánu s úplnou kontrolní působností a zpřesněním pravidel pro výběr auditora,
- zvýšit dostupnost údajů o hospodaření stran a hnutí pro veřejnost,
- rozšířit systém sankcí v oblasti hospodaření stran a hnutí tak, aby efektivně reagoval na porušení jednotlivých povinností.<sup>159</sup>

Důvodová zpráva pečlivě vyhodnocuje stávající stav a vychází při jeho hodnocení z doporučení Rady Evropy, stejně jako z hodnotící zprávy GRECO. Věnuje se možným variantám řešení a nalézá východisko v přijetí zcela nového zákona současně s novelizací zákona č. 424/1991 Sb.

Zákon o veřejném dohledu nad politickými stranami zřizuje **Úřad pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí** (dále jen „Úřad“), jakožto nezávislý státní úřad. Veřejným dohledem pak rozumí *„zjišťování, jak strany a hnutí, popřípadě jiné osoby, dodržují povinnosti v oblasti hospodaření stanovené novelizovaným zákonem o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.“*<sup>160</sup> Předsedu Úřadu stejně jako jeho patnáct zaměstnanců jmenuje na návrh Senátu prezident republiky, čímž by mělo být dosaženo nezávislosti na politickém vlivu. Na tyto osoby se pak vztahují další požadavky, jako neslučitelnost vybraných funkcí, bezúhonnost apod. Do působnosti Úřadu spadá především výkon dohledu, projednávání správních deliktů a přestupků, ukládání sankcí, vybírání pokut a vedení evidence o uložených pravomocných pokutách. Dále na svých

---

<sup>159</sup> Tamtéž.

<sup>160</sup> § 1 odst. 2 návrhu zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

internetových stránkách uveřejňuje finanční zprávy o vedení volebních kampaní a výroční finanční zprávy, dává podnět vládě České republiky na pozastavení činnosti nebo rozpuštění strany a hnutí a informuje Ministerstvo financí o skutečnostech významných pro výplatu státního příspěvku straně a hnutí. Strany a hnutí jsou povinny Úřadu poskytnout součinnost, a to pod pokutou až 100 000 Kč. Základem pro výkon dohledu jsou výroční zprávy, které mají strany povinnost Úřadu předkládat.

Navazující **novela zákona č. 424/1991** přichází s těmito změnami:

- stanoví požadavky na **auditora**, který ověřuje roční účetní závěrku. Ten může být i nadále vybírán stranou samotnou, avšak výhradně jejím revizním orgánem a téhož auditora lze vybrat opakovaně nejvýše pět po sobě následujících let;
- **§ 17a upravuje volební kampaň**, nad kterou vykonává dohled Úřad. Strany mají povinnost Úřadu oznámit den zahájení volební kampaně s desetidenním předstihem. Prostředky pro účely volební kampaně strany vedou na zvláštním samostatném účtu, ke kterému mají pasivní elektronický přístup i třetí osoby;
- do šedesáti dnů od skončení voleb mají strany povinnost Úřadu předat zprávu o financování volební kampaně. Jsou stanoveny další poměrně detailní požadavky na obsah zprávy, ve které je například nutné uvést přehled bezúplatných plnění s uvedením ceny obvyklé. Tato zpráva je veřejná, přístupná na Úřadu a na jeho internetových stránkách;
- **§ 17b** obsahuje ustanovení týkající se **vedení kampaně třetími osobami** na úkor stran prostřednictvím „velkoplošné reklamy mající charakter volební agitace“. Zadavatel má povinnost označit reklamu svým jménem a příjmením (obchodní firmou či názvem) a musí též o reklamě informovat Úřad;
- **§ 18** nově upravuje povinnosti stran ohledně každoročně předkládané **výroční finanční zprávy**. Ta by dle nového znění měla být předkládána Úřadu. Obsah předkládané zprávy je detailně upraven a nově obsahuje například přehled přijatých úvěrů a půjček s uvedením jejich výše a podmínek nebo uvedení obvyklé ceny u nepeněžitých darů. Dále zavádí výrazně podrobnější úpravu výkazu o příjmech a výdajích a přehled o poskytnutých bezúplatných plnění. I tato zpráva je veřejná a veřejnosti přístupná v místě Úřadu a na jeho internetových stránkách;
- dle **§ 18 odst. 5** je-li zpráva neúplná nebo údaje v ní uvedené neodpovídají zjištěním Úřadu, zašle Úřad straně a hnutí do 30. dubna příslušného roku protokol o zjištěných



nedostacích. Strana a hnutí jsou povinny nedostatky odstranit ve lhůtě stanovené Úřadem;

- v § 19a a 19b jsou upraveny **správní delikty a přestupky**. Sankcí mohou být pokuty v rozsahu od 100 000 Kč do 600 000 Kč. Úřad je nadán pravomocí k projednání deliktů i k výběru pokut;
- **sankce pozastavení výplaty příspěvku na činnost** Ministerstvem financí může být nově dle § 20a odst. 2 udělena i v případě, že údaje ve výroční zprávě neodpovídají zjištěním Úřadu.

#### 6.4.1 Zhodnocení návrhu zákona Ministerstva vnitra

Zákon o veřejném dohledu nad financováním politických stran představuje daleko větší zásah do materie než senátní návrh zákona. Navrhovaná legislativa je obsáhlejší a zavádí množství nových povinností. Přijetím nového zákona by došlo i k tříštění právní úpravy, což jde přímo proti všeobecným doporučením, která zdůrazňují důležitost přehlednosti a jednotnosti zákonné úpravy.<sup>161</sup> V tomto směru se obávám, že by se otevřel značný prostor pro obcházení zákona. V zásadě podobné riziko spatřuji i v nové koncepci zavedení Úřadu pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran. Jedná se o další součást systému, která se může porouchat. Tato zákonná iniciativa se z mého pohledu ubírá cestou významného zesilování regulace, snadno náchylné k defektu. Rizikem tudíž je, že celé financování politických stran spíše zneprůhlední a zkomplikuje, spíš než aby jej zprůhlednila a zefektivnila. V tomto směru se proto přikláním k rčení, dle kterého „je méně někdy více“. Opomenout nelze ani fakt, že navrhované řešení má dopad na státní rozpočet v odhadované výši 23 milionů v prvním roce a 18 milionů v každém dalším roce, s tím že tento odhad je značně diskutabilní. Na druhou stranu nelze návrhu upřít mnoho velmi dobrých opatření.

Navrhovaný Úřad by přirozeně měl být nezávislý a nestranný, čehož by mělo být docíleno především jmenováním a odvoláním pracovníků prezidentem republiky, a to na návrh Senátu. Z důvodové zprávy je zřejmé, že impulsem pro zřízení nezávislého úřadu bylo doporučení

---

<sup>161</sup> Např. AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm) [cit. 15. 12. 2012], str. 17. nebo *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* ze dne 8. dubna 2003, dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf) [cit. 14. 12. 2012].

Rady Evropy, které ukládá, „aby kontrolní orgán nebyl součástí politické struktury ani výkonné moci“.<sup>162</sup> Otázka je, zda Poslaneckou sněmovnu s jejím Kontrolním výborem, který je subjektem kontroly, lze označit za politickou strukturu. Opominout však nelze fakt, že úřady tohoto typu a s obdobně vymezenou působností existují v mnoha zemích, například v Itálii, Španělsku, USA, Velké Británii, Kanadě nebo Austrálii.<sup>163</sup> Nassmacher vyjmenovává záruky nezávislosti těchto úřadů. Řadí mezi ně například veřejné očekávání nebo dlouhou tradici nezávislosti, nemožnost znovuzvolení do úřadu a absenci rozpočtové závislosti. Zákon v tomto směru sice v § 2 odst. 3 stanoví, že činnost úřadu je hrazena ze samotné kapitoly státního rozpočtu, ovšem v ostatních záležitostech již zaostává.

Dále k některým ustanovením novelizace zákona 424/1991. Návrh například ponechává stranám na výběr **auditora**, který ověřuje roční účetní závěrky, přitom samotná důvodová zpráva kritizuje jeho nedostatečnou nezávislost. Zvolené opatření, kdy auditora je povinen vybrat revizní orgán strany, však trpí příliš velkou důvěrou ve vnitřní nezávislost tohoto orgánu. Kromě toho může audit provádět stejný auditor po dobu 5 let po sobě jdoucích. Z pohledu požadavku na cirkulaci auditora se jedná o naprosto nevyhovující ustanovení a senátní návrh je v tomto směru daleko efektivnější.

V mnoha směrech přistupuje návrh Ministerstva vnitra k otázce volební kampaně obdobně jako senátní návrh. Zvláště kladně lze hodnotit pasivní přístup třetích osob k transparentnímu účtu. Na druhou stranu však návrh nevymáhá povinnost provádět veškeré platby bezhotovostně přímo z účtu.

Zatímco senátní návrh nepřipouští vedení kampaně žádným subjektem mimo politické strany, návrh Ministerstva vnitra takové jednání umožňuje. Subjekty vedoucí kampaň na úkor politické strany označuje za „Zadavatele“, kteří mají informační povinnost vůči úřadu pod pokutou až 600 000 Kč. Úřad informace o vedení kampaně navíc zveřejňuje. Opatření souvisí s tím, že návrh rezignuje na zavedení jakýchkoliv limitů na kampaň nebo velikost darů. V tomto směru považují senátní návrh zákona za mnohem lepší a prozíravější, neboť se snaží čelit extrémnímu nárůstu výdajů na volby. Navíc tím zamezuje negaci státního financování a

---

<sup>162</sup> 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 ze dne 8. dubna 2003, dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf) [cit. 14. 12. 2012].

<sup>163</sup> NASSMACHER, Karl-Heinz. *Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation*. In: AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm) [cit. 15. 12. 2012]. Str. 144.

principu rovnosti. Tuto problematiku Ministerstvo vnitra nezohlednilo, stejně jako celou oblast samotného financování.

Kladně hodnotit je nutné i snahu o vyřešení otázky vedení individuální kampaně nezávislé na straně. Kandidáti by podle navrhované úpravy měli předkládat Úřadu do 60 dnů stejnou zprávu o financování volební kampaně jako strany.

Největším přínosem navrhované úpravy je jistě mnohem detailnější a přehlednější výkaz o příjmech a výdajích, který je součástí výroční finanční zprávy. Součástí zde musí být i přehled o poskytnutých bezúplatných plněních, tedy o nepřímém soukromém financování, které je zdrojem největších nejasností politických stran.

Konečně se návrh směle staví k otázce vynutitelnosti, kdy stanoví výčet protiprávního jednání a jemu odpovídající sankce. K aplikaci je povolán Úřad. Jedná se o opačný přístup, než zvolil Senát, který na stanovení sankcí rezignoval. Přirozeně lze předpokládat, že se strany proti potenciální aplikaci sankcí budou bránit ve správním soudnictví. Otázkou je, zda soudy budou tyto spory sto rychle rozhodovat.

Grónský ve stanovisku k návrhu zákona podotýká k novelizovanému § 18 odst. 5, že lhůta 30 dnů, která je úřadu dána na zjištění nesrovnalostí, je nedostatečná a měla by být prodloužena.<sup>164</sup> S tím nelze než souhlasit. Úřad by tak musel do 30. dubna vyhodnotit veškeré výroční finanční zprávy, což je poněkud nereálné. Další velmi důležitou výtkou Grónského je, že by zákon, který zachovává možnost přijímat dary od právnických osob, měl obsahovat požadavek seznatelnosti majetkové struktury darujících právnických osob.<sup>165</sup>

Závěrem této podkapitoly bych chtěl vyjádřit své přesvědčení o přednostech senátního návrhu zákona. Za jeho přednosti oproti návrhu Ministerstva vnitra považuji:

- **přehlednost právní úpravy,**
- **nulový dopad na státní rozpočet,**
- **nastavení limitů pro volební kampaně,**
- **nastavení limitů darů a zákaz darování od právnických osob,**
- **zákaz vedení volební kampaně osobami odlišnými od politických stran.**

---

<sup>164</sup> GRONSKÝ, Ján, *Stanovisko k návrhu zákona o veřejném dohledu nad financováním politických stran*, 31. října 2011.

<sup>165</sup> Tamtéž.

Domnívám se, že se obecně jedná o elegantnější řešení, které je jednodušší, přímočařejší a v důsledku reaguje na více problematických míst.

## **6.5 Navrhovaná opatření**

Na základě získaných informací identifikuji v českém systému financování politických stran některé problematické okruhy, ve kterých spatřuji prostor pro zlepšení. I v této kapitole se držím zvolené systematiky a proto je dělena na otázky týkající se samotného financování a na otázky týkající se jeho kontroly, transparentnosti a vynutitelnosti.

### **6.5.1 Opatření v oblasti finančních zdrojů**

V oblasti financování spatřuji nedostatky v:

- 1) ...odtržení politických stran od voličů,
- 2) ...nerovnoměrné distribuci prostředků přímého státního financování,
- 3) ...neomezených volebních nákladech.

#### **1) Odtržení politických stran od voličů**

*„Základní funkcí politických stran je zprostředkování vztahu mezi státem a voliči.“<sup>166</sup>* Systém financování politických stran může být jedním z nástrojů, který je sto tuto funkci podpořit. Základním předpokladem je diverzifikace zdrojů, ze kterých strany financují svou činnost. Spoléhají-li se strany příliš na státní financování nebo na objemné dary od právnických, ale i fyzických osob, ztrácí motivaci hledat finanční podporu u široké členské nebo voličské základny. Strany se v důsledku toho centralizují, popřípadě kartelizují. Pokud by strany více závisely na finančních zdrojích od svých členů nebo od drobných přispěvatelů, byly by nuceny více dbát o svou členskou základnu, což by vedlo k decentralizaci a tím i k větší demokratizaci vnitřního prostředí politických stran. Tím by zprostředkovaně mohlo dojít i ke zvýšení konkurence a kontroly uvnitř stran. Co se drobného dárcovství týče, domnívám se, že by bylo vhodné určitou část financí, které jsou stranám plošně přerozdělovány skrze státní financování, poskytnout voliči, aby ten mohl se svými penězi přímo vyjádřit podporu konkrétní politické straně. Volič by tak dostal nástroj, kterým by mohl vyjádřit svou nespokojenost s politickou stranou, a strany by byly nuceny o voliče projevit zájem a dát mu dostatek důvodů nejen proto, aby jim dal svůj hlas, ale aby je podpořil i finančně.

---

<sup>166</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10 1995 sp. zn. Pl.ÚS 26/94.

K docílení výše uvedeného by bylo možné dojít cestou změny systému státního přímého financování po vzoru Německa<sup>167</sup>. Státní příspěvky by se plošně snížily o určitou část a tato část by byla stranám vyplácena proti přiznaným, získaným členským příspěvkům a darům do určité hodnoty. Například proti přiznanému členskému příspěvku nebo daru do výše 50 000 Kč, by straně vznikl nárok na výplatu 30% této částky ze státní kasy. Spolu s tímto opatřením by bylo vhodné zakotvit v zákoně nastavit relativní limit státního financování. Strana by tak například mohla ze státní pokladny ročně inkasovat pouze 40% svých celkových příjmů. Zároveň bych se přikláněl k řešení, které nabízí senátní návrh zákona, kterým je absolutní hranice pro výši daru za osobu a rok a zákaz darování od právnických osob. V této souvislosti je zároveň nutné zajistit, aby třetí osoby nemohly vést volební kampaň v prospěch či neprospěch politické strany. I toto jsou opatření podporující zakotvení stran ve společnosti.

Uvedená opatření, směřující ke změně skladby zdrojů politických stran by přirozeně nebylo možné zavést jednorázově, ale muselo by se jednat o postupný proces, na který by se strany mohly postupně a zvolna adaptovat. Skoková změna by byla nežádoucí i v případě dokonalého systému kontroly hospodaření politických stran, protože by vedla k fatálnímu výpadku zdrojů stran.

## **2) Nerovnoměrná distribuce prostředků přímého státního financování**

Český systém financování v sobě zakotvuje nespravedlnost v rozdělování státních financí. Obdobně jako v jiných státech je vázán nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů a příspěvek na činnost výhradně na volební úspěšnost. V důsledku toho dochází ke dvěma zlomovým bodům, po jejichž překročení se stranám zásadně zvyšuje objem financí ze státního rozpočtu. Zvláště u prvního bodu, kterým je hranice 3%, dochází k neodůvodnitelnému rozdílu v množství poskytnutých peněz. Neodůvodnitelnému proto, že strana pod touto hranicí, ani strana překračující tuto hranici (a zároveň nedosahující hranice 5%) se neprobojovala do Parlamentu a obě se tak nachází ve stejné pozici.

Možností jak tuto nerovnost alespoň zmírnit, je přidat k volební úspěšnosti ještě další kritérium. Tím by mohlo být opatření zmíněné v předcházejícím bodě č. 1), tedy schopnost politické strany získat finanční podporu z členských příspěvků a od drobných dárců. Stejně

---

<sup>167</sup> DRAHORÁD, Vojtěch, Jan NĚMEC a Štěpán PECHÁČEK. *Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské Unie*. Parlamentní institut, 2011. Dostupné z: [www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20552](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20552) [cit. 15. 12. 2012], str 5.

řešení by se tak projevilo i zde. Možností by například bylo redukovat stálý příspěvek, který je důvodem této nerovnosti, a jeho část poskytovat stranám na základě zmíněného kritéria.

### 3) Neomezené volební náklady

Jedním z důvodů zavedení státního financování bylo i přesvědčení, že budou-li politické strany v únosné míře (tak aby stále ještě byly odděleny od státu) dotovány ze státního rozpočtu, odpadne jejich motivace shánět finanční prostředky z nezákonných zdrojů a ze zdrojů vytvářejících nežádoucí vazby. Tento předpoklad se ukázal i dle názoru Ústavního soudu jako chybný.<sup>168</sup> Strany maximalizují svůj zisk. Jedním z důvodů jsou i neustále rostoucí náklady na volební kampaně. K tomu dochází jednak v důsledku profesionalizace politiky, ale i jakéhosi „závodu ve zbrojení“. Volební náklady představují zároveň nejvyšší výdaje stran.<sup>169</sup> Zavedení limitu na volební kampaně by mohlo tyto tendence potlačit a je aplikováno v mnoha státech, například ve Francii, Belgii, Řecku, Maďarsku, Velké Británii a dalších.<sup>170</sup>

Dalším důvodem pro zavedení tohoto opatření je fakt, že státní financování neplní tak úplně svou roli v zajišťování rovného vstupu do soutěže politických sil. Příkladem může být menší, nová politická strana, která získá prostřednictvím příspěvku na úhradu volebních nákladů a příspěvku na činnost jistý finanční obnos. Nejsou-li ovšem stanoveny limity volebních nákladů, může etablovaná politická strana získat díky svému postavení značné finanční prostředky, proti kterým budou státní finance nové strany kapkou v moři. Pozornost by měla být věnována poměru prostředků, které je schopná nashromáždit malá, nová politická strana oproti straně etablované. Může tak nastat situace, že prostředky ze státního financování nepostačí ani k alespoň částečnému vyrovnání finančních rozdílů a ve srovnání s objemem financí nashromážděných velkou stranou se stanou irelevantní. Tento poměr by bylo možné regulovat zavedením volebních limitů a státní financování by účelněji plnilo svou funkci, protože nashromážděné prostředky dvou stran s tak rozdílným finančním potenciálem by byly poměřovány jednotným, pro obě strany společným stropem. I toto opatření by muselo být doprovázeno další regulací, jako je zákaz účasti třetích osob na volební kampani.

---

<sup>168</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10 1995 sp. zn. Pl.ÚS 26/94.

<sup>169</sup> Například podíl výdajů na volby v letech 2008-2011 Občanské Demokratické Strany představoval 55 % celkových výdajů. Zdroj: Výroční finanční zprávy.

<sup>170</sup> VAN BIEZEN, Ingrid. *Financing political parties and election campaigns - guidelines*. [online]. s. 82. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03\\_Summaries\\_of\\_all\\_Publications/FinancingPoliticalParties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/FinancingPoliticalParties_en.pdf) [cit. 16. 12. 2012], str. 52.

## 6.5.2 Opatření v oblasti transparentnosti, kontroly a vynucení

V oblasti transparentnosti, kontroly a vynucení spatřuji nedostatky v:

- 1) ...nedostatečné transparentnosti hospodaření politických stran,
- 2) ...neefektivní kontrole hospodaření politických stran,
- 3) ...absenci prostředků vynucení.

### 1) ...nedostatečné transparentnosti hospodaření politických stran

Je naprosto zřejmé, že situace, kdy výroční finanční zprávy jsou přístupné pouze fyzicky a to na jednom jediném místě v celé České republice, neodpovídá požadavku veřejnosti. Nově musí být zavedena povinnost, aby byly zprávy zveřejňovány na internetu, ideálně Kanceláří Poslanecké sněmovny, kde jsou ukládány. V zájmu posílení důvěry v politické strany by stálo za zvážení i opatření, podle kterého by politické strany musely zprávy zveřejňovat i na svých oficiálních internetových stránkách<sup>171</sup>. Toto základní opatření by se mohlo stát primárním nástrojem kontroly hospodaření ze strany veřejnosti. Nezávislá média, občanská sdružení a nevládní organizace by měly být schopné voličům zprostředkovat nejdůležitější informace vycházející ze zveřejněných zpráv. Drobným nedostatkem zde může být, že strany budou odevzdávat zprávy v listinné podobě a na internetu se pak ocitne pouze oskenovaná verze, která neumožňuje vyhledávání a smysluplnou práci s daty bez zdlouhavé úpravy. Může se jednat až o zbytečně pruderní požadavek, ale politická strana disponuje zprávou ve formátech, ve kterých je vytvořila. Neexistuje proto důvod, proč by se zprávy na internetu neměly objevit ve formátech umožňujících práci s textem a daty.

Obsah výročních zpráv upravený § 18 zákona č. 424/1991 není dostatečně detailní a ustanovení obsahuje mezery, které způsobují nedostatečnou transparentnost hospodaření stran. S nápravou přichází návrh Ministerstva vnitra, podle kterého by výroční zprávy obsahovaly i podrobnosti o půjčkách a úvěrech, o obchodních společnostech s majetkovou účastí stran a především pak o provozních výdajích stran, kde u zboží a služeb je nutné identifikovat jejich poskytovatele. S tímto návrhem nelze než souhlasit a doplnit, že stejně by měl být aplikován i na zprávy o volebních výdajích.

Zvláštní pozornost by měla být věnována hospodaření politických stran v době volebních kampaní. Oba návrhy zákonů požadují zavedení zvláštních volebních účtů. Účty by měly být

---

<sup>171</sup> Je nutné konstatovat, že již dnes tak některé politické strany činí dobrovolně, například TOP 09, kdy tyto údaje jsou přístupné přímo na oficiálních internetových stránkách strany:  
<http://www.top09.cz/dokumenty/vyrocní-financni-zprava/>.

transparentní a veškeré platby by měly probíhat bezhotovostně. Jedině tak, budou mít voliči aktuální přehled o výdajích stran na probíhající volební kampaně, díky kterému se budou moci včas rozhodnout, jak naložit se svým hlasem. I další opatření, které je zahrnuto v obou návrzích zákona, a které upravuje předložení zprávy na volební výdaje, je velice účinné a mělo by se stát standardem.

## **2) ...neefektivní kontrole hospodaření politických stran**

Nedomnívám se, že jedinou možností, jak může být zajištěna efektivní kontrola je zřízení nezávislého úřadu, a to z důvodů již uvedených. Současný mechanismus by mohl být posílením některých jeho prvků zachován a mohl by být účinný.

Na prvním místě je nutné změnit způsob, jakým jsou vybíráni auditoři. Výběr auditora nesmí být v pravomoci strany a vybraný auditor nesmí mít na stranu žádnou vazbu. Za vhodný nástroj považuji los. Na rozdíl od senátního návrhu se však nedomnívám, že předseda kontrolního výboru Poslanecké sněmovny je dostatečnou zárukou transparentního výběru auditora losem. Tato nanejvýš důležitá funkce by měla být vykonávána ústavním činitelem takového významu a prestiže, která tomuto aktu dodá punc nezpochybnitelnosti. Takovým činitelem by mohl být například Předseda Poslanecké sněmovny. Eventuelně by bylo možné stanovit, aby losování proběhlo na veřejné schůzi Poslanecké sněmovny. Zásadním požadavkem je, aby jeden auditor nemohl ověřovat kontrolní účetní závěrku opakovaně pro jednu a tutéž politickou stranu.

Dalším stupněm kontroly je Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, který provádí kontrolu formální, nikoliv co do pravdivosti. Domnívám se, že kontrolu pravdivosti by nebylo nutné zavádět, bude-li fungovat audit a transparentnost předkládaných zpráv v podobě, jak je uvedeno výše. Pokud by k těmto opatřením přistoupila ještě povinnost vypořádat kvalifikovaný podnět ze strany veřejnosti, domnívám se, že by se mohlo jednat o funkční mechanismus, který by byl daleko lehčí a efektivnější než nový úřad, o jehož nezávislost by se pravděpodobně vedly tuhé boje. Kontrolní výbor by si nemohl dovolit zavírat oči před explicitními a veřejně přístupnými nesrovnalostmi. Zároveň by touto cestou došlo k (do jisté míry) přesunu odpovědnosti na veřejnost a ta by snad vytvořeným tlakem mohla klást vyšší nároky na úroveň politické kultury.



Alternativně by se nabízelo přesunout tuto pravomoc z Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny na jiný orgán instituce, která se těší větší důvěře občanů<sup>172</sup>, která stojí vůči Poslanecké sněmovně v jisté opozici a která „*hraje úlohu zákonodárného korektivu a určitého konzervativního stabilizátoru politického života*“.<sup>173</sup> Tedy na horní komoru Parlamentu České republiky. Ta by za tímto účelem zřídila obdobný Kontrolní výbor. Jedná se o hodně smělý návrh a je otázkou, zda je vhodný ze systematického hlediska. Toto řešení by mělo některé nesporné výhody. Například častější obměna třetiny členů komory, která má tendenci vyvažovat většinu v Poslanecké sněmovně nebo účast nezávislých senátorů.

### 3) ...absenci prostředků vynucení

Ve stávajícím systému neexistuje žádná reálná sankce, která by se stran mohla skutečně dotknout. Politickým stranám je poskytnut dostatek prostoru, aby své pochybení napravily a nedošlo k aplikaci sankce. V tomto směru úprava financování fatálně selhává, když stranám umožňuje poklidně testovat limity systému. Jsem přesvědčen, že za tímto účelem by měl zákon č. 424/1991 obsahovat výčet protiprávního jednání a jemu odpovídající sankce, tak jak to činí návrh Ministerstva vnitra. S ohledem na shora navrhované úpravy by bylo třeba postihovat především provinění proti transparentnosti, tedy včasnost a úplnost odevzdaných výročních finančních zpráv a zpráv o volebních výdajích stran, konečně i ustanovení týkající se výběru auditora. Stejně tak by měly být postihnutebné i třetí osoby vedoucí kampaň na účet politických stran. Jako jediná možná sankce se jeví finanční postih (kromě pozastavení činnosti nebo rozpuštění politické strany v zvlášť závažných případech). Výše pokut musí být nastavena tak, aby sankce skutečně byla negativní motivací pro jednání v souladu se zákonem. Domnívám se, že u právnických osob s provozními náklady v řádu desítek milionů korun ročně a s profesionálním administrativním aparátem není ospravedlnitelné zmeškání termínu předložení nejzákladnějšího dokumentu, kterým prokazují své hospodaření. Z toho důvodu si myslím, že je na místě zavést sankci za zmeškání této povinnosti. Stranám, které jsou příjemci plnění ze státního rozpočtu, by pokuta měla být započítávána proti těmto nárokům. Orgánem, který by sankce ukládal a vynucoval, by mělo být Ministerstvo financí. V

---

<sup>172</sup> Dle Centra pro výzkum veřejného mínění, Sociologického ústav AVČR je důvěra občanů v Senát v každém měsíci uplynulého roku o 5 % až 10 % vyšší oproti důvěře v Poslaneckou sněmovnu. Zdroj: [http://cvvm.soc.cas.cz/en/media/com\\_form2content/documents/c1/a6721/f3/pi121024.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/en/media/com_form2content/documents/c1/a6721/f3/pi121024.pdf) [cit. 15. 12. 2012].

<sup>173</sup> Pavlíček, V. a kolektiv (1998): *Ústavní právo a státověda I. díl Obecná státověda*. Praha: Linde Praha a.s., str. 246.

tomto směru by však bylo nezbytné, aby v účinnost vstoupil platný služební zákon<sup>174</sup>, který by omezil politický vliv na státní správu.

Jsem přesvědčen, že zvláště sankce za nepředložení výroční finanční zprávy a zprávy o výdajích na volby by měla dopadat i na mimoparlamentní strany. Předložení těchto zpráv bych považoval za minimální test vážnosti úmyslů všech politických stran. V tomto případě by však bylo nutné zvážit, zda daň v podobě administrativní zátěže není příliš vysoká.

Pravděpodobnost, že při zavedení těchto opatření by se sankcí postižená strana podvolila, je velmi nízká a bylo by v tomto případě nutné počítat s nárůstem sporů. Za tím účelem by bylo vhodné upravit i procesní stránku věci směřující k jejich rychlému řešení.

### 6.5.3 Shrnutí

V navrhovaných opatřeních jsem čerpal především z návrhů zákonů Ministerstva vnitra a Senátu, z obecných doporučení mezinárodních i nevládních organizací, v menší míře i ze zahraniční úpravy a vlastních návrhů. Cílem bylo vybrat opatření, které považuji za nejlepší a nejefektivnější, a to jak samostatně, tak v kontextu ostatních. Nejsem zastáncem rozsáhlé regulace a zavádění nových institucí, kdy zásahy do stávajícího systému jsou natolik razantní, že se de facto vytváří systém nový, u kterého nelze očekávat, že bude okamžitě po zavedení bezchybně plnit nároky na něj kladené. Naopak se obávám, že s rozsáhlou legislativou se otvírá prostor i pro rozsáhlé možnosti jejího obcházení. Z tohoto důvodu se přikláním spíše k jednodušší a úspornější variantě cestou modifikace stávajícího systému. Takovou cestu pro mne představuje senátní návrh zákona. Ten jsem dle svého uvážení doplnil o opatření, která by mohla směřovat k jeho posílení. Navrhovaná opatření považuji za nejlepší možná, nikoliv však za průchozí v legislativním procesu. Je třeba vzít v potaz reálnou politickou situaci a fakt, že v nadcházejícím období budeme svědky toho, jak se politické strany vypořádají s omezením sebe sama. Například z některých záznamů vládních jednání je vidět podpora připravované legislativy.<sup>175</sup> Nezbyvá než se nechat překvapit, co z ambiciózních návrhů zbude na konci zákonodárského procesu. Za zmínku rozhodně stojí Šimíčkův postřeh z mezinárodních odborných fór věnovaných problematice právní úpravy financování politických stran. Podle něj zde převládá názor, podle kterého je „zásadní změna reálně

---

<sup>174</sup> Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech.

<sup>175</sup> Záznam z 3. jednání Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí konaného dne 4. ledna 2012. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/zaznamy-jednani/Zaznam-3---4-1-2012\\_1.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/zaznamy-jednani/Zaznam-3---4-1-2012_1.pdf) [cit. 29. 11. 2012].

*možná jen toliko ve dvou případech: v důsledku skandálu a v návaznosti na judikaturu ústavních soudů.*<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. Jurisprudence. 14620053-11, s. 3-11.

## 7. Závěr

Financování politických stran je problematikou, které čelí v různé míře prakticky všechny demokratické státy. Ve sféře práva politických stran se jedná o oblast, kde obecně dochází ke zvýšení právní regulace. Každý stát má svou specifickou úpravu a systémy jako celky jsou nepřenosné. Společné všem státům jsou naopak základní principy financování politických stran, kterými jsou svoboda, rovnost, transparentnost, kontrola a vynutitelnost. Ty vychází primárně z požadavku svobodné soutěže politických stran, který je systémovým prvkem zastupitelské demokracie.

V České republice jsou politické strany zakotvené v Ústavě, čímž je jim přiznán jistý veřejnoprávní a státoporný status. Politické strany jsou za tímto účelem finančně podporovány ze státního rozpočtu a je omezena jejich autonomie, jakožto soukromoprávních subjektů, což se projevuje v kontrole jejich hospodaření. Přesto však musí, dle ústavních požadavků, zůstat odděleny od státu. Politické strany získávají finance i ze soukromých zdrojů, mluvíme proto o smíšeném modelu financování. Cílem financování politických stran je předně zajištění účasti v politické soutěži a zajištění samotné existence politických stran. Systém má však vliv i na zakotvení stran ve společnosti. Nežádoucím vlivům, jako je například korupce, musí čelit zákonná úprava prostřednictvím efektivního mechanismu transparentnosti, kontroly a vynucení. Zákonná úprava v České republice prochází od svého vzniku neustálými změnami, z nichž mnohé nebyly shledány ústavně konformními.

Ze zjištěných informací vyplývá, že financování politických stran v České republice trpí zásadními nedostatky, jak v oblasti samotného financování, tak v oblasti jeho kontroly, transparentnosti a vynutitelnosti. V současné době je míra nespokojenosti občanů s politickými stranami, a zvláště pak jejich financováním, natolik vysoká, že změna systému je nevyhnutelná. Tato příležitost pro modernizaci a posun ke standardům vyspělejších demokratických zemí je zároveň rizikem, které spatřuji v provedení neúčinných nebo pouze fasádních změn, za účelem zachování aktuálního stavu. Bylo by naivní předpokládat, že potenciální změny budou bezchybné a pozvednou naši politickou kulturu. Snad ještě důležitější než zavedení změn bude jejich následné vyhodnocení, podrobení kritické analýze a přijetí dalších opatření. Jedná se totiž o nikdy nekončící koloběh, jehož předmětem je boj o základní stavební kameny zastupitelské demokracie.

V otázce samotného financování spatřuji řešení nedostatků v úpravě, která by politické strany nutila hledat zdroje přímo u svých voličů a ve své členské základně. Smysl takového opatření vidím v hlubším propojení stran a občanů. Otázkou však je, zda by zapojení občanů do aktivit politických stran, prostřednictvím státních zdrojů vyplácených proti členským příspěvkům a darům, mělo být předmětem regulace. Neboli, měl by zákon stranám „zprostředkovávat“ širokou členskou základnu, když trend je právě opačný a politickým stranám ubývají členové?<sup>177</sup> Samotný přínos politických stran demokracii je nezdědka zpochybňován. Vznikají pak různá alternativní řešení bez politických stran nebo nesystémová opatření, které se snaží postavení politických stran oslabovat. Domnívám se, že je nutné se se systémem politických stran naučit zacházet, právě například prostřednictvím nastavení jeho financování, a nikoliv jej zatracovat.

Řešení otázek transparentnosti, kontroly a vynutitelnosti by v ideálním případě mělo ležet někde na půli cesty mezi zákonnou regulací a mimoprávními normami nebo politickou kulturou, jejíž vysoká úroveň by měla v této oblasti zaručit morální standardy. Právní regulace vychází z reakce na nežádoucí stav a v tomto směru nemůže zajistit to, co by mohly poskytnout proaktivní mimoprávní normy. Že se nejedná o zcela naivní představu, dokazuje pohled například na Švédsko, které doposud nepřistoupilo k zákonné regulaci otázek financování politických stran.<sup>178</sup> Zákony, a to dokonce i kvalitní, lze přijmout v daleko kratším časovém horizontu, než ve kterém se buduje úroveň politické kultury. Jsem přesvědčen, že Česká republika je stále ve fázi budování této kultury a kvalitní zákonodárství může být jedním z nástrojů, který tomuto procesu napomůže.

V samotném závěru je nutné si přiznat, že šíře tématu překračuje rozsah práce. Její jednotlivé kapitoly by samy mohly být předmětem diplomové práce. Zvláště zajímavou by mohla být komparace samotného mechanismu kontroly s úpravou v jiných státech, detailní srovnání senátního návrhu zákona a návrhu zákona Ministerstva vnitra nebo výpočty týkající se vyplácení části státních zdrojů proti členským příspěvkům a finančním darům po vzoru německé úpravy.

---

<sup>177</sup> VAN BIEZEN, Ingrid a Peter MAIR. *Party membership in twenty European democracies, 1980 - 2000*. [online]. Dostupné z: <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/mairbiezen01.pdf> [cit. 22. 1. 2013].

<sup>178</sup> NASSMACHER, Karl-Heinz. *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*. In: AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm) [cit. 22. 1. 2013], str. 10.

## Seznam použité literatury

ČERMÁK, Vladimír, Dalibor HOUBAL a Petr FIALA. *Pozvání do politologie*. 1. vyd. Praha: Vyšehrad, 1994, 62 s. ISBN 8070210788.

ČICHOŇ, Milan, Petr KOŠÍK, Aleš ROZTOČIL, Ivan SOUDEK a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Financování politických stran v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 94 s. ISBN 80-210-1811-9.

HAMILTON, Alexander, John JAY a James MADISON. *Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Editor George Wescott Carey, James McClellan. Baton Rouge: Eric Voeglin Institute for American Renaissance Studies, Louisiana State University, 1994, 537 s. ISBN 80-706-7390-7.

HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, 482 s. ISBN 8086432955.

KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Vyd. 1. Praha: Radix, 1998, 273 s. ISBN 8086031136.

MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. přeprac. vyd. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-808-7212-394.

OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty voleb a financování politických stran*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2003, 132 s. ISBN 8086624129.

PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002, 1164 s. ISBN 80-7201-391-2.

PAVLÍČEK, V. a kolektiv (1998): *Ústavní právo a státověda*. Praha: Linde Praha a.s.

RESCHOVÁ, Jana, Blanka ŘÍCHOVÁ, Zdeněk PÍNC, František ŠAMALÍK, Aleš GERLOCH a Jiří KUNC. *Demokracie a ústavnost*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1996, 263 s. ISBN 807066309x.

SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE a Jindřiška SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 2007, XIV, 935 s. ISBN 9788071798699.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 14620053-11, s. 3-11.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, Brno, Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity. ISSN 1211-3247, 1997, vol. 4, no. 2, s. 160-168.

ŠÍMÍČEK, Vojtěch: *Poznámky k financování politických stran*, Politologický časopis 1/95, s. 16.

ŠÍMÍČEK, Vojtěch: Nedostatky právní úpravy financování politických stran a některé návrhy na jejich odstranění, Politologický časopis 2/98, str. 171-175.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Demokracie v Americe*. 1. vyd. Překlad Vladimír Jochmann. Praha: Lidové noviny, 1992, 378 s. ISBN 80-710-6050-X.

## Internetové zdroje

ANTOŠ, Marek. Financování politických stran: Kdo odskáče úspory?. [online]. 2011. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/10/financovani-politickyh-stran-kdo.html>

AUSTIN, Reginald, Maja TJERNSTRÖM a Julie BALLINGTON. Funding of political parties and election campaigns. Stockholm, Sweden: International IDEA, c2003, xiv, 245 p., ISBN 91-890-9892-7. Dostupné z: [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/index.cfm](http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm)

CRONE, Stephen a Stuart WILKS-HEEG. Funding Political Parties in Great Britain: a Pathway to Reform. [online]. [cit. 2013-01-31]. Dostupné z: <http://www.jrrt.org.uk/publications/funding-political-parties-great-britain-pathway-reform>

Dodatek k opoziční smlouvě. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/plne-zneni-dodatku-opozicni-smlouvy-mezi-ods-a-cssd-fhq-/domaci.aspx?c=A000126133255domaci\\_lsd](http://zpravy.idnes.cz/plne-zneni-dodatku-opozicni-smlouvy-mezi-ods-a-cssd-fhq-/domaci.aspx?c=A000126133255domaci_lsd)

DRAHORÁD, Vojtěch, Jan NĚMEC a Štěpán PECHÁČEK. Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské Unie. Parlamentní institut, 2011. Dostupné z: [www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20552](http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20552)

Důvěra ústavním institucím v říjnu 2012, Sociologický ústav AV ČR. Dostupné z: [http://cvvm.soc.cas.cz/en/media/com\\_form2content/documents/c1/a6721/f3/pi121024.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/en/media/com_form2content/documents/c1/a6721/f3/pi121024.pdf)

GRECO, Group of states against corruption, Rada Evropy, Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“, 1. dubna 2011, Štrasburk. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10\\_CzechRep\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_EN.pdf)

LIPTAK, Adam. Justice, 5-4, Reject Corporate Spending Limit. New York Times [online]. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/2010/01/22/us/politics/22scotus.html?pagewanted=all&r=0>

Návrh senátního návrhu zákona senátorů Jiřího Dienstbiera, Milana Štěcha, a dalších, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, 2011, Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/62857/53118>

Návrh zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí, Důvodová zpráva. Ministerstvo vnitra. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pomahamevasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/85-12-navrh-zakona-o-verejnem-dohledu-nad-hospodarenim-politicky-stran-t-19-4-2012.aspx>

OUTLÝ, Jan, Financování politických stran státem, Poznámky k českému modelu. In: Acta Universitatis Palackianae Olomucensis. Fac. Philosophica. Politologica 1, (2003), s. 99-135. Dostupné z: <http://publib.upol.cz/~obd/fulltext/Politologica1/Politologica8.pdf>

Poziční dokument s potřebnými změnami regulace financování politických stran Transparency International – Česká republika, Oživení, Ekologický právní servis, Nadační fond proti korupci, Inventura demokracie, Dostupné z: [http://www.transparency.cz/doc/aktuality/2012-09-18\\_Pozicni\\_dokument\\_nevladnich\\_organizaci\\_k\\_hospodareni\\_stran.pdf](http://www.transparency.cz/doc/aktuality/2012-09-18_Pozicni_dokument_nevladnich_organizaci_k_hospodareni_stran.pdf)

Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám, politickým hnutím a koalicím celkem v roce 2010. Zdroj: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/politicke\\_strany\\_59503.html?year=2010](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/politicke_strany_59503.html?year=2010)

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 ze dne 8. dubna 2003, dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf)

Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Opozicni-smlouva.pdf>

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Limity výdajů na volební kampaň. [online]. 2010. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>

TOMÁŠ, Jarmara. Evoluční přístup ke studiu politických stran: strana kartelu. Slovenská politologická revue Slovak journal for political sciences [online]. 2011, roč. 2011, č. 2. ISSN 1335-9096. DOI: 1335-9096. Dostupné z: [http://revue.kpol.ff.ucm.sk/rocnik-11/cislo-2/jarmara\\_studia.pdf](http://revue.kpol.ff.ucm.sk/rocnik-11/cislo-2/jarmara_studia.pdf)

Transparentní procesy v politickém rozhodování: sborník textů k problému korupce politických stran. [online]. DOI: 80-903032-7-7. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/transparentni-procesy-politickem-rozhodovani-sbornik-textu-k/>

VAN BIEZEN, Ingrid. Financing political parties and election campaigns - guidelines. [online]. s. 82 [cit. 2013-01-31]. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03\\_Summaries\\_of\\_all\\_Publications/FinancingPoliticalParties\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/Key-Texts/03_Summaries_of_all_Publications/FinancingPoliticalParties_en.pdf)



VAN BIEZEN, Ingrid a Peter MAIR. Party membership in twenty European democracies, 1980 - 2000. [online]. Dostupné z: <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/mairbiezen01.pdf>

Volby do Evropského parlamentu konané na území České republiky ve dnech 5.-6. června 2009. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/ep2009/ep11?xjazyk=CZ>

Záznam z 3. jednání Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí konaného dne 4. ledna 2012. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/zaznamy-jednani/Zaznam-3---4-1-2012\\_1.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/zaznamy-jednani/Zaznam-3---4-1-2012_1.pdf)

## **Právní předpisy**

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., jímž se zavádí přímá volba prezidenta

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích

zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

zákon č. 62/2003 Sb., o volbách Evropského parlamentu

zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání

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

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky

zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Zákon č. 201/1933 Sb. z. a n., o zastavování činnosti a o rozpuštění politických stran

Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu

Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech.

zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1038, k návrhu Pravidel hospodaření poslaneckých klubů pro rok 2012.

### **Soudní rozhodnutí**

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1 2001, sp. zn. Pl.ÚS 42/2000

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 12 2011 sp. zn. II ÚS 1969/2010

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10 1995 sp. zn. Pl.ÚS 26/94

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 10/03

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10 1999 sp. zn. Pl.ÚS 30/98

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 2 2001 sp. zn. Pl.ÚS 53/2000

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 12 1999, sp. zn. I. ÚS 438/98

### **Další prameny**

Výroční finanční zprávy ODS, ČSSD, TOP09, KSČM z let 2008-2011

GRONSKÝ, Ján. *Stanovisko k návrhu zákona o veřejném dohledu nad financováním politických stran*, 31. října 2011. (Nezveřejněné připomínky doc.Gronského k paragrafovému znění návrhu zákona z roku 2011)