

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Bakalářská práce

**System veřejného financování politických stran
v České republice**

Rudolf Sura

Plzeň 2016

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Politologie

Bakalářská práce

**System veřejného financování politických stran
v České republice**

Rudolf Sura

Vedoucí práce:

PhDr. Mgr. Petr Jurek, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2016

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval samostatně a použil jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2016

.....

Poděkování

Děkuji mému vedoucímu práce PhDr. Mgr. Petru Jurkovi Ph.D. za vysoce profesionální přístup, cenné rady a čas při konzultování mé práce.

Obsah

1 Úvod	7
2 Financování politických stran: způsoby, principy a důsledky	11
2. 1 Způsoby financování politických stran.....	11
2. 1. 1 Veřejné financování	14
2. 1. 2 Veřejné financování – přímé	17
2. 1. 3 Veřejné financování – nepřímé	18
2. 1. 4 Veřejné financování a jeho možné dopady	19
2. 2 Principy a cíle financování politických stran	20
3 Legislativní úprava systému veřejného financování v České republice	23
3. 1 Veřejné financování politických stran v České republice a jeho právní úprava.....	24
3. 1. 1 Veřejné financování přímé – příspěvek na činnost	24
3. 2. 2 Veřejné financování přímé – příspěvek na úhradu volebních nákladů	28
3. 2 Objem veřejného přímého financování v období 2010 – 2014	30
3. 3 Veřejné financování – nepřímé.....	36
3. 4 Kontrola financování politických stran v České republice.....	41
4 Kritická reflexe českého modelu veřejného financování politických stran	44
4. 1 Novela zákona o politických stranách projednávaná v letech 2015 – 2016	48
5 Závěr.....	54
Seznam použitých zdrojů	59
Resumé	65

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Příjmy z veřejných zdrojů politické strany Věci veřejné (v Kč)	31
Tabulka č. 2: Příjmy z veřejných zdrojů politické strany KDU-ČSL (v Kč)	32
Tabulka č. 3: Příjmy z veřejných zdrojů hnutí ANO (v Kč).....	33
Tabulka č. 4: Příjmy z veřejných zdrojů hnutí Úsvit (v Kč).....	34
Tabulka č. 5: Procentuální podíl veřejného financování na celkových příjmech politických stran za období 2010 - 2014.....	35
Tabulka č. 6: Výpočet příspěvků na podporu poslaneckých klubů, dle podmínek pro rok 2016	39

1 Úvod

Politické strany jsou v rámci společnosti důležitým zprostředkovatelem zájmů a potřeb. Politické strany tak umožňují uplatnění zastupitelské demokracie ve společnosti. Proto je pro každou stranu důležitá nezpochybnitelná legitimita, která může být mimo jiné narušena nepřehledným stranickým financováním. Sporné financování se tak stává předmětem politického boje a může tak ohrozit legitimitu jednotlivých stran či celého stranického systému (Čichoň, 1998: 161).

Cílem mé bakalářské práce je vysvětlení fungování systému veřejného financování politických stran a poukázání na jeho funkčnost či nefunkčnost na příkladu České republiky a to na základě principů a cílů, ze kterých by měl systém veřejného financování vycházet. Dále pak doložit smysl chápání politických stran jako ústavních institucí.

S pomocí dat získaných z výročních zpráv jednotlivých politických stran poukázat na to, jakou část příjmů tvoří veřejné zdroje. Dále pak odhalit případnou funkčnost, či nefunkčnost jednotlivých příspěvků. Dalším cílem je zjistit, do jaké míry naplňuje aktuálně projednávaná novela zákona o politických stranách doporučení hodnotících zpráv GRECO a jaký vliv by mělo její přijetí na systém veřejného financování v České republice.

V 2. kapitole své bakalářské práce se zaměřím na principy, cíle a důsledky financování politických stran. V první podkapitole se budu zabývat samotnými způsoby, kterými může být financování politických stran naplňováno. Větší pozornost bude z důvodu tematického zaměření mé bakalářské práce věnována veřejnému způsobu financování. Na veřejné financování budu nahlížet jako na strukturu, která je tvořena dílčími kroky, které začínají u příslušné instituce a končí na stranických účtech. Ke každému z těchto kroků zmíním všechny známé možnosti jeho naplnění proto, abych zde ukázal, že neexistuje jednotný systém veřejného financování ve všech státech, které ho využívají. Na tuto podkapitolu pak navazuji zmínkou o možných důsledcích využívání veřejného

systemu financování a to za využití několika hypotéz a jejich následné reflexe. Poslední podkapitola druhé kapitoly se věnuje principům a z toho vycházejícím cílům veřejného systému financování. Informace získané v této kapitole budou složité jako kritéria, na jejichž základě budu analyzovat systém veřejného financování v České republice. V této kapitole budu využívat především sekundární cizojazyčné zdroje a to proto, abych obsáhl všechny aktuálně využívané formy veřejného financování. Stěžejními autory v této kapitole jsou nizozemská politoložka Ingrid Van Biezen a německý politolog Michael Koß.

Ve třetí kapitole se budu věnovat legislativnímu zakotvení systému veřejného financování v České republice. Bude mě zajímat, zda jsou politické strany v České republice chápány jako ústavní instituce, což doložím samotnou Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Toto případné postavení politických stran v politickém systému České republiky a z toho vyplývající omezení pro systém financování, využiji jako kritéria, která by měla být naplňována příslušnými zákony. Ke zhodnocení toho, jak byly naplňovány případně v jaké míře, budou sloužit nálezy Ústavního soudu. Zároveň se zde budu také zabývat právním vývojem jednotlivých složek veřejného financování, které jsou v České republice přítomny. Vývojem myslím sledování všech aspektů, které jsou v souvislosti se zavedením systému veřejného financování očekávány dle poznatků z druhé kapitoly.

V navazující podkapitole budu s pomocí empirických dat sledovat, jaký vliv mají příspěvky ze strany veřejného financování na příjmovou strukturu politických stran. Budu zde zmiňovat ty politické strany, které byly v období 2010 – 2014 zastoupeny v Poslanecké sněmovně, a to z toho důvodu, že na tyto strany se vztahují všechny formy veřejných příspěvků. Bude mě pak převážně zajímat, zda jednotlivé příspěvky naplňují svou podstatu. Závěrečná tabulka empirické části pak bude mít za úkol poukázat na míru závislosti politických stran na veřejném způsobu financování.

Poslední podkapitolu třetí kapitoly bude tvořit právní zakotvení kontroly financování politických stran. Zde rozeberu všechny náležitosti, které musí politické strany plnit na základě příslušného zákona, což bude využito v následující čtvrté kapitole, ve které budu na základě zpráv GRECO vznášet připomínky k systému kontroly financování politických stran v České republice. Ve třetí kapitole své bakalářské práce budu pracovat hlavně s primárními zdroji ve formě zákonů, nálezů Ústavního soudu či tisků příslušných parlamentních institucí a výročních finančních zpráv sledovaných politických stran. Výroční finanční zprávy jsem čerpal z portálu [politické finance.cz](http://politickéfinance.cz) a to z důvodu, že zde jsou naskenovány všechny výroční zprávy sledovaných stran ve vymezeném období. Tedy i stran dnes již zaniklých, které nemají funkční internetové stránky jako je Úsvit a Věci veřejné.

Ve čtvrté kapitole budou připomínky vycházet výhradně ze zpráv GRECO a to proto, že při studování připomínek českých nevládních organizací jsem zjistil, že jejich myšlenky vycházejí výhradně právě ze zpráv GRECO a z toho důvodu chápu jako přínosnější pro tuto práci pracovat přímo s primárními dokumenty. Nejdříve zde zmíním připomínky, které jsou ze strany GRECO vznášeny, aby bylo možné vidět, jaké nedostatky kontrola financování v České republice má. Na tomto základě mě pak budou zajímat reakce České republiky na tyto výtky. Zda je totiž Česká republika vůbec ochotna tyto nedostatky řešit. V rámci reakcí na doporučení se zaměřím na aktuálně projednávanou novelu zákona o politických stranách a to zejména proto, abych zjistil, do jaké míry se naplňují požadavky GRECO. V této novele mě však budou dále zajímat také všechny ostatní aspekty, které nově přináší a ovlivní tak systém veřejného financování. Závěrem kapitoly se zaměřím na diskuse, které se vedou o aktuální novele zejména ve směru, které strany by mohla nejvíce postihnout. Ve čtvrté kapitole budu pracovat, podobně jako ve třetí kapitole, výhradně s primárními zdroji. Tentokrát se bude jednat o Hodnotící zprávy a Zprávy o plnění doporučení publikované v rámci GRECO. Dále pak budu pracovat

s navrhovanou novelou zákona o politických stranách a dalšími zákony,
které tato novela zasahuje.

2 Financování politických stran: způsoby, principy a důsledky

Samotné financování politických stran je úzce navázáno na roli politických stran v politických systémech založených na principu zastupitelské demokracie, proto je důležité, že řada zemí definuje politické strany jako ústavní instituce. Právě v tomto smyslu chápání politických stran hraje důležitou roli jejich financování. Jelikož jsou politické strany zprostředkovateli zájmů občanů ve společnosti, mají tak v moderních demokraciích nezastupitelný význam. Pokud tedy stát chápe politické strany jako ústavní instituce, má mít přímý zájem na tom, aby byly politické strany akceschopné, což může být zajištěno systémem financování politických stran (Van Biezen, 2003: 11).

2. 1 Způsoby financování politických stran

Systém financování má dvě základní formy, jedná se o financování veřejné a soukromé. Oba způsoby se pak dále dělí na přímé a nepřímé. Soukromé financování předcházelo financování veřejnému (Van Biezen, 2003: 33).

Soukromé financování je tvořeno privátními zdroji politických stran. Jedním z nejtradičnějších zdrojů jsou členské příspěvky. Mezi soukromé příjmy pak dále počítáme dary, dědictví, příjmy z pronájmu a prodeje majetku, úroky z vkladů a příjmy z pořádání různých společenských akcí. Důležité je v rámci soukromého financování, rozlišovat mezi malými a velkými dary, dále pak mezi fyzickými a právníckými osobami. Důležitost tomu přikládáme především kvůli tomu, že při jasné struktuře příjmů na základě tohoto rozlišení můžeme vysledovat případnou závislost na jednom z příjmů (Koš, 2011: 16). Na tento typ financování budu ve své práci nahlížet především jako na fenomén, který chce veřejná forma financování udržet v jistých přijatelných mezích a nastolit tak rovnováhu právě mezi těmito způsoby financování.

Politické strany v západní Evropě byly tradičně závislé na soukromých příspěvcích. Socialistické a sociálně demokratické strany byly závislé především na členských příspěvcích nebo na dotacích od příznivých odborových svazů.

Na druhou stranu liberální a konzervativní strany byly závislé na darech od bohatých jedinců či na příspěvcích od podnikatelů. Mezi první evropské státy, které zavedly určitou formu veřejného financování, patří Německo, které zavedlo náhrady politickým stranám, zákonem z roku 1959. Později bylo následováno dalšími státy, ale k velkému rozmachu úvah o zavedení nějaké formy veřejného financování došlo až po pádu komunismu v zemích východní a střední Evropy. Vzhledem k výše popsanému tradičnímu systému financování politických stran, tedy velmi úzkému vztahu mezi voličem a stranou, tu byla obava, že veřejné financování státem je příliš neosobní a může zvětšovat propast mezi politickými elitami a občany. Jedním z jasně definovaných argumentů byl ten, že daňoví poplatníci tak prakticky budou ze svých daní podporovat strany, se kterými nejsou názorově ztotožnění (Van Biezen, 2003: 33 – 34).

Nicméně především okolnosti hovořily ve prospěch veřejného financování. Mezi tyto okolnosti můžeme zařadit například zdražení efektivního fungování politických stran, které je spojeno především se zvýšeným využíváním masových médií a profesionalizací volebních kampaní, ve smyslu najímání externích agentur, které se podílejí na tvorbě volební kampaně. Další okolností, která hovořila ve prospěch veřejného financování, byl zvětšující se nezájem o politiku jako takovou ze strany občanů a s tím spojený úbytek registrovaných členů v politických stranách. Strany tak ztratily základnu loajálních dobrovolníků, kteří se dříve podíleli na volebních kampaních. V obecné rovině, pak šlo především o to, regulovat závislost politických stran na soukromých aktérech. Tyto všechny okolnosti vedly k tomu, že všechny výše uvedené tradiční formy příjmů byly narušeny (Van Biezen, 2003: 35 – 37).

Systém veřejného financování vychází z principu rovnosti, snaží se o nastolení rovných podmínek mezi politickými stranami. Toto téma nabylo velké důležitosti především v postkomunistických zemích, kdy byl tento princip jedním z důležitých argumentů k tomu, proč systém veřejného financování zavést. Veřejné financování se vztahuje k právnímu zakotvení politických stran

v té dané zemi, pokud jsou tedy politické strany chápány jako jeden ze znaků demokratického státu, pak by měl mít stát povinnost angažovat se na podpoře a rozvoji politických stran (Čichoň, 1998: 162).

Výše uvedené způsoby financování politických stran rozvádí německý politolog Michael Koß, který chápe veřejné a soukromé financování jako tradiční legální způsoby financování politických stran. Hovoří o tom, že pokud tu máme legální způsoby, musíme tu mít logicky i nějaké nelegální. Proto představuje třetí možnost financování a to jsou nelegální příspěvky, které dává do rovnítka s termínem politické korupce, kterou definuje ve vztahu k financování jako platbu, jejímž účelem je vyhnout se ztrátám, nebo naopak získat výhody. Na základě této definice rozeznává čtyři druhy korupčních praktik: Za prvé jde o přijímání darů, které porušují stávající právní předpisy o financování politických stran. Druhou praktikou je využívání zdrojů, které politici funkcionáři obdrželi z nelegálních zdrojů, k podpoře dosažení cílů politické strany. Za třetí se jedná o neoprávněné využívání veřejných zdrojů pro stranické účely. Čtvrtá praktika představuje přijetí odměny na oplátku za poskytnutí neoprávněného prospěchu či příslib prospěchu v případě zvolení do úřadu. Vzhledem k samotné povaze tohoto způsobu financování je složité ho nějakým způsobem kvantifikovat (Koß, 2011: 17).

V navazujících podkapitolách první části této práce budu nejvíce prostoru věnovat veřejnému způsobu financování, jehož vymezení pak bude z hlediska zaměření mé práce tvořit stěžejní oporu analytické části. Druhý způsob, tedy soukromý, vymežím pouze k potřebám možné argumentace ve vztahu k veřejnému financování, aby bylo jasnější poslání veřejného financování. Ilegální formě financování se v úvodní části nebudu věnovat, vrátím se k němu až v analytické části své práce na příkladu České republiky, kde jeho definici využiji v souvislosti s efektivní kontrolou veřejného financování.

2. 1. 1 Veřejné financování

Institut veřejného financování politických stran či samotných kandidátů je přítomen ve 121 státech¹ světa. V těchto státech není přítomen jednotný systém veřejného financování politických stran, každá země musí formu svého financování přizpůsobit vlastnímu politickému a stranickému systému, ekonomické kapacitě a tradicím. Na samotné využívání systému veřejného financování má pak vliv i další proměnná, která ovlivňuje pohled na využívání veřejného financování, a to je volební systém v dané zemi. Zatímco mezi státy využívajícími většinový volební systém First past the post, pouze jedna čtvrtina využívá systém veřejného financování. Na druhou stranu ze všech států, které využívají proporční volební systém, jich 85 %, také využívá systém veřejného financování (Öhman, 2009: 60 – 61). Není možné jednoznačně označit, že je nějaký volební systém nejvhodnější pro systém veřejného financování. Největší vliv volebního systému můžeme vysledovat u těch systémů veřejného financování, které rozdělují podporu na základě získaných mandátů. V takovém případě pak můžeme říci, že systém veřejného financování přebírá všechny dopady, které jsou způsobeny volebním systémem (Van Biezen, 2003: 45).

V rámci systému veřejného financování je důležité zmínit struktury, které tento systém tvoří. Na začátku je instituce, která příspěvky poskytuje. V mnoha zemích má toto na starosti národní volební sbor. V zemích, kde je kladena větší odpovědnost na lokální instituce zabývající se politickými financemi, má funkci poskytovatele volební komise. Toto je příklad Spojených států. V ostatních případech pak nesou odpovědnost za příspěvky ministerstva financí nebo je na spravování finančních příspěvků vyčleněna speciální administrativa (Öhman, 2009: 61 – 62).

¹ Dle databáze IDEA. (<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=270>, 28. 2. 2016).

Další složkou systému veřejného financování je kritérium způsobilosti přijetí příspěvku, jedná se tedy o to, které politické strany jsou způsobilé přijmout příspěvek na základě platných kritérií. Nejrozšířenějším kritériem pro nárok na získání příspěvku je stanovení procentuální hranice získaných hlasů². Tento typ však s sebou nese několik sporných bodů a to především v nastavení oné procentuální hranice. Vysoká hranice podporuje velké strany nebo volební koalice, na druhou stranu ale znevýhodňuje malé strany. To může v extrémních případech vyústit v potlačení frekvence opozičních názorů z důvodu nedostatku finančních prostředků. Nízká procentuální hranice naopak podporuje politický pluralismus a tvoří tak rovné prostředí pro všechny. Nicméně někdy pak velmi nízká hranice může vést k vysokému počtu kandidujících subjektů a na základě toho pak může docházet k lehkovážným kandidaturám pouze za účelem dosáhnutí na příspěvek (Bertóa, Spirova, 2013: 7). Dalším typem je rozdělení příspěvku na základě počtu získaných mandátů³. Specifický model pak používá Velká Británie, kde záleží na výsledcích voleb nebo koaličním vyjednávání a podpora pak připadne pouze opozičním stranám. Hlavním důvodem je snaha o podporu opoziční práce v tom smyslu, aby opozice mohla efektivně kontrolovat vládnoucí stranu nebo koalici (Öhman, 2009: 61 – 65).

Nezbytnou složkou systému veřejného financování jsou jeho příjemci. Mezi hlavní příjemce patří politické strany, méně frekventované jsou pak systémy veřejného financování, kde jsou recipienty samotní kandidáti⁴. Podpora kandidátů může snížit loajalitu samotných kandidátů k politické straně a tím ochromit její schopnost agregovat zájmy společnosti. Hlavním přínosem může být to, že příspěvek zmírní závislost kandidátů na vlastním financování, a může tak pomoci redukovat korupční jednání podobně, jako je tomu u politických stran a jejich závislosti na soukromém financování. V rámci

² Toto kritérium se využívá například v Německu, Slovensku a České republice.

³ Toto kritérium se využívá například ve Finsku, kde je podmínkou zisk alespoň jednoho křesla.

⁴ Jedná se například o Spojené státy americké.

politických stran jako příjemců může mít příspěvek různé dopady, vzhledem k tomu, kam je v rámci stranické struktury směřován. Například forma příspěvku pro místní stranické organizace⁵ může zvyšovat úroveň demokratičnosti ve vnitřních strukturách strany. Především proto, že se místní buňka může stát více nezávislou a nemusí se tak její příjem odvozovat od případné poslušnosti k vedení strany. Nicméně to může vést k vnitřní roztržičnosti strany právě vzhledem k větší autonomii místních buněk (Öhman, 2009: 65 – 66).

Jedním z nejdůležitějších kroků v rámci systému veřejného financování je samotný mechanismus, na jehož základě jsou příspěvky přerozdělovány. Existují dva principy, na základě kterých mohou být příspěvky distribuovány. Princip založený na striktní rovnosti, který je naplňován prostřednictvím paušálního příspěvku pro všechny. Dále pak proporční princip, který je založený na tom, že výše příspěvku se odvíjí od podpory elektorátu, kterou ta daná strana získala. Tato podpora je vyjádřena počtem celkově získaných hlasů nebo křesel. Načasování a výpočet této podpory se liší v závislosti na tom, kterého příspěvku se týká. U příspěvku na běžnou činnost se bere na zřetel výsledek dosažený v posledních volbách. U příspěvku na volební kampaň se využívá buď právě zmíněný výsledek z předchozích voleb, anebo výsledek z právě ukončených voleb, kdy je příspěvek vyplacen až po volbách. Většina států využívá způsob distribuce, který čerpá z výsledků dosažených v předchozích volbách (Öhman, 2009: 98 – 70).

Pokud se jedná o ony principy striktní rovnosti a proporcionality, státy většinou využívají jejich kombinaci, kdy je určena nějaká hranice získaných křesel nebo procentuální hranice získaných hlasů. Všechny strany, které dosáhnou této hranice, dostanou shodný objem finančního příspěvku. Ona kombinace spočívá v tom, že strany, které se dostanou nad onu minimální hranici, pak dostávají za svůj zisk příspěvek podle proporčního principu. Existují také méně rozšířené alternativy k výše uvedeným způsobům, na jejichž základě

⁵ Využívaná například v Chorvatsku.

politické strany obdrží příspěvek. Politické strany tak mohou například obdržet příspěvek, který se odvíjí od počtu jejich členů, což může vést k zajímavému jevu, kdy vládnoucí politická strana nemusí být největším příjemcem veřejné podpory (Ikstens, 2002: 28).

Další z alternativních možností je způsob, který je založený na tom, kolik jsou si strany schopné sehnat vlastních příjmů. Tento způsob je naplňován pomocí tzv. odpovídajících finančních prostředků. Zde dochází k přerozdělování veřejných financí na základě objemu příjmů ze soukromých zdrojů. Jako příklad lze uvést Německo, kde politická strana obdrží 0,38€ veřejné podpory za každé 1€ od soukromých dárců. Jednou z výhod je předpoklad, že pokud politické strany dostávají veřejnou podporu na základě té soukromé, nebudou pak mít důvod k tomu nepřiznávat všechny příjmové položky, které získaly v rámci systému soukromého financování. Poslední možnost distribuce příspěvků vychází z počtu kandidátů, které daná strana postaví do voleb. Tento způsob může být dobrý pro určení potenciálu strany ve volbách, nicméně tento typ nevypovídá nic o reálné podpoře ze strany voličstva (Van Biezen, 2003: 50).

2. 1. 2 Veřejné financování – přímé

Jedná se o způsob, kdy finanční příspěvky jsou přímo poskytovány politickým stranám. Mezi tyto příspěvky patří příspěvek na volební kampaň, který má napomoci narovnat prostředí mezi jednotlivými politickými stranami při vstupu do volebního procesu. Tento příspěvek je poskytován na základě výše zmíněných okolností,⁶ mezi které patří mimo jiné profesionalizace volebních kampaní. Strany tak už nejsou schopné pokrýt volební kampaň ze svých soukromých zdrojů (Fojt, 2006: 50). Strany si často ve financování volební kampaně pomáhají i příspěvkem na běžnou činnost, který je vyplácen většinou v ročních intervalech, zatímco příspěvek na volební kampaň pouze v roce konání voleb. Dalším příspěvkem je pak podpora běžné činnosti strany, která má za úkol

⁶ V kapitole 2. 1.

podporovat institut politické strany jako takový ve smyslu chápání politických stran, který jsem uvedl výše. Má tak podporovat samotnou vnitřní strukturu politických stran a jejich každodenní fungování. Jsou to totiž právě úspěšné místní organizace, které mohou do vedení strany přinášet nové programové možnosti vzhledem k větší propojenosti s voličstvem. Často se odtud také rekrutují budoucí elity strany (Öhman, 2009: 66 – 67).

2. 1. 3 Veřejné financování – nepřímé

Tento typ veřejného příspěvku můžeme chápat jako umožnění přístupu politické strany ke službám zdarma nebo za zvýhodněnou cenu. Nejrozšířenější formou tohoto příspěvku je přístup do médií. Tento přístup je však většinou omezen pouze na období předvolební kampaně a týká se pouze veřejnoprávních médií. Další formou je využívání státních zdrojů pro účely volební kampaně nebo pro běžnou činnost. Těmito zdroji mám na mysli například využívání státního dopravce, kancelářských prostor ve vlastnictví státu nebo poštovní službu (Öhman, 2009: 67). Mezi další nepřímé financování počítáme podporu politických nadací. Tyto organizace jsou blízce napojeny na politické strany. Podpora těchto organizací v sobě nese například podporu dceřiných mládežnických politických stran a s tím spojenou možnost získávání nových členů právě z jejich řad. Tato možnost podporuje samotný chod a existenci politických stran. Další méně frekventovanou formou nepřímé podpory je možnost odečtu daní, ať už pro samotné strany či pro jejich přispěvatele ze sektoru soukromého financování. Tato forma nepřímé podpory je zajímavá zejména v tom smyslu, že zde dochází k propojení přímé a nepřímé podpory. Jelikož se zde jedná o daňové zvýhodnění, tedy o státní finance, musí stát logicky tento výpadek způsobený zvýhodněním sám zadotovat. Toto doplácení ze strany státu tak můžeme reálně chápat jako přímou podporu. Přínosem tohoto zvýhodnění může být zvýšení objemu podpory ze strany voličů (Ikstens, 2002: 27 – 26).

Dále je tu pak forma příspěvku, která je založena na podpoře ze strany členů parlamentu. Funguje tak, že členové parlamentu odvedou určitou část své podpory, vyplývající ze statusu člena parlamentu, do stranické pokladny té určité strany, na jejíž kandidátce se do volené pozice dostal. Pokud politické strany tuto formu využívají, mají vyšší příspěvku od člena parlamentu uvedenou již ve svých stanovách. Tato forma s sebou nese několik rozporuplných otázek, například zda se jedná ještě o čistou formu nepřímého veřejného financování nebo o soukromé financování založené na principu jakýchsi členských příspěvků. Vzhledem k tomu, že finance, které obdrží daný člen parlamentu, jsou financemi přerozdělovanými nějakou státní institucí, je možné tento příspěvek chápat jako nepřímou formu veřejného financování. Tento daný člen sice přispívá ze soukromých zdrojů, ale tyto zdroje obdržel na základě vykonávání volené státní funkce (Van Biezen, 2003: 42 – 43).

2. 1. 4 Veřejné financování a jeho možné dopady

V souvislosti s možnými dopady veřejného financování se objevuje několik hypotéz. V této práci budu pracovat se dvěma hypotézami dle Karla-Henze Naßmachera, které zmiňuje Michael Koß. Nejdříve zmíním hypotézu zkosnatění, která pracuje s tím, že státní financování privilejuje zavedené strany. To vede k tomu, že na strany mimo tradiční spektrum je kladen větší tlak proto, že nemají tak vysoké příjmy z veřejných zdrojů. Hypotézu zkosnatění lze rozporovat tak, že se nejedná o samotné veřejné financování, které může vést k privilegování zavedených stran, ale jedná se především o jeho vnitřní mechanismy jako je systém distribuce příspěvků a kritérium způsobilosti. Když tedy například rozdělujeme finanční podporu na základě výsledku voleb, je to další motivace pro strany, aby se snažily získat co největší podporu. Nemůžeme zde tak hovořit o zkosnatění, protože výše příspěvku závisí na výsledcích těch daných voleb v určitém roce. To, co tak reálně ovlivňuje možné dopady, je účinné nastavení těchto mechanismů (Koß, 2011: 21 – 22).

Druhá hypotéza hovoří o tom, že stranické elity ztrácí bližší vztah ke svým spolustraníkům, potažmo k širší veřejnosti. Zejména z toho důvodu, že členské příspěvky a soukromé financování ze strany občanů získává stále menší důležitost a elity se tak soustředí na stálé příjmy a vztah se státem. Druhá hypotéza tak předpokládá, že na základě většinových finančních příjmů z veřejného rozpočtu dochází k odcizení strany potažmo stranických elit od veřejnosti. (Koř, 2011: 22 – 23). Příмым dopadem v souvislosti s touto hypotézou je kartelizace stran, jejímž průvodním znakem je závislost stran na státních příspěvcích. Logicky pak nezávislost na vlastních zdrojích, což může vést ke značnému narušení funkce politických stran směrem do společnosti (Klíma, 1996: 4 – 6). Pokud přijmeme kartelizaci jako fakt, pak můžeme připustit, že může otevírat širší koaliční potenciál politickým stranám, protože strany závislé na veřejných příspěvcích budou spolupracovat, aby si toto privilegium udržely, a ideologické hledisko tak bude hrát podřadnou roli (Koř, 2011: 24). Naplnění či vyvrácení zmíněných hypotéz a možných dopadů bude probíhat v rámci analýzy systému veřejného financování v České republice.

2. 2 Principy a cíle financování politických stran

Systém financování politických stran by měl vycházet z několika základních principů. Uvedu zde čtyři základní, na kterých panuje akademická shoda. Jedná se o principy rovnosti, svobody, veřejnosti a kontroly. Princip rovnosti zajišťuje to, aby daný systém financování politických stran zabezpečoval rovný přístup politických stran k finančním zdrojům. A to za účelem nastolení srovnatelných podmínek pro jejich činnost. Princip svobody pak dává politickým stranám možnost získávat finanční prostředky svépomocí podle svých možností a schopností. Zbylé dva principy, tedy princip veřejnosti a kontroly jsou vzájemně provázané. Princip veřejnosti, tedy povinnost činit financování transparentním, napomáhá poslednímu principu kontroly, který může z těchto dat čerpat (Outlý, 2003: 101). Je důležité zmínit, že tyto principy mohou být

uplatňovány pouze v demokratických zemích, a to z toho důvodu, že nedemokratické režimy často nepřipouštějí svobodnou politickou soutěž a někdy ani samotné politické strany. Nemůžeme zde tak očekávat, že by se v nedemokratických politických systémech řešila otázka právní či jakékoliv jiné úpravy financování politických stran (Fojt, 2006: 44).

Z těchto principů vycházejí jasně definované cíle financování politických stran. Nejprve představím cíle vycházející z principů rovnosti a svobody. Zavedení systému financování politických stran by mělo dopomoci k co možná největší pluralitě politického spektra. Především proto, že spravedlivým financováním narovnáme v co největší míře startovní čáru mezi jednotlivými stranami, a tak napomůžeme novým subjektům, aby se mohly plnohodnotně zapojit do politické soutěže. Dalším cílem je pak hmotné zabezpečení politických stran tak, aby mohly plnohodnotně reprezentovat zájmy svých voličů. Společně s tím je tu snaha umožnit sympatizantovi zvoleného politického subjektu to, aby mohl hmotně podpořit daný politický subjekt. Je tu tedy snaha udržet vazbu mezi voličem a stranou tím způsobem, že voličovi dáme šanci reálně vyjádřit svůj příklon k zvolené straně například pomocí sponzorského daru. Nestačí však, aby strana pasivně čekala na své příznivce, musí se také aktivně angažovat v mobilizaci občanů. Tím u nich zvyšovat zájem o politiku, potažmo o stranu a to ať už dlouhodobě či pouze úsekově v období volebních kampaní. Princip kontroly a veřejnosti pak zastupuje cíle, které chtějí zamezit střetu zájmů a korupci (Outlý, 2003: 102). Cíle můžeme však chápat ještě obecněji, kdy hlavní úlohu systému financování můžeme spatřovat v legitimitě zdrojů příjmů politických stran. Dále pak systém financování může legitimovat i oblast výdajů. V neposlední řadě pak může napomáhat transparentnosti právě proto, že pokud mají být složky příjmů a výdajů legitimní, musí politické strany veřejně deklarovat jejich finanční toky (Koß, 2011: 15).

Přestože má systém financování za úkol vytvářet pluralitní a konkurenční prostředí mezi politickými stranami, přináší s sebou i několik problematických

pasáží. Jednou z nejpodstatnějších je otázka míry závislosti stran a to ať už na státě či na soukromých zdrojích. Zde spatřujeme hlavní rozpor v tom, že cílem veřejného financování je snižování závislosti politických stran na soukromých zdrojích. Tím se dá předcházet korupčnímu jednání ve smyslu třetího způsobu financování podle Michaela Koše. Zde je ovšem reálným nebezpečím, že to bude směřovat k větší závislosti politických stran na státních příspěvcích. To představuje velký problém pro samotnou podstatu politických stran a také určitou spjatost s občany a s tím spojenou artikulací jejich zájmů. Pokud se strana stane závislou na veřejných příspěvcích, může pak ztratit zájem o tyto vazby s veřejností a ztratit tak i své poslání (Šimíček, 1995: 17 – 18).

Získané informace v této kapitole využiji dále ve své práci především jako kritéria, která by měla být naplňována. Na případu České republiky se pak budu snažit identifikovat, čím jsou tyto principy respektive cíle reálně naplňovány.

3 Legislativní úprava systému veřejného financování v České republice

Samotné postavení politických stran v České republice vychází především z čl. 5 Ústavy, kde se píše, že „*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.*“ Českou republiku tak můžeme zařadit mezi státy, které chápou politické strany jako ústavní instituce, podílející se na naplňování principu reprezentativní demokracie, což má pak vliv na samotný institut veřejného financování, jak už jsem zmínil v 2. kapitole (Ústavní zákon č. 1/1993: čl. 5). Samotný význam politických stran pro politický systém České republiky je pak uveden v zákoně č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, ve znění pozdějších předpisů⁷, respektive v §1, kde se nejdříve hovoří o samotném právu občanů na sdružování v politických stranách (stejně jako čl. 20 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kde se navíc hovoří o rovném právu na zakládání politických stran). Právo na sdružování v politických stranách má pak sloužit občanům k jejich možné participaci na politickém životě zejména pak k „vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy“ (Zákon č. 424/1991: §1).

Úprava financování politických stran je obsažena pak z největší části v zákoně o sdružování v politických stranách. Ústava se nezmiňuje přímo o možné finanční podpoře politickým stranám, přináší pro financování pouze určitá omezení, která vyplývají z článku 5 Ústavy. Pod tímto omezením je myšlen požadavek na volnou soutěž politických stran. Další omezení, které hraje roli při ustavování systému financování, je obsaženo v Listině základních práv a svobod a to ve článku 22 a článku 21 odstavec 4, který má stejné východisko rovnosti a volnosti, zde je však chápáno ve vztahu k samotným občanům. Dalším z omezení, které ovlivňuje systém financování, je článek 20 odstavec 4 Listiny základních práv a svobod, který deklaruje nutnost oddělenosti

⁷ Dále jen zákon o sdružování v politických stranách.

politických stran od státu (Ústavní zákon č. 2/1993). V kontextu své práce budu na tuto oddělenost nahlížet ve smyslu nemožnosti finanční závislosti na státu.

Pozice politických stran v politickém systému České republiky, a z toho vyplývající omezení pro systém financování, využiji v následující části své práce jako kritéria, která by měla být naplňována příslušnými zákony. K zhodnocení toho, jak byly naplňovány, případně v jaké míře, budou sloužit především nálezy Ústavního soudu. Zároveň se zde budu také zabývat právním vývojem jednotlivých složek veřejného financování, které jsou v České republice přítomny. Vývojem myslím sledování všech aspektů, které jsou v souvislosti se zavedením systému veřejného financování očekávány dle poznatků z kapitoly číslo dva.

3. 1 Veřejné financování politických stran v České republice a jeho právní úprava

Na úvod této podkapitoly je nutné zmínit, že český právní řád nezná termíny přímé a nepřímé financování. Označení pro tyto způsoby financování je v této části používáno na základě poznatků z druhé kapitoly této práce. Za formu přímého veřejného financování můžeme v českém prostředí považovat tzv. příspěvek na činnost, který se dále dělí na: a) stálý příspěvek, b) příspěvek na mandát poslance a senátora. Dalším v řadě je pak příspěvek na úhradu volebních nákladů. V rámci nepřímého veřejného financování kodifikovaného v právní úpravě hovoříme o možnostech odečtu výše daru z daňového základu, poskytnutí reklamních ploch ve vlastnictví obce, vymezení volného vysílacího času ve veřejnoprávních médiích a podporu poslaneckých a senátních klubů (Čichoň, 1998: 162 – 164).

3. 1. 1 Veřejné financování přímé – příspěvek na činnost

Stálý příspěvek je obsažen v §20 zákona o sdružování v politických stranách. Stálý příspěvek je vyplácený Ministerstvem financí na žádost strany po celé volební období každoročně ve dvou pololetních splátkách. Nároky na udělení

tohoto příspěvku jsou dva a jsou obsaženy v odstavcích č. 3 a č. 4. Kdy v odstavci č. 3 se píše o nároku na stálý příspěvek za předpokladu předložení finanční výroční zprávy ve stanovené lhůtě⁸ dle §18 odst. 5 tohoto zákona. Odstavec č. 4 §20 pak jako podmínku pro možnost nárokování si tohoto příspěvku stanovuje dosažení minimální hranice 3 % obdržených hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny. Samotnou výši příspěvku pak stanovuje odstavec č. 6 v roční výši „6 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje“. Maximální výše stálého příspěvku tak činí až 10 mil. Kč (Zákon č. 424/1991: §18 – §20).

Ne vždy však byla výše tohoto příspěvku 6 mil. Kč. Až do roku 2001, kdy byla přijatá tato aktuální úprava, činil příspěvek pro strany 3 mil. Kč a za každou započatou 0, 1 % činil příspěvek 100 tis. Kč. V průběhu času se měnily i podmínky pro udělování stálého příspěvku v odstavci č. 4, kdy byla na základě nálezu Ústavního soudu 98/2001 z tohoto odstavce zrušena druhá věta, ve znění „nezíská-li strana a hnutí v následujících volbách počet hlasů potřebných k jejich zastoupení v Poslanecké sněmovně podle zvláštního právního předpisu, nárok na stálý příspěvek nevzniká.“ Díky této větě by pak mohlo dojít k situaci, že pokud by politická strana byla neúspěšná v následujících volbách, ve smyslu překročení volební klauzule, ztratila by nárok na stálý příspěvek. Ústavní soud ve svém nálezu argumentoval tím, že tato věta podporuje diskriminaci těch politických stran, které sice nedosáhly na možnosti podílení se na státní moci, ale stále zastupují nezanedbatelný počet občanů. Z tohoto důvodu tato věta odporuje významu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (Nález ÚS, č. 98/2001).

Vzhledem k způsobu rozdělování stálého příspěvku můžeme říci, že Česká republika využívá kombinaci principů rozdělování příspěvků zmíněných v druhé

⁸ Finančním výročním zprávám se budu věnovat detailněji v kapitole 3.4.

kapitole, kdy za 3 % získaných hlasů je stálý příspěvek vyplácen na základě principu rovnosti, tedy paušální částkou ve výši 6 mil. Kč. Pro strany, které získaly více než 3 % hlasů, je pak uplatňován princip proporcionality, který je naplňován zvyšováním příspěvku za každou další získanou desetinu procenta a to až do výše 5 % získaných hlasů. Vzhledem k tomu, že nad 5 %, už není příspěvek dále navyšován, nastupuje opět princip rovnosti (Van Biezen, 2003: 44).

Příspěvek na mandát poslance a senátora je popsán v témže paragrafu jako stálý příspěvek. Příspěvek na mandát je pak přidělován na základě odstavce č. 5, ve kterém se píše, že „nárok na příspěvek na mandát vzniká, jestliže byl zvolen alespoň jeden poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy na kandidátní listině strany a hnutí nebo byl zvolený za stranu a hnutí na kandidátní listině koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy“ (Zákon č. 424/1991: §20). Až do novelizace zákona o sdružování v politických stranách v roce 2004 bylo v podmínkách také ustanovení, že nárok na příspěvek na mandát poslance a senátora mají politické strany, jejichž reprezentanti jsou členy zastupitelstev vyšších územně správních celků jen tehdy, má-li zároveň také zastoupení v Parlamentu ČR. To ve výkladu znamenalo, že na příspěvek na mandát by nedosáhla strana, která by byla úspěšná pouze v krajských volbách a neměla tak zástupce v Parlamentu České republiky. Jednotný význam dala tomuto ustanovení až zmiňovaná novela z roku 2004. Příspěvek jako takový pak náleží pouze té politické straně nebo hnutí, na jejíž kandidátce byl ten určitý kandidát zvolen (Zákon č. 556/2004: čl. 13).

Toto ustanovení výrazně ovlivňuje především senátní kandidáty a to z důvodu, že zde mají povoleno kandidovat nezávislí kandidáti. Ti pak nemají z výkladu práva nárok na obdržení příspěvku. Toto ustanovení vychází z ústavního zakotvení politických stran dle čl. 5 Ústavy, kdy má příspěvek na mandát podporovat přínos politických stran pro stát. Dalším východiskem je pak

fakt, že reprezentanti jsou odměňováni mzdou, příspěvek je tak v tomto případě chápán jako nepotřebný. Toto vnímání však můžeme rozporovat tím, že senátoři podobně jako politické strany vykonávají funkci politickou a ne pouze zákonodárnou. Nejvíce patrné je to na příkladu nutnosti provozovat senátorskou kancelář. Ovšem není možné, aby nezávislí kandidáti obdrželi příspěvek ve stejné výši a se stejnými podmínkami, jaké platí pro politické strany. Jako možnost se jeví udělení příspěvku v adekvátní výši vzhledem k politickým činnostem, které daný senátor vykonává, dále by tento příspěvek měl být kontrolován z výdajového hlediska. Tedy že by směl být použit pouze na jasně definovanou politickou činnost, například již zmiňované provozování senátorské kanceláře. Vzhledem k tomu, že politické strany nemají v zákoně definováno, na co mohou státní příspěvky využívat a na co ne, stává se tak běžnou praxí, že financují volební kampaně svých kandidátů do senátu. Tento fakt tak diskriminuje nezávislé kandidáty, kteří si volební kampaň musí financovat sami (Outlý, 2003: 119 – 120).

Další problematickou složkou příspěvku na mandát je nastavení samotné výše příspěvku, jehož původní výše činila 500 tis. Kč, takto byla nastavena až do roku 2000. V tomto roce byl příspěvek na mandát zvýšen na 1 mil. Kč. Touto změnou se na základě podnětu tehdejšího prezidenta V. Havla zabýval Ústavní soud ve svém nálezu č. 98/2001, kde výši příspěvku označil jako nepřijatelnou a to za prvé z hlediska provázanosti politických stran se státem, kdy jako usvědčující argument zmiňuje odůvodnění navýšení příspěvku ze strany Poslanecké sněmovny. Ta argumentuje následovně: „Výše tohoto příspěvku musí odpovídat reálným a přiměřeným nákladům politických stran, nutným k zajištění jejich činnosti“. Ve skutečnosti má však platit pravý opak vzhledem k článku 20 odstavce 4 Listiny základních práv a svobod. Výše toho příspěvku totiž nesmí odpovídat reálným a přiměřeným nákladům, tyto náklady totiž musí být primárně finančně podpořeny především ze strany členů a voličů. Další argumentace Ústavního soudu se opírala o čl. 5 Ústavy, kdy bylo přihlédnuto k propojenosti zákona o sdružování v politických stranách a zákona č. 247/1995 Sb., o volbách

do Parlamentu České republiky⁹. V §85 zákona o volbách se totiž hovoří o příspěvku za odevzdaný hlas, který byl však v nedávné době snížen¹⁰. Ústavní soud se tak domnívá, že snížení příspěvku za odevzdaný hlas společně se současným zvýšením příspěvku na mandát poslance a senátora povede k disproporcii mezi parlamentními a mimoparlamentními stranami (Nález, ÚS č. 98/2001 Sb.). Parlament přijal v roce 2001 ustanovení, ve kterém stanovuje příspěvek na mandát poslance a senátora ve výši 900 tis. Kč. V roce 2000 byl spolu se zavedením krajů vydán i zákon č. 340/2000 Sb., kterým se mění zákon o sdružování v politických stranách a novelizuje tak §20 odst. 8, kam přidává mezi příjemce příspěvku na mandát i členy zastupitelstev krajů. Společně s tím se tak novelizuje i odst. 7 daného paragrafu, kde je uvedena nově i výše příspěvku na mandát krajského zastupitele ve výši 250 tis. Kč (Zákon č. 340/2000: §20). Dnes jsou příspěvky v následující výši, příspěvek na mandát poslance a senátora činí 855 tis. Kč a příspěvek na mandát krajského zastupitele činí 237,5 tis. Kč. K jejich poslední změně došlo v důsledku úsporných opatření vlády P. Nečase na základě zákona 345/2010 Sb. (Zákon č. 345/2010: čl. 1).

3. 2. 2 Veřejné financování přímé – příspěvek na úhradu volebních nákladů

Poskytování příspěvku na úhradu volebních nákladů vychází z principu rovnosti a s ním spojeným cílem zajistit volný vstup stran do voleb a z toho vyplývající podpora plurality politického spektra¹¹. Tím pádem by náklady spojené s financováním všech aspektů v rámci volebního procesu neměly znamenat pro politické strany nezdolatelnou překážku. Toto má být minimalizováno právě poskytováním tohoto typu příspěvku.

⁹ Dále jen zákon o volbách.

¹⁰ Problematice příspěvku za odevzdaný hlas se budu detailněji věnovat v podkapitole: 3. 2. 2 Příspěvek na úhradu volebních nákladů.

¹¹ Viz kapitola 2. 1. 2.

Příspěvek na úhradu volebních nákladů je upraven v paragrafu 85 zákona o volbách. Tento příspěvek je poskytován pouze za výsledky ve volbách do Poslanecké sněmovny a to na základě kritéria volební úspěšnosti. Minimální hranice, která zaručuje nárok na úhradu volebních nákladů, je aktuálně stanovena na 1,5 % z celkového počtu platných odevzdaných hlasů. Příspěvek je poskytován ve výši 100 Kč za každý platný odevzdaný hlas pro tu danou politickou stranu. Poslanecká sněmovna pak ověřuje volbu poslanců a sdělí Ministerstvu financí přesné údaje o celkovém počtu platných odevzdaných hlasů pro každou ze stran. Příspěvek je následně vyplácen jednorázově v roce konání voleb (Zákon č. 247/1995: §85). Od roku 2003 byl pak zákonem 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu zaveden v §65 příspěvek na volební náklady ve volbách do Evropského parlamentu a to s procentuální hranicí celkově odevzdaných platných hlasů ve výši 1 % a částkou za odevzdaný hlas ve výši 30 Kč (Zákon č. 62/2003: §65).

Rovněž u příspěvku na úhradu volebních nákladů se setkáváme s několika zásahy ze strany Ústavního soudu, především pak kvůli adekvátnímu nastavení oné hranice, po jejímž dosáhnutí vzniká nárok na příspěvek. Až do roku 1999 byla procentuální hranice nároku na příspěvek ve výši 3 %. Touto výší se pak zabýval Ústavní soud na základě ústavní stížnosti politické strany Demokratická unie, ve svém nálezu 243/1999 Sb. Onu 3 % hranici zrušil a uvedl, že je na rozhodnutí Parlamentu ČR, zda vůbec nějakou hranici ponechat. V případě ponechání určité hranice navrhoval Ústavní soud stanovit hranici okolo 1 % všech platných odevzdaných hlasů. K tomuto závěru dospěl Ústavní soud na základě toho, že tříprocentní hranice odporuje čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Toto stanovisko opírá o rozpor mezi dvěma základními aspekty volebního procesu. Za první výsledky voleb by měly co možná nejvíce respektovat názorové rozpoložení ve společnosti a to za předpokladu svobodné volební konkurence a rovných podmínek, což odkazuje na princip proporcionálního zastoupení. Druhým předpokladem volebního procesu je vyprofilování vládnoucí většiny, což zajišťuje funkčnost ve smyslu přijímání

rozhodnutí. Na základě těchto předpokladů pak Ústavní soud dovozuje, že funkčnost zákonodárského sboru je již ošetřena 5 % volební klauzulí, která má za úkol vyselektovat tzv. recesistní strany, které by mohly narušovat právě celkové fungování. Volební klauzule totiž neodporuje ani rovné a svobodné politické soutěži, protože na rozdíl od úhrady volebních nákladů její působnost nastupuje až po ukončení voleb. Vysoká hranice nároku na příspěvek na volební náklady tak omezuje možnost vstupu nových či menších stran především z materiálního hlediska a nedá jim tak ani možnost účastnit se volebního procesu (Nález ÚS č. 243/1999).

Na základě tohoto nálezu pak Parlament o rok později snížil hranici na 2 %, ovšem zároveň s tím snížil i výši příspěvku za odevzdaný platný hlas na 30 Kč. Tuto novelizaci opět napadl Ústavní soud ve svém nálezu 64/2001, kdy vzhledem ke snížení příspěvku za odevzdaný hlas na 30 Kč není možné chápat jako dostačující úpravu snížení hranice na 2 % (Nález ÚS č. 64/2001). Roku 2002 tak byla přijata Parlamentem současná úprava, kterou jsem zmínil výše.

3. 2 Objem veřejného přímého financování v období 2010 – 2014

V této podkapitole se budu zabývat tím, jaký reálný vliv mají příspěvky ze strany veřejného financování na příjmovou strukturu politických stran. Budu zde zmiňovat ty politické strany, které byly v tomto období zastoupeny v Poslanecké sněmovně a to z toho důvodu, že na tyto strany se vztahují všechny formy veřejných příspěvků. Jmenovitě se bude jednat o ANO, KDU-ČSL, ČSSD, ODS, ÚSVIT, VV, TOP-09 a KSČM. Nejdříve se budu věnovat těm stranám, které se do Poslanecké sněmovny ve stanoveném období dostaly pouze jednou, a to z toho důvodu, abych zjistil, jaký vliv měl případný úspěch či neúspěch ve smyslu kvalifikování se do Poslanecké sněmovny na jejich příjmovou stránku. Dále mě pak budou zajímat jednotlivé příspěvky v tom smyslu, zda naplňují svou podstatu¹².

¹² Dle 2. kapitoly mé práce.

Tabulka č. 1: Příjmy z veřejných zdrojů politické strany Věci veřejné (v Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	56 912 700	0	0	0	0
Příspěvek na činnost	21 069 674	30 520 000	30 520 000	20 346 667	0
Celkové příjmy za rok	101 836 832	71 827 496	32 440 912	21 867 452	5 761 113

(Zdroj: Finanční výroční zprávy VV, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014).

Jak vyplývá z této tabulky největší objem příjmů, co se týče hodnoty, dostaly Věci veřejné¹³ v roce 2010, kdy se dostaly do Poslanecké sněmovny, největší část příjmů tvořil příspěvek na úhradu volebních nákladů. V následujících letech a především pak v období mezi lety 2012 – 2013 můžeme vysledovat téměř maximální využití příspěvku na činnost, který tak naplnil svou podstatu ve smyslu podpory existence samotné politické strany. Díky němu tak VV mohly fungovat i bez pořízení úvěru, kterému se už v roce 2014 nevyhnuly.

¹³ Dále jen VV.

Tabulka č. 2: Příjmy z veřejných zdrojů politické strany KDU-ČSL (v Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	22 971 700	0	0	33 697 000	4 523 760
Příspěvek na činnost	34 325 000	27 230 000	27 111 633	28 993 542	41 682 500
Celkové příjmy za rok	124 993 272	75 494 302	77 971 208	107 344 444	97 184 827

(Zdroj: Finanční výroční zprávy KDU-ČSL: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014).

KDU-ČSL se sice v roce 2010 nedostala do Poslanecké sněmovny, ale při zisku 4, 39 % hlasů získala nárok jak na příspěvek na činnost, tak na příspěvek na úhradu volebních nákladů (ČSÚ, 2010). Zde můžeme opět vypočítat naplnění cíle jednoho z příspěvků, tentokrát se jedná o příspěvek na úhradu volebních nákladů. I přes skutečnost, že se KDU-ČSL do Poslanecké sněmovny nedostala, příspěvek na úhradu volebních nákladů jim pokryl téměř veškeré výdaje na volební kampaň, které byly ve výši 28 mil. Kč (Finanční výroční zpráva KDU-ČSL, 2010). Příspěvky tak zajistily bezproblémové fungování KDU-ČSL i v době, kdy nebyla přítomna v Poslanecké sněmovně.

Další tabulky se budou věnovat těm politickým stranám, které vznikly v průběhu vymezeného období. Budu zde sledovat jakou roli hrály při jejich etablování veřejné příspěvky.

Tabulka č. 3: Příjmy z veřejných zdrojů hnutí ANO (v Kč)

	2012	2013	2014
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	0	92 724 000	7 335 030
Příspěvek na činnost	0	12 546 250	52 049 375
Celkové příjmy za rok	64 058 000	236 216 215	157 335 608

(Zdroj: Finanční výroční zprávy ANO: 2012, 2013, 2014).

Hnutí ANO se účastnilo svých prvních voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2013, kde dosáhlo nebývalého úspěchu, v podobě zisku 18, 65 % hlasů (ČSÚ, 2013). Už jenom z tohoto důvodu musíme na hnutí ANO nahlížet jako na specifický případ, hlavně z toho hlediska, že při tak velkém zisku hlasů je jasné, že objemy veřejných příspěvků budou velké a tudíž nepochybně do rozpočtu strany přispějí velkou měrou. Další specifikum lze vypočítat v ekonomickém zázemí ze strany soukromého financování, díky kterému nemůžeme jednoznačně určit, jak moc velkou pomocnou roli zde hrály veřejné příspěvky v etablování hnutí na politické scéně. Můžeme zde ale přesto vysledovat důležitou roli příspěvku na úhradu volebních nákladů. Díky tomu, že je vyplácený na základě výsledků z právě proběhnuvších voleb, nabývá své hodnoty okamžitě. Zatímco obě složky příspěvku na činnost budou v plné míře vyplaceny až příští rok. Tento aspekt pak může sehrát důležitější roli u stran, které v prvních volbách nedosáhly tak velkého úspěchu, což si ukážeme v následující tabulce.

Tabulka č. 4: Příjmy z veřejných zdrojů hnutí Úsvit (v Kč)

	2013	2014
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	34 233 900	1 419 180
Příspěvek na činnost	5 492 500	21 970 000
Celkové příjmy za rok	39 995 417	23 823 023

(Zdroj: Finanční výroční zprávy Úsvit: 2013, 2014).

Jak můžeme vidět v tabulce, Úsvit je příkladem hnutí, které by bez státních příspěvků nemohlo fungovat. Na tomto příkladu je vidět účinnost systému veřejného financování v nejextrémnější podobě tedy se všemi jeho pozitivními i negativními dopady. Veřejné financování zde naplnilo svou funkci vycházející z principu rovnosti bez zbytku, ovšem na úkor principu svobody, kdy soukromé financování ze strany občanů tvoří necelé 1 % příjmů (Finanční výroční zpráva Úsvit, 2013). Úsvit, tak můžeme chápat jako kartelovou stranu¹⁴, která je téměř výlučně závislá na veřejných příspěvcích.

V následující části této podkapitoly budou zastoupené ty politické strany, které byly členy Poslanecké sněmovny v obou volebních obdobích. A to především proto zda je možné vysledovat rozdíly v závislosti na veřejném financování mezi stranami, které čerpají veřejné příspěvky v delším časovém období. Tato tabulka má dále za úkol ilustrovat míru závislosti politických stran na veřejném financování.

¹⁴ Viz kapitola 2. 1. 4.

Tabulka č. 5: Procentuální podíl veřejného financování na celkových příjmech politických stran za období 2010 - 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
ODS	42, 36 %	27, 9 %	39, 29 %	43, 71 %	27, 9 %
ČSSD	39, 63 %	46, 36 %	31, 68 %	49, 45 %	32, 94 %
KSČM	67, 15 %	50, 56 %	54, 31 %	72, 73 %	59, 90 %
TOP-09	66, 69%	81, 77%	62, 55%	71, 52%	58, 94%

(Zdroj: Finanční výroční zprávy ODS, ČSSD, KSČM, TOP-09: 2010 – 2014; výpočet proveden autorem).

Podle procentuálních dat uvedených v tabulce se může zdát, že rozeznat stranu, která čerpá většinu z veřejných zdrojů, je snadné. Ano je, ale pokud se hlouběji zamyslíme nad formulací závislosti stran na veřejných zdrojích, kdy tím pádem strana ztrácí zájem shánět zdroje od svých voličů a tím zvyšovat jejich participaci a podporovat tak princip jejich fungování. Nemůžeme pak politické strany, které mají více než 50 % příjmů z veřejných zdrojů automaticky označovat jako ty, které rezignovaly na shánění podpory od voličů. Když se podíváme na ČSSD, z tabulky se zdá, že její příjmy jsou přiměřeně vyrovnané, na rozdíl od TOP-09 či KSČM. Je však nutné sledovat, co v případě ČSSD tvoří ten rozdíl. Překvapivě to nejsou dary či členské příspěvky, ale jsou to půjčky a úvěry, které v roce 2010 dosahovaly podílu 75 % z celkových příjmů ze soukromého financování (Finanční výroční zpráva ČSSD, 2014). Zatímco u TOP-09 a KSČM tuto položku v příjmech za sledované období nenajdeme ani jednou. Domnívám se, že je vysoce nepravděpodobné, aby příjmy z půjček a úvěrů nějakým způsobem podporovaly vztah voliče a strany, což je primárním posláním možnosti soukromého financování. Usuzuji tak, že větší míra závislosti na veřejných příspěvcích není na škodu v případě, že strana nevyužívá půjček a úvěrů. Je tak složité identifikovat míru závislosti politických stran na veřejných zdrojích. Na základě poznatků z této podkapitoly ale můžeme říci, že veřejné financování tvoří podstatnou složku příjmů všech sledovaných politických stran,

kdy jako podstatné příspěvky z veřejných zdrojů chápeme, pokud tvoří 25 % a více z celkových příjmů strany (Koš, 2011: 17).

3. 3 Veřejné financování – nepřímé

V České republice je několik forem nepřímého financování. První je možnost odečtu výše daru z daňového základu. Tuto formu upravuje zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu v §15 odst. 1, kde je přiznána možnost odečtu od základu daně hodnotu bezúplatného plnění fyzickým osobám, kdy toto bezúplatné plnění se týká mimo jiné i politických stran a hnutí za účelem podpory jejich činnosti. V §20 daného zákona je pak zmíněna možnost odečtu i pro právnické osoby (Zákon č. 586/1992: §15). Důvodem, proč toto chápeme jako nepřímou formu, je to, že o částku o kterou je snížen výpočet daně se sníží i příjem státu z daní. Tuto formu nepřímého financování můžeme chápat jako snahu o podporu navazování vztahu mezi společnostmi a politickými stranami (Van Biezen, 2003: 41).

Další forma nepřímého financování je upravena v zákoně o volbách, kde v §16 odst. 1 přiznává starostům možnost vyhradit plochy určené k možnosti vylepení předvolebních plakátů, za předpokladu zajištění rovnosti jejího využívání pro všechny politické strany nebo jednotlivé kandidáty¹⁵. V odst. 4 téhož paragrafu se píše o formě nepřímého financování, kterou je možno využívat pouze ve volbách do Poslanecké sněmovny. Nárok na tento příspěvek pak mají všechny politické subjekty, jejichž kandidátní listina byla řádně zaregistrována. Tuto formu pak tvoří nárok na vyhrazení vysílacího času v České televizi a Českém rozhlase. Tato forma nepřímého příspěvku je omezena obdobím, ve kterém se smí čerpat. Začátek možnosti čerpání je v době šestnácti dnů před termínem voleb a mezní hranice ukončení této formy nepřímého příspěvku je čtyřicet osm hodin před otevřením volebních místností. Druhým omezením je pak samotná časová dotace vyhrazeného vysílacího času, která činí

¹⁵ Pokud se jedná o volby senátní, nebo do zastupitelstev obcí.

v obou médiích čtrnáct hodin. Tuto časovou dotaci si následně všechny kandidující subjekty rozdělí rovným dílem. O jejich pořadí v rámci vymezeného vysílacího času rozhoduje los (Zákon č. 247/1995: §16).

Na zákon o volbách pak navazují zákony o České televizi a Českém rozhlasu, které dále specifikují příslušné kodexy, přestože jak Česká televize, tak Český rozhlas mají vlastní právní úpravy i kodexy, jejich principiální základ je totožný. Tyto veřejnoprávní média tak mají ze zákona povinnost poskytovat vyvážené informace, na jejichž základě si posluchač nebo divák může svobodně vytvořit názor (Zákon č. 483/1991: §2; Zákon č. 484/1991: §2). Toto ustanovení vychází z principu rovnosti, kdy jeho reálnou podobu můžeme nejlépe spatřovat v novém formátu předvolebních debat, kdy je u každého kandidáta fyzicky přítomna časomíra, která měří délku příspěvku daného kandidáta souhrnně za celý pořad. Důležitý je pak samotný klíč, na základě kterého je politickým stranám ve veřejnoprávních médiích prostor poskytován. Opět tu platí ustanovení, že celkový poskytnutý prostor musí být ve svém souhrnu vyvážený. Ovšem tato vyváženost se posuzuje podle váhy jednotlivých politických stran ve společnosti. Tato váha je určována na základě výsledků voleb do Parlamentu, zde tak můžeme mluvit o principu proporcionality. Dále je nutné, aby poměr mezi prostorem pro vládní strany a opoziční strany byl v souhrnu přibližně vyrovnaný a veřejnoprávní média mají také povinnost poskytovat přiměřený prostor mimoparlamentním politickým stranám (Česká televize, 2016: čl. 6; Český rozhlas, 2016: čl. 7).

V tom můžeme spatřovat snahu o kompenzaci té proporcionalní části a v celkovém měřítku tak zastávat princip rovnosti. Možnost bezplatně vystoupit v mediálním prostoru můžeme také chápat ve smyslu jakési kompenzace za to, že dle §6 zákona č. 468/1991 o rozhlasovém a televizním vysílání nesmí být do vysílání zařazeny mimo jiné reklamní spoty politických stran a hnutí (Zákon č. 468/1991: §6). Důvodů, proč není povolena reklama politických stran, je hned několik. První vychází z principu rovnosti politických stran, kdy při povolení

reklamy by nebylo možné zajistit, aby všechny strany měly stejný prostor v médiích. Jde především o ochranu těch politických stran, které mají výrazně menší finanční možnosti než ostatní politické strany. Finančně zajištěnější strany by pak mohly získat neomezený prostor v médiích a to by mohlo vést až k účelové manipulaci s voličem. Dalším důvodem zákazu politických reklam je snaha o zachování politické neutrality médií a s tím spojené objektivní zpravodajství (RRTV, 2014: 1 – 3).

Další formou nepřímého příspěvku je pak podpora poslaneckých a senátorských klubů. Tato podpora je z hlediska oddělení institucí, kterých se týká, upravena ve dvou zákonech. Podpora poslaneckých klubů je upravena v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v §78 přiznává nárok poslaneckých klubů k využívání prostor sněmovny za účelem vykonávání své činnosti. Druhou složkou podpory poslaneckých klubů je příspěvek na úhradu nákladů, který je poskytován z rozpočtu Sněmovny. Výše této podpory se odvíjí od počtu členů toho daného poslaneckého klubu. Výše příspěvku je rozdílná u vládních a u opozičních stran. V případě opozičních stran se částka, na které se usnese Poslanecká sněmovna, násobí koeficientem 1, 3 a to z důvodu podpory formování a činnosti stínových vlád. Druhou část tohoto příspěvku pak tvoří pevně stanovená částka na poslanecký klub. Není tedy ovlivněna počtem členů ani zmíněným koeficientem Pravidla pro hospodaření s tímto příspěvkem včetně jeho výše a kontroly určuje organizační výbor pro každý kalendářní rok a následně je schvalován Poslaneckou sněmovnou (Zákon č. 90/1995: §78).

Aktuální podmínky schválila Poslanecká sněmovna v únoru 2016. Pro tento rok je tak výše příspěvku na poslanecký klub 24 500 Kč, příspěvek na jednotlivé členy vládních stran poslaneckých klubů činí 5 314 Kč a příspěvek pro opoziční členy poslaneckých klubů činí díky započítanému koeficientu 6 908 Kč. Jsou zde stanovena pravidla pro čerpání příspěvku. Je stanoveno, že poslanecký klub využívá příspěvek k hrazení nákladů spojených s výkonem činnosti. Jako příklad jsou zde uvedeny spotřební materiály, jejichž hodnota nesmí být vyšší než

20 tis. Kč za kus. Ke kontrole hospodaření poslaneckých klubů slouží vedení tzv. peněžního deníku, ve kterém jsou uvedeny veškeré transakce v souvislosti s příspěvkem. Tento deník se pak odevzdává pololetně Kanceláři Poslanecké sněmovny (Sněmovní dokument č. 3624: 1 – 4).

Tabulka č. 6: Výpočet příspěvků na podporu poslaneckých klubů, dle podmínek pro rok 2016

Poslanecké kluby	Počet členů	Pevný příspěvek	Příspěvek na člena	Celkový příjem	Bez koeficientu
ČSSD	50	24 500 Kč	5 314 Kč x 50	290 200 Kč	
ANO	47	24 500 Kč	5 314 Kč x 47	274 258 Kč	
KSČM	33	24 500 Kč	6 908 Kč x 33	252 464 Kč	199 862 Kč
TOP-09	26	24 500 Kč	6 908 Kč x 26	204 108 Kč	162 664 Kč
ODS	16	24 500 Kč	6 908 Kč x 16	135 028 Kč	109 524 Kč
KDU-ČSL	14	24 500 Kč	5 314 Kč x 14	98 896 Kč	
Úsvit-NK	8	24 500 Kč	6 908 Kč x 8	79 764 Kč	67 012 Kč
Nezařazení	6	24 500 Kč	6 908 Kč x 6	65 948 Kč	56 384 Kč

(Zdroj: Poslanecká sněmovna PČR, 2016a; výpočet proveden autorem).

Z uvedené tabulky můžeme vyzorovat úlohu koeficientu pro poslanecké kluby složených ze zástupců opozičních stran. Účelem zavedení koeficientu je vyrovnání nerovnoměrného přístupu opozičních poslaneckých klubů k informacím na rozdíl od klubů vládních (Čichoň, 1998: 164). Jak tedy můžeme z uvedeného výpočtu vyzorovat, jelikož je koeficient napojen na příspěvek na každého jednotlivého člena, stává se pak logicky výhodnější pro ty nejpočetnější opoziční poslanecké kluby. Pokud tedy přijmeme fakt, že se koeficient snaží o narovnání možností mezi vládními a opozičními kluby za předpokladu, že za narovnání možností chápeme vyrovnanou sumu celkového příspěvku, můžeme konstatovat, že instrument koeficientu je v takovém případě neúčinný.

Za základní problém, který odsuzuje koeficient k neúčinnosti, můžeme považovat jeho napojení na příspěvky jednotlivým členům. V takovém případě totiž budou vždy poslanecké kluby marginalizovány na základě jejich velikosti. Proto se jako řešení nabízí flexibilní pojetí koeficientu, který by se úměrně zvyšoval v souvislosti s klesajícím počtem členů a tím, by pak mohlo dojít k rovnému příjmu všech poslaneckých klubů. S tímto řešením tu ale vzniká riziko, že by byly zakládány minimální poslanecké kluby především z řad nezařazených, kteří by tak činili s vidinou dosažení na značnou finanční podporu. Proto by se za předpokladu využití tohoto způsobu musela nastavit adekvátní výše příspěvku. Tato možnost tak není lehce realizovatelná a nese s sebou více úskalí než současný stav. Avšak na rozdíl od současného stavu naplňuje podstatu příspěvku na podporu poslaneckých klubů. Za nejvhodnější vyřešení této problematiky můžeme považovat britský model,¹⁶ který poskytuje finanční podporu pouze opozičním stranám.

Pro příspěvek na podporu senátorských klubů platí v §22 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu stejné podmínky jako pro podporu poslaneckých klubů. Výjimky jsou pouze v tom, že příspěvky jsou poskytovány z rozpočtu Senátu a tím pádem je to také Senát, který schvaluje pravidla pro jeho udělení a z logických důvodů se zde také nevyužívá koeficient. Aktuální podmínky pro rok 2016 byly schváleny v prosinci 2015 a stanovují výši pevného příspěvku na klub ve výši 31 850 Kč a 6 615 Kč na jednotlivé členy klubů. Výdaje na nákup spotřebního materiálu jsou zde na maximální částce 40 tis Kč za kus (Senátní tisk č. 169: 2 – 7).

Kapitola, týkající se představení způsobů a jednotlivých forem veřejného financování v České republice, měla za úkol doložit podstatnost chápání politických stran jako ústavních institucí. Proto byly v této kapitole využity nálezy Ústavního soudu, které ve všech výše zmíněných problematických situacích odkazovaly na ukotvení politických stran v Ústavě. Ústavní soud tak

¹⁶ Kapitola 2. 1. 2.

díky opoře nejenom v Ústavě, ale například i v Listině základních práv a svobod slouží jako kontrolor, který se každým svým případným nálezem snaží přiblížit systém veřejného financování co nejlépe cílům a principům, které má systém veřejného financování naplňovat. Dalším úkolem bylo zjistit, jak dané příspěvky fungují v praxi a do jaké míry se podílí na příjmové struktuře politických stran v České republice.

3. 4 Kontrola financování politických stran v České republice

V této podkapitole bude v souvislosti s kontrolou veřejného financování zmíněna i úprava kontroly financování soukromého. Především z toho důvodu, že česká právní úprava nerozlišuje kontroly, které by se specifickěji zabývaly daným způsobem financování. Oba dva způsoby jsou kontrolovány v rámci jednoho dokumentu, je tudíž nutné zmínit obě formy z toho důvodu, aby byla zachována celistvost tohoto dokumentu.

Kontrola hospodaření politických stran je upravena zákonem o sdružování v politických stranách v paragrafu 18, kde stanovuje jako hodnotící nástroj řádné zpracování výroční finanční zprávy. Tato zpráva musí obsahovat přehled o celkových příjmech v postupném členění všech zákonem povolených příjmů¹⁷. Výdaje zde musí být popsány značně obecněji než v případě příjmů a to v členění: „na provozní a mzdové výdaje, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby“. Strana je dále povinna vést účetnictví dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Na soukromou formu financování jsou kladeny přísnější nároky ve formě přesně stanovených limitů. Ve výroční zprávě tak musí být uveden přehled o majetku, který byl nabyt dědictvím, pokud výše tohoto majetku přesáhla

¹⁷ Příjmem strany a hnutí mohou být: a) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů, b) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost strany a hnutí (dále jen "příspěvek na činnost"), c) členské příspěvky, d) dary a dědictví, e) příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, f) úroky z vkladů, g) příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob podle odstavce 3, h) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, i) půjčky a úvěry (Zákon č. 424/1991: §17).

100 tis. Kč. Dále zde musí být uvedený přehled registrovaných členů, jejichž členský příspěvek za rok přesáhl 50 tis. Kč. U všech dárců, kteří přispěli politické straně, pak musí být uvedena výše daru a identifikační údaje o daném dárci. V případě, že hodnota daru přesáhla výši 50 tis. Kč za rok, nastupuje podmínka doložení všech darovacích smluv. Na konci každé výroční zprávy musí být zpráva auditora, jejíž hodnocení musí znít „bez výhrad“. Výroční zprávy jsou politické strany povinny podávat v ročním intervalu a to vždy do 1. dubna Poslanecké sněmovně, která výroční zprávy předává Kontrolnímu výboru, který reálně provádí kontrolu výročních zpráv. Po řádné kontrole jsou pak výroční zprávy uloženy v Parlamentní knihovně, kde jsou volně přístupné veřejnosti (Zákon č. 424/1991:§18 – §20). Nároky na vykazování soukromého financování zde byly uvedeny také z toho důvodu, aby byl lépe patrný kontrast mezi nároky na vykazování soukromého a veřejného financování.

Pokud politická strana nedodrží výše stanovené zákonné nároky, které upravuje zákon o sdružování v politických stranách, nastupují sankční mechanismy. Výplata příspěvku na činnost je pozastavena za předpokladu, že výroční zpráva nebyla předložena Poslanecké sněmovně ve stanoveném termínu nebo vůbec. Dále pak pokud Poslanecká sněmovna zjistí nedostatky vzhledem k zákonným podmínkám a rovněž v případě, že je na politickou stranu dána žaloba na její rozpuštění. V takovém případě je pak politické straně pozastavena činnost do doby, než nesrovnalosti napraví, zpravidla tak musí učinit do 1. dubna následujícího roku. V tomto období může politická strana vykonávat pouze činnost, která souvisí s odstraňováním nesrovnalostí ve výroční zprávě. Pokud strana odevzdá úplnou opravenou výroční zprávu ve stanovené lhůtě, pak Ministerstvo financí obnoví výplatu stálého příspěvku a to i zpětně, dále pak bude obnovena i činnost strany. Pokud však politická strana nepředloží upravenou výroční zprávu v zákonné lhůtě, může dojít na základě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu až k jejímu zrušení. Oblast soukromého financování připouští další formu sankce a to finanční pokutu v případě, že politická strana nevrátí sporně nabytý dar do příštího roku. V takovém případě finanční úřad

uloží pokutu ve dvojnásobné výši daru, u kterého došlo k nesrovnalosti (Zákon č. 424/1991: §12 – §20).

Kontrola financování politických stran vychází ze dvou principů, jedná se o principy veřejnosti a kontroly.¹⁸ Tyto principy jsou v případě České republiky naplňovány formou výročních zpráv, které by měly obsahovat transparentní výčet všech finančních transakcí za uplynulý rok konkrétní politické strany. Na základě toho pak může probíhat efektivní kontrola. Vzhledem k volné přístupnosti výročních zpráv se pak systém kontroly rozšiřuje i na veřejnost, a tak není závislý pouze na výše zmíněném systému kontroly. Cílem kontroly financování obecně je co možná nejvíce omezit ilegální způsob financování dle M. Koše. V následující kapitole si ukážeme, jak se Česká republika s tímto způsobem financování snaží bojovat.

¹⁸ Viz kapitola 2. 2.

4 Kritická reflexe českého modelu veřejného financování politických stran

Podněty k aktuálnímu právnímu nastavení veřejného financování přichází ze strany Skupiny států proti korupci Rady Evropy známé jako GRECO¹⁹. GRECO²⁰ na základě analýzy právní úpravy veřejného financování politických stran v České republice vypracovala tzv. Hodnotící zprávu, ve které identifikuje nedostatky u jednotlivých aspektů systému veřejného financování. Po identifikování problému přichází část, ve které jsou případná doporučení, které mají vést k nápravě nevyhovujícího stavu. Pro následnou kontrolu, jak na doporučení Česká republika zareagovala, GRECO vypracuje tzv. Zprávu o plnění doporučení, ve které konstatuje, do jaké míry se podařilo či nepodařilo daná doporučení naplnit (GRECO, 2011: 2). V této kapitole se zaměřím především na připomínky ze strany GRECO, abychom měli možnost vidět, jaké nedostatky má systém veřejného financování v České republice vzhledem ke standardům, které nastavuje GRECO.

Jelikož základním posláním GRECO je boj proti korupci a s ním spojené zvyšování transparentnosti, analyzuje v České právní úpravě právě ty pasáže, které se týkají kontroly a transparentnosti veřejného financování. Nejvíce pozornosti je v Hodnotící zprávě z roku 2011, věnováno finančním výročním zprávám. Nejdříve je pozornost věnována samotné dostupnosti výročních zpráv. Hodnotící tým shledává jako nedostatečné jejich zveřejňování pouze ve fyzické podobě v knihovně Poslanecké sněmovny a to především z toho důvodu, že je zde pouze jeden exemplář, což nelze považovat za dostatečné z hlediska kontroly ze strany široké veřejnosti. Pokud je tedy omezená taková možnost kontroly, nemůžeme v žádném případě hovořit o zvýšení transparentnosti.

¹⁹ GRECO bylo založeno v roce 1999 Radou Evropy. Cílem je zefektivnit boj proti korupci tím, že sleduje soulad právních norem s protikorupčními normami Rady Evropy formou hodnocení. Slouží také jako platforma pro sdílení osvědčených postupů v prevenci a odhalování korupce (GRECO, 2014).

²⁰ Česká republika se stala členem v roce 2002 (GRECO, 2011: 2).

Hodnotící tým doporučuje, vzhledem k tomu, že od doby, kdy byl tento požadavek implementován do zákona o politických stranách, se možnost zpřístupnění výročních zpráv rozrostla. Navrhuje zveřejňování výročních zpráv v elektronické podobě (GRECO, 2011: 18).

Další připomínka k výročním zprávám se týká jejich obsahu, především členění jednotlivých položek výdajové stránky účetnictví. Členění výdajů je chápáno jako nedostatečné proto, že v zákonu jsou stanovené jen velmi obecné podmínky. Pro úplnost výroční zprávy stačí uvedení celkové částky na výdaje za volby bez dalšího členění. Hodnotící tým proto doporučuje vyžadovat detailnější členění výdajů použitých na volební kampaň (GRECO, 2011: 18).

Hodnotící tým se také zaměřil na kontrolu a transparentnost samotných kandidátů a to i přesto, že česká právní úprava nezná formu příspěvku, která by byla vyplácena přímo kandidátům. Zabýval se také kandidaturou do Senátu, protože zde mohou kandidovat i nezařazení. Z tohoto hlediska hodnotící tým chápe jako důležité, aby se všechny požadavky na vedení účetnictví vztahovaly i na samotné kandidáty. Potřebu této úpravy můžeme najít i vzhledem k volbám do Poslanecké sněmovny. Zde totiž kandidáti přítomní na kandidátních listinách politických stran mohou vést jak stranické kampaně, tak i vlastní kampaň a to za účelem získání preferenčních hlasů. V takovém případě kandidát nemusí vykazovat své získané zdroje a může tak být financován ze zakázaných zdrojů. Tyto peníze se tak mohou ocitnout ve stranické pokladně, a tyto částky se pak následně nemusí vykazovat. Hodnotící tým tak doporučuje, aby kandidáti, kteří vedou nezávislou kampaň, podléhali stejným právním úpravám, které jsou platné pro politické strany (GRECO, 2011: 19).

Výše uvedené výtky se vztahovaly ke zlepšení transparentnosti. Následující část se bude věnovat požadavkům na efektivní kontrolu, která by měla napomáhat právě ke zvyšování transparentnosti. První výtka v rámci kontroly směřuje k auditorům, respektive k jejich výběru ze strany politických stran. Strany mají totiž volnost při výběru auditora, který bude zkoumat úplnost jejich

výroční zprávy. Auditoři mají sice povinnost řídit se zákonem č. 93/2009 Sb., o auditorech, který jasně stanovuje, že auditor nesmí kontrolovat jednotku, ke které má jakýkoliv vztah a který by pak mohl ovlivňovat jeho práci. Hodnotící tým zde však shledává problém především v časové neomezenosti výkonu auditorské práce u jedné politické strany, dokonce pak hovoří i o tom, že dvě největší parlamentní strany využívaly služeb stejného auditora²¹, což nevede ke zvýšení důvěry v takto vykonávanou kontrolu. Navrhuje řešení ve formě časově omezeného působení u jedné politické strany a zákaz jejich sdílení mezi stranami. Dále pak zmiňuje možnost, že by jednu výroční zprávu měli zkontrolovat dva na sobě nezávislí auditoři (GRECO, 2011: 19).

Následující výtka úzce navazuje na tu předešlou a to ve smyslu, že dalším externím orgánem, který provádí kontrolu následně po auditorovi, je Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny. Ten můžeme chápat jako externí pouze těžko, protože jsou v něm přítomni představitelé politických stran a pokud se jedná o vládní strany, mají zde dokonce většinové zastoupení²². Toto hraje velmi důležitou roli především při hlasování o schvalování usnesení Kontrolního výboru. V usnesení je pak zmíněný průběh a výsledky kontroly. Je zde také reálná obava, že to, jakou podobu bude mít ono usnesení, může ovlivňovat ta daná většina (GRECO, 2011: 19 – 20).

Souhrnně pak za část zlepšující kontrolní mechanismy hodnotící tým doporučuje zavedení nezávislé instituce pro kontrolu a monitorování financování politických stran a financování volebních kampaní vedených nezávislými kandidáty. Dále pak zajistit, aby takováto instituce měla dostatečné prostředky a pravomoci na proaktivní kontrolu a ukládání případných sankcí. Sankce by

²¹ Především se pak jednalo o rok 2006, ve kterém byly výroční zprávy ODS a ČSSD kontrolovány nejen stejnou auditorskou firmou HZ Praha s.r.o., ale dokonce i stejným auditorem ing. Petrem Šrámkem (Klimešová, Bureš, Bouda, 2012: 74)

²² Aktuální složení Kontrolního výboru: ČSSD- 4 členové, ANO- 4 členové, KDU-ČSL- 1 člen, TOP09- 2 členové, ODS- 1 člen, ÚstvitNK- 1 člen. Vládní strany zde tak disponují většinou 9 členů (Poslanecká sněmovna PČR, 2016b).

měly být pružné a reagovat v co nejkratším čase, protože současný stav dává stranám možnost otestovat, jestli jednají v rámci zákona. Dalším doporučením je pak rozšíření sankčních mechanismů i na samotné kandidáty, které v aktuální právní úpravě potrestat nelze (GRECO, 2011: 19 – 21).

Zde je důležité zmínit, že Česká republika se úvahou o tom, jak zajistit efektivnější kontrolu zabývala již v roce 1994, kdy byla přijata novela zákona o politických stranách. Ta ukládala stranám povinnost odevzdávat finanční výroční zprávy Nejvyššímu kontrolnímu úřadu (Zákon č. 117/1994: §18). Toto ustanovení bylo však nálezem Ústavního soudu č. 296/1995 zrušeno. Ústavní soud při své argumentaci vycházel především z paragrafu 3 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě²³ a čl. 97 Ústavy, kde je jasně vymezená činnost NKÚ, která spočívá v kontrole hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Ústavní soud se domnívá, že poté, co jsou finanční příspěvky ze státního rozpočtu přiděleny stranám, nejedná se už o kontrolu hospodaření se státním majetkem, protože tímto okamžikem se stává nakládání s příspěvky vnitřní věcí politických stran a také z toho důvodu, že tyto příspěvky nejsou účelově vázány, tedy není jasně definováno, na co musí být využity, jejich označení tak odpovídá pouze tomu proč a z jakého důvodu stát strany podporuje. Na tomto základě pak Ústavní soud připouští, že kontrola by mohla být na NKÚ převedena pouze tehdy, pokud by se týkala fáze před samotným přidělením příspěvku. Tato kontrola by se tedy odehrávala na úrovni Ministerstva financí, kde by v takovém případě byla kontrolována oprávněnost přidělování jednotlivých příspěvků (Nález ÚS č. 296/1995).

Na základě Hodnotící zprávy z roku 2011 Ministerstvo vnitra předložilo vládě návrh zákona, který reflektoval všechna výše zmíněná doporučení. Vláda ovšem návrh tohoto zákona nepřijala kvůli části, která se týkala zřízení autonomního dohledového úřadu, jehož zřízení je považovala za nadbytečné. Společně s pádem vlády v roce 2013 bylo pak ukončeno i projednávání novely

²³ Dále jen jako NKÚ.

tohoto zákona. GRECO ve své Zprávě o plnění doporučení z roku 2013 nemohlo konstatovat jinak, než že předložená doporučení z Hodnotící zprávy 2011 nebyla ani v jednom bodě naplněna (GRECO, 2013: 6 – 7).

Úkolem první části této kapitoly bylo ukázat, jaké jsou evropské nároky na adekvátní kontrolu financování politických stran a také zjistit jaké má Česká republika v tomto směru nedostatky. Její reakce na doporučení, která mají za úkol aktuální stav napravit a udělat z veřejného financování politických stran co nejtransparentnější záležitost.

4. 1 Novela zákona o politických stranách projednávaná v letech 2015 – 2016

Zatím nejčerstvější Zpráva o plnění doporučení byla publikována v únoru roku 2016. Tato zpráva už reaguje na aktuálně projednávanou novelu zákona o politických stranách, kdy společně s touto novelizací jsou novelizovány i další zákony, jedná se tak o komplexní novelizaci (GRECO, 2016: 5). V této části se proto budu věnovat tomu, jakými prostředky se novelizace snaží naplnit doporučení z Hodnotící zprávy, ale i těm, která nejsou explicitně v doporučení zmíněna, ale mají za úkol přispět k naplňování principů systému veřejného financování. U těch návrhů novelizací, které přímo navazují na doporučení, mě bude zajímat také to, jak je GRECO hodnotí.

V rámci novelizace zákona o politických stranách, můžeme chápat jako jednu ze základních úprav zavedení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran²⁴. Tento Úřad je definován jako nezávislý orgán, který se řídí pouze zákony. Samotná činnost tohoto Úřadu spočívá v kontrole hospodaření politických stran na základě výročních finančních zpráv, které následně uveřejňuje na svých internetových stránkách a to i s poznatky, které byly v rámci kontroly objeveny. K samotné kontrole mu má dopomoci i změna zákona o bankách, kdy by měl mít Úřad možnost na vyžádání obdržet záležitosti,

²⁴ Dále jen Úřad.

kteře jsou předmětem bankovního tajemství bez souhlasu vlastníka účtu. Dále na svých stránkách Úřad uveřejňuje zprávu o činnosti, kterou za uplynulý rok vykonal. Úřad má také ve své pravomoci udělovat sankce. Strany jsou tak nově povinny odevzdávat výroční zprávu právě Úřadu, který pak následně výsledek hodnocení sdělí Ministerstvu financí (Sněmovní tisk č. 569/0: 12 – 19). Toto ustanovení hodnotí GRECO pozitivně ve smyslu naplnění výše uvedených doporučení. Nicméně vzhledem k tomu, že je tato novela v legislativním procesu, nemůže hodnotit jinak²⁵ než tak, že doporučení byla částečně naplněna (GRECO, 2016: 10).

Další požadavky se týkají volebních kampaní, které s sebou nesou nové nároky na politické strany. Strany by tak nově měly povinnost zavést oddělené bankovní účty. Pro potřeby mé práce je nejdůležitější zmínit zavedení oddělených účtů pro příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a výdaje na prezentaci strany a dále pak zavedení speciálního účtu pro financování volebních kampaní. Náležitosti vedení tohoto volebního účtu jsou upraveny novelou příslušných volebních zákonů²⁶. Obecně pro všechny novelizované volební zákony platí nutnost zřídít tento volební účet do pěti dnů od vyhlášení voleb. Tento účet pak musí být nepřetržitě a bezplatně přístupný třetím osobám, aby bylo možné monitorovat všechny transakce. Finanční prostředky, které jsou uloženy na volebním účtu, pak mohou být využívány pouze na financování volební kampaně. První rozdílnosti se týkají novelizace zákona o volbách do Parlamentu, kdy se povinnost vedení volebního účtu kromě politických stran vztahuje i na nezávislé kandidáty.²⁷ Peníze, které zbudou na volebním účtu po ukončení volební kampaně, jsou v případě politických stran převedeny na jejich běžný účet a v případě nezávislého kandidáta budou použity na veřejně

²⁵ Stejně jako všechny další změny.

²⁶ Jedná se o: Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu

²⁷ Tedy do Senátu.

prospěšný účel, který určí sám kandidát. Ve výroční zprávě se pak musí ve výdajové položce rozčlenit výdaje na volby podle jednotlivých typů voleb, kterých se politická strana účastnila v daném kalendářním roce. Toto ustanovení pak naplňuje doporučení týkající se detailnějšího vykazování výdajů a dále pak doporučení na zavedení mechanismu, který by umožňoval častější kontrolu hospodaření než jednou ročně (Sněmovní tisk č. 568/0: 2 – 4).

Další úprava se týká posílení nezávislosti auditorů, která by měla přinést více důvěry v samotnou kontrolu ze strany auditorů. Tuto věc řeší novela ustanovením, že zavádí časově omezené působení auditora u jednoho subjektu a to na maximální dobu pěti let (Sněmovní tisk č. 569/0: 9). GRECO návrh tohoto ustanovení chápe jako krok vpřed v obnově důvěry auditů, nicméně zároveň dodává, že k úplné důvěryhodnosti chybí zavedení institutu druhého auditora, což by vedlo v případě shody obou auditů k nezpochybnitelnému auditnímu hodnocení (GRECO, 2016: 9). Na všechna tato nová ustanovení byl vytvořen nový systém sankcí, který se nově vztahuje na nezřízení zvláštního účtu a neodevzdání výroční zprávy ve stanovené lhůtě. V takovém případě je uložena pokuta až do výše 200 tis. Kč. Při neodstranění nedostatků ve výroční zprávě ve stanovené lhůtě je pak možno uložit pokutu do výše 2 mil. Kč. Lhůta na možné doplnění nedostatků není tentokrát explicitně uvedena, ale rozhoduje o ní Úřad, který ji stanoví v přiměřeném rozsahu, kdy tento rozsah nesmí být kratší než 15 dní (Sněmovní tisk č. 569/0: 16 – 18). Zrušení roční lhůty na možnou nápravu má odradit strany, aby testovaly zákonnost s tím, že v případě nedostatků mají dost času na nápravu.

Všechny tyto novelizované úpravy odpovídají doporučením ze strany GRECO, pokud jsou nějaké výhrady, tak pouze v dílčích aspektech. Obecně je tato novela přijímána ze strany GRECO pozitivně, ovšem s již zmiňovaným dovětkem, že tento návrh prošel zatím pouze prvním čtením, tudíž ho nelze hodnotit jako splňující všechna doporučení. Všechny tyto změny by měly ve svém důsledku napomoci efektivnější a častější kontrole hospodaření

politických stran, a tak zvýšit u veřejnosti důvěru v samotné politické strany (GRECO, 2016: 12).

Novela ovšem nereaguje pouze na doporučení ze strany GRECO, ale přináší také návrh na zavedení nového subjektu, který by měl právo na příspěvky z veřejných zdrojů. Jedná se o tzv. politické instituty. Politický institut je shodný s politickou nadací²⁸. Zřizují je dle novely politické strany. Účelem institutů je výzkumná, publikační a vzdělávací činnost v oblasti rozvoje demokracie, občanské společnosti a aktivní účasti na veřejném životě. Novely mají přispívat k tomu, aby bylo ve společnosti větší povědomí o politice a tím napomoci zvýšení participace ze strany občanů. Politický institut by pak měl nárok na příspěvek na podporu činnosti a to ve výši 10 % z celkové výše příspěvku na činnost, který náleží politické straně. Důležitým omezením vztahujícím se k nakládání s tímto příspěvkem je to, že politický institut tento příspěvek nesmí použít na financování volební kampaně politických stran nebo nezávislého kandidáta (Sněmovní tisk č. 569/0: 8 – 9).

Dalším důležitým ustanovením, které by měla novela zavést, je zavedení maximální výše nákladů na volební kampaně. V příslušném zákoně by výše byla nastavena pro každý typ voleb odlišně. Pro volby do Poslanecké sněmovny by byla hranice stanovena na 90 mil. Kč a v případě senátních voleb 2 mil. Kč na kandidáta, jestliže se účastnil pouze prvního kola. V případě účasti i ve druhém kole je pak maximální částka na 2, 5 mil. Kč na kandidáta (Sněmovní tisk č. 568/0: 3 – 4). Pokud se týká voleb do Evropského parlamentu, je limit nastaven na 50 mil. Kč (Sněmovní tisk č. 568/0: 22 – 23). V případě krajských voleb je maximální výše nastavena na 7 mil. Kč na každý kraj, ve kterém strana kandiduje (Sněmovní tisk č. 568/0: 14). Tato úprava by tak měla ještě více posílit princip rovnosti politické soutěže, aby všechny strany měly co možná nejrovnější podmínky v oslovování voličů.

²⁸ Kterou zmiňuji v podkapitole 2. 1. 3.

Na základě aktuální podoby této novely se můžeme podívat, jaké dopady by měla na aktuální stav financování politických stran. Je důležité zmínit, že ohledně této novely se vede v České republice diskuse, zda není navrhována účelově, s cílem omezit způsoby financování hnutí ANO. Tuto diskusi vede sám předseda hnutí A. Babiš, který jako účelové chápe především ustanovení týkající se soukromého financování, které stanovuje maximální výši daru od dárců na 3 mil. Kč ročně (Česká televize, 2015). Účelovost můžeme vyvrátit například na základě výročních zpráv za rok 2014, kdy nejvíce příjmů z darů nemělo hnutí ANO, ale ODS²⁹. Pokud tedy jako účelové jednání chápeme nastavování pravidel za účelem poškodit tu určitou stranu můžeme konstatovat, že tomu tak v tomto případě není. A to z toho důvodu, že jako další omezující prvek je chápáno zavedení maximálních výdajů na kampaně. Toto se bohužel nedá doložit přesnými čísly, protože strany ještě nejsou povinny členit výdaje podle typů voleb a od nástupu hnutí ANO na politickou scénu se konaly každý rok více než jedny volby. Obecně však na základě dat z výročních zpráv můžeme říci, že toto omezení se opět nebude týkat pouze hnutí ANO, ale i ODS a ČSSD. Na tomto je dobře vidět, že aktuálně navrhovaná podoba novely vede k narovnání podmínek mezi nejbohatšími stranami, což ale také tyto strany přibližuje těm méně movitým právě díky zavedení opatření maximálních možných výdajů na kampaň.

Podstatná část této novely se věnuje zefektivnění kontroly financování politických stran. To je patrné z výše uvedených navrhovaných změn. Přijetí novely v této podobě by tak mohlo značně zvýšit transparentnost financování politických stran a to právě díky zavedení nezávislé instituce, která bude kontrolu provádět. Ke zvýšení transparentnosti pak může přispět i povinnost vedení volebních účtů a členění výdajových položek podle typů voleb, což značně zpřehlední financování a tím zefektivní následnou kontrolu. V případě přijetí novely v této podobě se sice stranám navýší administrativní povinnost při vedení

²⁹ Hnutí ANO: 31, 4 mil. Kč, zatímco ODS: 48, 1 mil. Kč (Finanční výroční zprávy ANO, ODS: 2014)

svého účetnictví, ale na druhou stranu právě větší transparentnost spojená s detailnějším účetnictvím může zvýšit důvěru občanů v politické strany.

Reálné dopady v případě přijetí této komplexní novely týkající se systému veřejného financování, budou známy až po prvních volbách, které se budou konat už na základě nové právní úpravy. Nesporné je však již nyní, že na základě navrhovaných změn se jedná o zásadní změnu oproti současnému stavu. To dokumentuje už jen pouhý rozsah zákonů,³⁰ které jsou do této komplexní novely zapojeny. Samotné dopady v případě zavedení této novely mohou být a jistě budou předmětem dalšího zkoumání.

³⁰ Jedná se o: Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě, Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění, Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

5 Závěr

Cílem mé bakalářské práce bylo vysvětlit fungování systému veřejného financování a poukázat na jeho funkčnost či nefunkčnost v případě České republiky. A to na základě principů a cílů, ze kterých by měl systém veřejného financování vycházet. V rámci politického systému České republiky pak zjistit, zda jsou zde politické strany chápány jako ústavní instituce a pokud ano, doložit reálné dopady tohoto postavení.

Za pomoci dat získaných z výročních zpráv jednotlivých politických stran poukázat na to, jakou část příjmů tvoří veřejné financování. Dále pak odhalit případnou funkčnost či nefunkčnost jednotlivých příspěvků. Dále jsem zjišťoval do jaké míry se naplňují doporučení z hodnotících zpráv organizace GRECO v aktuálně projednávané novele zákona o politických stranách a jeho případný vliv na systém veřejného financování politických stran v České republice.

V teoretické části zmiňuji dvě hypotézy týkající se možných dopadů systému veřejného financování. Jedná se o hypotézu zkosnatění a hypotézu odcizení. Naplnění či vyvrácení zmíněných hypotéz bude probíhat v rámci analýzy systému veřejného financování v České republice.

Na základě třetí kapitoly této bakalářské práce můžeme říci, že v České republice jsou politické strany chápány jako ústavní instituce. To představuje jisté nároky na systém veřejného financování. Toto postavení politických stran v rámci České republiky představuje důležitý základ pro Ústavní soud, který díky opoře nejenom v Ústavě, ale například i v Listině základních práv a svobod může sloužit jako kontrolor, který se každým svým případným nálezem snaží přiblížit systém veřejného financování politických stran co nejlépe principům a cílům, které by měl systém veřejného financování naplňovat.

Bez možnosti kontroly nastavování všech dílčích aspektů veřejného financování by bylo velmi složité až nemožné efektivně naplňovat principy a cíle systému veřejného financování. Tato kontrola se pak na případu České republiky

ukázala jako podstatná hned v několika případech, na kterých je velmi dobře vidět, že bez kontroly by se naplnily obě zmiňované hypotézy. Společným jmenovatelem znění zákonů, které se týkají veřejného financování politických stran před zásahy Ústavního soudu totiž byla evidentní snaha vládnoucích politických stran udržet si, či dokonce vylepšit jejich postavení právě díky zvýhodňujícímu nastavení systému veřejného financování.

Zářným případem snahy zvýhodnit své postavení je nastavení procentuální hranice nároku na příspěvek na úhradu volebních nákladů. Tehdy Ústavní soud nálezem 243/1999 Sb. zrušil do té doby platnou 3 % hranici a to z důvodu, že odporovala čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Při nastavení hranice ve výši 3 % by totiž byly jasně diskriminovány menší strany. Zákonodárci argumentovali tím, že ona 3 % hranice slouží jako ochrana před tzv. recesistními stranami. Toto ovšem Ústavní soud vyvrátil tím, že k tomuto účelu již slouží 5 % volební klauzule. Ústavní soud konstatoval, že je na zákonodárcích, zda vůbec nějakou hranici nastaví a v kladném případě pak doporučoval výši kolem 1 %. Parlament snížil hranici na 2 %, ovšem zároveň s tím snížil i příspěvek za odevzdaný hlas. Tuto skutečnost ve svém nálezu 64/2001 Sb. Ústavní soud chápal taktéž jako protiústavní z výše zmíněných důvodů. Současná hranice se nakonec ustálila ve výši 1,5 %. Ze všech zmiňovaných případů v této bakalářské práci, jsem vybral právě tento, protože je zde dobře patrná snaha zákonodárců o zvýhodnění velkých politických stran. Tuto snahu můžeme vysledovat v okamžiku, kdy ústavní nastavení procentuální hranice se následně snažily obejít snížením příspěvku za odevzdaný hlas.

Můžeme tedy říci, že pokud by neměl Ústavní soud možnost zasáhnout do dřívějšího znění zákona, naplnila by se pak hypotéza zkonstatování, která hovoří právě o tom, že vládnoucí strany budou využívat systém veřejného financování politických stran ve svůj prospěch. Ovšem právě na základě analýzy vývoje legislativní úpravy systému veřejného financování politických stran v České

republike můžeme tuto hypotézu rozporovat a na případu České republiky podle současné právní úpravy ji chápat jako nenaplnující se. Můžeme tak souhlasit s názorem, že záleží na nastavení vnitřních mechanismů systému veřejného financování.

Určení míry závislosti sledovaných politických stran v České republice se ukázalo po seznámení se s jednotlivými principy a cíli veřejného financování jako velmi obtížné. A to z toho důvodu, že na základě tabulky č. 5 se ukázalo, že strany, u kterých se objevuje nižší procentuální podíl veřejného financování, mají v příjmové struktuře v rámci soukromého financování položku půjčky a úvěry. Oproti dalším sledovaným stranám v této tabulce, které měly sice větší podíl veřejného financování, ale nevyužívaly půjček a úvěrů. Míru závislosti není proto snadné určit především, pokud se zamyslíme nad zmiňovanými dopady závislosti stran na veřejných zdrojích, kdy v takovém případě strany ztrácí zájem shánět finanční prostředky od svých voličů a tím tak rezignují na veškerou aktivitu směrem k občanům. Nelze politické strany, které mají podíl veřejných financí více než 50 % automaticky označovat jako ty, které rezignovaly na shánění podpory od voličů. Získávání finančních prostředků formou úvěrů či půjček totiž nemůžeme chápat jako příjem, který by naplňoval hlavní poslání soukromého financování, což je podpora vztahu mezi voličem a stranou.

Z tohoto hlediska tak nemůžeme chápat jako negativní, pokud mají strany ve svém účetnictví větší podíl příjmů z veřejného financování, ovšem za předpokladu, že nevyužívají příjmů z úvěrů a půjček. V intencích chápání principů veřejného financování, tak nemůžeme jednoznačně určit míru závislosti na veřejném financování, pokud se detailněji nezaměříme na celkovou strukturu příjmů. Na základě kvantifikace míry závislosti, kterou zmiňuje M. Koše, můžeme usoudit, že veřejné financování představuje v účetnictví českých politických stran signifikantní položku. Na tomto základě můžeme vyvrátit hypotézu odcizení ve smyslu odcizení strany od voličů, kde vzhledem k výše

uvedenému zjištění vidíme, že vztah strany a voliče plně nepodporuje ani soukromé financování.

Cíle, s jakými jsou jednotlivé příspěvky poskytovány, se ukázaly ve všech sledovaných případech jako naplněné. Příspěvek na činnost se ukázal jako velmi důležitý pro Věci veřejné, který ho využil téměř maximálně v letech 2012 – 2013. Ten jim umožnil fungování bez nutnosti využití úvěru. Opodstatněnost příspěvku na úhradu volebních nákladů je nejlépe vidět na případu KDU-ČSL, tato strana sice v roce 2010 nepronikla do Poslanecké sněmovny, ale příspěvek ve výši bezmála 23 mil. Kč jim pokryl téměř veškeré výdaje na volební kampaň, které byly ve výši 28 mil. Kč. Na základě těchto zjištění tak můžeme hovořit o systému veřejného financování politických stran v České republice jako o funkčním.

Při detailním studování příjmové struktury sledovaných stran se na případu Úsvitu ukázala účinnost systému veřejného financování v jeho nejextrémnější podobě v tom smyslu, že hnutí Úsvit by bez veřejných financí nemohla fungovat. Na tomto základě můžeme definovat Úsvit jako kartelovou stranu. Zde se tak naplnila hypotéza odcizení, ovšem vzhledem k tomu, že se u sledovaných případů jedná o skutečnost ojedinělou, nemůžeme ji vztáhnout na systém veřejného financování politických stran v České republice jako celek. Můžeme ji chápat jako pouze částečně se naplňující.

Projednávaná novela zákona o politických stranách v roce 2016 je důkazem toho, že Česká republika vzala po jisté době na vědomí doporučení ze strany Hodnotících zpráv GRECO. Novela obsahuje všechna doporučení týkající se systému veřejného financování. Ze strany Zprávy o plnění doporučení jsou výtky pouze k dílčím záležitostem. Navrhované změny na základě doporučení Hodnotících zpráv mají za úkol zvýšit transparentnost a tím podpořit důvěru občanů v politické strany. K důvěryhodnosti politických stran mají dopomoci také politické instituty, se kterými tato novela počítá. Tato skutečnost však již nevychází z doporučení Hodnotících zpráv. Efektivnost zavedení všech

zmiňovaných změn budeme v budoucnu moci posoudit například na základě případného zvýšení volební účasti či na růstu počtu členů politických stran.

Další úpravy, se kterými novela počítá a přímo nesouvisí s veřejným financováním, je zavedení maximální výše výdajů na předvolební kampaň a také stanovení maximální výše příspěvku od fyzické či právnické osoby za rok. Reálné dopady zavedení maximální výše výdajů na předvolební kampaň nyní nelze předjímat z toho důvodu, že strany nejsou povinny v současné době členit výdaje dle typů voleb. Obecně však můžeme předpokládat, že se bude týkat ODS, ČSSD a ANO a to z toho důvodu že tyto strany ve sledovaném období utrácely za volební kampaně nejvíce. V případě omezení výše daru můžeme předpokládat, že zasáhne strany, které z tohoto typu příjmu obdržely nejvíce, jednalo by se pak o ODS, ČSSD a ANO. Zavedení těchto opatření by mohlo přinést narovnání podmínek mezi nejbohatšími stranami, což by tyto strany následně přiblížilo k těm méně movitým, čímž by se mezera mezi nimi mohla značně zúžit.

Reálné dopady této novely budou ovšem známy, až podle ní proběhnou všechny typy voleb, do té doby můžeme o jejím přínosu pouze diskutovat.

Seznam použitých zdrojů

Bértoa Casal, Fernando – Spirova, Maria (2013). Public Funding and Party Survival in Eastern Europe. *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 29, p. 1 – 41.

Česká televize (2015). *Akta OVM: Peníze pro strany* [video] (<http://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce/215411030511108-otazky-vaclava-moravce-2-cast/>, 22. 3. 2016).

České televize (2016). *Kodex České televize* (<http://www.ceskatelevize.cz/vse-o-ct/kodex-ct/preambule-a-vyklad-pojmu/>, 22. 3. 2016).

Český rozhlas (2016). *Kodex Českého rozhlasu* (http://www.rozhlas.cz/rada/legislativa/_zprava/kodex-ceskeho-rozhlasu--789056, 22. 3. 2016).

Český statistický úřad (2010). *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2010* (<http://www.volby.cz/pls/ps2010/ps2?xjazyk=CZ>, 27. 3. 2016).

Český statistický úřad (2013). *Volby do poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2013* (<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ>, 27. 3. 2016).

Čichoň, Milan (1998). Financování politických stran. *Politologický časopis* 2, s. 161 – 170.

Fojt, Viktor (2006). Právní úprava financování politických stran. In: *Volební systémy a volební právo: české cesty v kontextu zahraničních modelů*. (Praha: Univerzita Karlova), s. 43 – 70.

GRECO (2011). *Hodnotící zpráva České republiky: Transparentnost financování politických stran* ([https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10_CzechRep_Two_CZ.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_CZ.pdf), 12. 3. 2016).

- GRECO (2013). *Zpráva o plnění doporučení Česká republika* (<http://www.korupce.cz/assets/zahranicni-spoluprace/greco/Zprava-o-plneni-doporuceni---Inkriminace-a-Transparentnost-financovani-politickych-stran.pdf>, 12. 3. 2016).
- GRECO (2014). *What is GRECO?* (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp, 12. 3. 2016).
- GRECO (2016). *Third Interim Compliance Report on the Czech Republic* ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/RC3%20Interim/GrecoRC3\(2015\)18_CzechRep_3rd_Interim_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/RC3%20Interim/GrecoRC3(2015)18_CzechRep_3rd_Interim_EN.pdf), 12. 3. 2016).
- IDEA (2012). *Political Finance Database* (<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=270>, 28. 2. 2016).
- Ikstens, Janis et al. (2002). Political Finance in Central Eastern Europe: An Interim Report. *Austrian Journal of Political Science* 31 (1), s. 21 – 39.
- Klíma, Michal (1996). Strana kartelového typu. *Politologický časopis* 1, s. 4 – 11.
- Klimešová, Magdaléna – Bureš, Radim – Bouda, Petr (2012). *Financování politických stran a potřebné změny regulace*. (Sociologický ústav AV ČR).
- Koß M (2011). *The Politics of Party Funding State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*. (New York: Oxford University Press).
- Nález Ústavního soudu č. 243/1999 Sb., ve věci návrhu na zrušení části §85 třetí věty zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

Nález Ústavního soudu č. 296/1995 Sb., *ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb., a § 3 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění zákona č. 117/1994 Sb.*

Nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb., *ve věci návrhů na zrušení § 27 věty první, § 31 odst. 4, § 48 odst. 4, § 49 odst. 1 písm. b), c) a d) a odst. 3 písm. b), c) a d), § 50 odst. 1, 2 a 3, § 85 věty třetí a příloh č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.*

Nález Ústavního soudu č. 98/2001 Sb., *ve věci návrhu na zrušení § 20 odst. 4 věty druhé a části § 20 odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 340/2000 Sb., a § 85 věty třetí zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb.*

Öhman, Magnus (2009). Practical Solutions for the Public Funding of Political Parties and Election Campaigns. In: Magnus Öhman - Hani Zainulbhai, *Political Finance Regulation: The Global Experience* (Washington: IFES), s. 55 – 81.

Outlý, Jan (2003). Financování politických stran státem: poznámky k českému modelu. *Acta Universitatis Palackiana Olomucensis Facultas Philosophica Politologica* 1, s. 99 – 135.

Poslanecká sněmovna PČR (2016a). *Poslanecké kluby* (<http://www.psp.cz/sqw/organy2.sqw?k=1>, 8. 3. 2016).

Poslanecká sněmovna PČR (2016b). *Kontrolní výbor – členové* (<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3601>, 8. 3. 2016).

RRTV (2014). *Stanovisko Rady pro rozhlasové a televizní vysílání k výkladu ustanovení, o politické reklamě* (http://www.rrtv.cz/cz/static/metodiky/stanovisko_politicka_reklama.pdf, 2. 4. 2016).

Senátní tisk č. 169, *usnesení organizačního výboru z 22. schůze 9. prosince 2015 o pravidlech hospodaření senátorských klubů pro rok 2016.*

Sněmovní dokument č. 3624, *usnesení organizačního výboru ze 49. schůze 27. ledna 2016 o pravidlech hospodaření poslaneckých klubů pro rok 2016.*

Sněmovní tisk č. 568/0, *Návrh zákona, kterým se mění některé volební zákony a další související zákony* (https://apps.odok.cz/veklep-detail?p_p_id=material_WAR_odokkpl&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=3&_material_WAR_odokkpl_pid=KORN9V79EUQO&tab=detail, 22. 3. 2016).

Sněmovní tisk č. 569/0, *Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.* (<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9V79VYXL>, 22. 3. 2016).

Šimíček, Vojtěch (1995). Poznámky k financování politických stran. *Politologický časopis* 1, s. 15 – 25.

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

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., *Listina základních práv a svobod*, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Van Biezen, Ingrid (2003). *Financing political parties and election campaigns – guidelines* (Strasbourg: Council of Europe Publishing).

Výroční finanční zprávy ANO, za období 2012 – 2014
(<http://www.politicefinance.cz/ano-2011/65/vyrocni-zprava/>, 8. 3. 2016).

Výroční finanční zprávy ČSSD, za období: 2010 – 2014
(<http://www.politicefinance.cz/cssd/54/vyrocni-zprava/>, 8. 3. 2016).

Výroční finanční zprávy KDU-ČSL, za období: 2010 – 2014
(<http://www.politicefinance.cz/kdu-csl/55/vyrocni-zprava/>, 8. 3. 2016).

Výroční finanční zprávy KSČM, za období: 2010 – 2014
(<http://www.politicefinance.cz/kscm/56/vyrocni-zprava/>, 8. 3. 2016).

Výroční finanční zprávy ODS, za období: 2010 – 2014
(<http://www.politicefinance.cz/ods/57/vyrocni-zprava/>, 8. 3. 2016).

Výroční finanční zprávy TOP-09, za období: 2010 – 2014
(<http://www.politicefinance.cz/top-09/60/vyrocni-zprava/>, 8. 3. 2016).

Výroční finanční zprávy Úsvit, za období 2013 – 2014
(<http://www.politicefinance.cz/usvit/66/vyrocni-zprava/>, 8. 3. 2016).

Výroční finanční zprávy VV, za období: 2010 – 2014
(<http://www.politicefinance.cz/vv/59/vyrocni-zprava/>, 8. 3. 2016).

Zákon č. 117/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 424/1991 Sb., *o sdružování v politických stranách a v politických hnutích*, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 99/1963 Sb., *občanský soudní řád*, ve znění pozdějších předpisů, doplňuje zákon č. 166/1993 Sb., *o Nejvyšším kontrolním úřadu*, ve znění zákona č. 331/1993 Sb., a zákon č. 328/1991 Sb., *o konkurzu a vyrovnání*, ve znění zákona č. 122/1993 Sb., a mění zákon č. 563/1991 Sb., *o účetnictví*.

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

Zákon č. 340/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., *o sdružování v politických stranách a v politických hnutích*, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 345/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., *o sdružování v politických stranách a v politických hnutích*, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 468/1991 Sb., *o provozování televizního a rozhlasového vysílání*, v platném znění.

Zákon č. 483/1991 Sb., *o České televizi*, v platném znění.

Zákon č. 484/1991 Sb., *o Českém rozhlase*, v platném znění.

Zákon č. 556/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., *o sdružování v politických stranách a v politických hnutích*, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 62/2003 Sb., *o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů*.

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

Resumé

This thesis deals with a system of public financing of political parties in the Czech Republic. An explanation of how the public financing system for the Czech Republic was the goal of this thesis. It seeks to document performance or non performance of the system based on the principles and objectives on which should be based public funding system. This illustrates the sense of understanding of the political parties as a constitutional institution in the case of the Czech Republic. Data from the annual financial reports of political parties point to what part of the income consists of public finances, It is possible to trace any functionality or dysfunctions of individual contributions based on annual reports as well.

Determine to what extent fulfills the currently discussed amendment to the Law on Political Parties recommendations from the GRECO evaluation report, it was the second goal. The theoretical part two hypotheses were discussed. These are: ossification and alienation.

On the basis of the third chapter of this thesis we can conclude that the perception of political parties as the constitutional institutions of the political system, is very important. This is related to their funding. The status of political parties is an important basis for the Constitutional Court. He is supported not only by the Constitution, but also for example in the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. It can control the fulfillment of basic principles. In this chapter, we were disproved hypothesis ossification. It was on the basis that if this hypothesis is fulfilled, the Constitutional Court intervenes and tries to appropriate adjustment return to constitutional limits.

After the principles and the individual objectives were introduced. Question determining the degree of dependence of political parties on public funding has proven difficult. Monitoring of political parties in the Czech party system revealed the following facts: If the party had a lesser degree of dependence on public funds, then the party helps by loans and credits in the private financing

sector. The problem is that this form of private financing does not fulfill its objective of building a relationship between a voter and party.

Based on the findings of the annual reports of political parties alienation hypothesis proved partially fulfilling. That was the case, for example, the political movement Úsvit, which we can label as the cartel party.

The present amendment to the Act on political parties in 2016, contains all points of GRECO recommendations of the evaluation. It contains only minor deficiencies. However, because it is still in the legislative process, GRECO assessed it as partially fulfilling the recommendations. Real impact on the public funding of political parties in the Czech Republic will be known after then will be this amendment applied on every type of elections.