

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Jiří Kořínek**

**Financování politických stran**

Diplomová práce

**Olomouc 2015**

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Financování politických stran vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Ludslavicích dne 31. března 2015

.....

Jiří Kořínek

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu práce, doc. JUDr. Michalovi Bartoňovi, Ph.D., za poskytnuté odborné konzultace, vstřícný přístup a také za cenné rady a připomínky, které jsem použil při zpracování této diplomové práce.

# Obsah

<b>ÚVOD .....</b>	<b>6</b>
<b>1 POLITICKÉ STRANY A STÁT .....</b>	<b>8</b>
1.1 ÚSTAVNÍ POSTAVENÍ POLITICKÝCH STRAN A Hnutí .....	10
<b>2 POLITICKÉ STRANY A FINANCOVÁNÍ.....</b>	<b>12</b>
2.1 PRÁVNÍ RÁMEC FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN .....	12
2.2 ROLE FINANCI V POLITICKÉ SOUTĚŽI.....	13
2.3 PRINCIPY, CÍLE A FORMY FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN.....	14
2.3.1 Principy .....	14
2.3.2 Cíle .....	15
2.3.3 Formy .....	16
<b>3 STÁTNÍ FINANCOVÁNÍ .....</b>	<b>19</b>
3.1 PŘÍMÉ STÁTNÍ FINANCOVÁNÍ (OBECNÁ VÝCHODISKA) .....	19
3.2 FORMY PŘÍMÉHO STÁTNÍHO FINANCOVÁNÍ.....	20
3.2.1 Příspěvek na úhradu volebních nákladů .....	20
3.2.2 Příspěvek na činnost strany a hnutí.....	27
3.2.2.1 Stálý příspěvek.....	28
3.2.2.2 Příspěvek na mandát .....	30
3.2.3 Volební kauce a příspěvek na volební náklady.....	32
3.3 NEPŘÍMÉ STÁTNÍ FINANCOVÁNÍ .....	35
3.3.1 Podpora na činnost poslaneckých a senátorských klubů.....	36
3.3.2 Vyhrazení vysílacího času .....	37
3.3.3 Daňové zvýhodnění .....	38
<b>4 SOUKROMÉ FINANCOVÁNÍ .....</b>	<b>39</b>
4.1 ČLENSKÉ PŘÍSPĚVKY .....	39
4.2 DARY .....	41
4.3 OSTATNÍ PŘÍJMY STRANY .....	43
<b>5 KONTROLA FINANCOVÁNÍ.....</b>	<b>46</b>
5.1 DRUHY KONTROLY A JEJÍ ZÁKONNÁ ÚPRAVA.....	46
5.2 SANKCE .....	48

<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>51</b>
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ .....</b>	<b>54</b>
<b>ABSTRAKT A KLÍČOVÁ SLOVA .....</b>	<b>58</b>

## Úvod

Předložená diplomová práce se zabývá problematikou financování politických stran z pohledu ústavní a zákonné úpravy, jakož i navazující judikatury soudů. Mým hlavním cílem je analyzovat financování politických stran u nás. A tak se vzhledem k rozdílnosti právních systémů v jednotlivých zemích zmiňuji ve své práci o zahraniční úpravě financování politických stran jen velmi okrajově.

Odborné literatury, která by se touto problematikou zabývala, není příliš mnoho. Za upozornění ovšem stojí publikace „*Strany a stát, volby a finance*“, jejímž autorem je Jan Outlý. Ten ve své knize podává souhrnný přehled především o jednotlivých formách státního financování politických stran. Za zmínku stojí i sborník s názvem „*Financování politických stran v České republice*“, který uspořádal Vojtěch Šimíček. Právě on je řazen mezi naše největší odborníky věnující se dané problematice. A proto jako významný zdroj informací slouží i jeho články v odborných časopisech. Mezi další odborníky a časté přispivatele patří Aleš Roztočil či Milan Čichoň. Za nejvýznamnější zdroj informací věnující se této problematice lze ovšem bezpochyby označit nálezy Ústavního soudu. Mezi stěžejní patří například Pl. ÚS 26/94, Pl. ÚS 3/96, Pl. ÚS 30/98 a další.

Mnoho přínosných podnětů a zajímavých informací jsem rovněž čerpal z účasti na konferenci „*Financování politického života*“, která se uskutečnila v Brně koncem roku 2014. Na této konferenci vystoupili nejen naši přední odborníci (Jan Filip, Vojtěch Šimíček), ale i odborníci ze zahraničí.

Má práce je členěna do pěti kapitol. V první kapitole považuji za podstatné nejprve vymezit pojem politická strana a dále se věnovat jeho vztahu ke státu. Největší pozornost ale hodlám zaměřit na postavení politické strany z ústavněprávního pohledu.

Ve druhé kapitole se jen stručně zmíním o právním rámci financování politických stran a o roli financí v politické soutěži. Pro větší pochopení problematiky financování politických stran se neopomenu pozastavit ani u základních principů, cílů a forem, na kterých je celý systém vystaven.

Ve třetí a čtvrté kapitole, které mají tvořit hlavní část práce, se hodlám věnovat státnímu a soukromému financování politických stran. Mým hlavním cílem bude analyzovat jednotlivé příspěvky politických stran z pohledu zákonné a ústavní úpravy

a poukázat i na významná soudní rozhodnutí, která se k nim vztahují. V jednotlivých podkapitolách, v nichž se budu zmiňovat o konkrétních příspěvcích, bych chtěl rovněž upozornit na alespoň některá úskalí současné právní úpravy a pokusit se nastínit jejich možná řešení.

Z důvodu větší ucelenosti práce považuji za vhodné se v poslední páté kapitole zabývat i kontrolou financování politických stran. Zaměřím se především na druhy kontroly, na její zákonnou úpravu a v neposlední řadě i na možné sankce, které za porušování zákonných ustanovení politickým stranám hrozí.

# 1 Politické strany a stát

Politické strany jsou v moderních demokraciích považovány za autonomní instituce, které jsou od státu odděleny. Děje se tak zejména od poloviny 20. století, tedy od neblahých zkušeností s diktaturami v Evropě, které mimo jiné měly charakter značné propojenosti strany se státním aparátem. Demokratický parlamentarismus předpokládá nejen existenci politických stran, ale rovněž soutěž mezi těmito stranami. Proto je ze strany státu bezpodmínečně nutná regulace činnosti těchto stran, jelikož by při absentující regulaci mohlo dojít k ohrožení demokratických principů, na nichž je demokratický stát založen.

Vztah mezi politickou stranou a státem lze spatřovat ve dvou rovinách. První z nich je pohled státu na to, v jakém rozsahu je nutné a potřebné zasahovat dovnitř politických stran, a rovněž nalézt takovou mez, aby státními zásahy nedocházelo k omezování jejich autonomního charakteru. Druhou rovinu lze vymezit z pohledu politických stran, kdy plní funkci soukromoprávní instituce nebo naopak funkci veřejnou či ústavní.<sup>1</sup> Výše zmíněný vztah se vyznačuje veřejnosoukromou dichotomií. Ta spočívá v *kontrole* politických stran a v tom, komu jsou zodpovědné, dále v *původu zdrojů* (především finančních), v *cílech činnosti* strany a v neposlední řadě v *dopadech a přesazích* činnosti politických stran směřujících mimo tyto subjekty.<sup>2</sup>

Externalit, tedy přesahů v činnosti politických stran, lze nalézt nespočet. Omezíme-li se pouze na téma politické soutěže, tak od 60. let nalézáme pozitivní výčet funkcí politických stran. Michal Klíma mezi ně řadí *sjednocování zájmů, integrační roli, mobilizaci voličů, funkci politické socializace* a také funkci *organizace vlády*.<sup>3</sup>

Vymezení cílů činnosti politických stran je značně problematické. Klasické teorie ovšem uvádějí, že je to snaha participovat na moci a dosáhnout tak co největšího počtu hlasů. Setkáváme se ovšem i se stranami, které nedosáhly valných výsledků a přesto dále pokračují ve své činnosti. Joseph Schlesinger uvádí jako důvod existence těchto stran především uspokojení osobních ambicí jejich představitelů. Dalším z cílů činnosti politických stran může být prosazování veřejného

---

<sup>1</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 10.

<sup>2</sup> WARE Alan. *Citizens, Parties and the State*. Cambridge: Polity Press, 1987, s. 86 – 118.

<sup>3</sup> KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha, 1998, s. 34 – 35.



zájmu. Jako příklad lze uvést britskou Labor Party, která se v 70. letech vyznačovala tím, že hájila zájmy některých průmyslových odvětví, které byly v dané době v úpadku. Další z dimenzí veřejnosoukromé dichotomie je problematika původu finančních zdrojů, kdy stát svou finanční podporou zasahuje do volební soutěže, kterou ve svých zákonných ustanoveních prohlašuje jako volnou.

U kontroly politických stran je podstatné vycházet zejména z toho, kým jsou strany zřizované, tedy z jejich právního statusu. Outlý ale tvrdí, že ani právní status není zcela přesným hlediskem. Jako příklad uvádí situace, kdy je instituce zřizována státem za účelem ochrany soukromého zájmu (Komise pro cenné papíry, která dohlíží nad nekalými obchodními praktikami soukromých brookerských společností).<sup>4</sup>

Článek 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)<sup>5</sup> garantuje oddělenost politických stran a hnutí od státu. Tímto ustanovením je vyjádřeno ústavně právní východisko, tedy východisko institucionální.<sup>6</sup> Specifikem českého právního řádu je i nepříliš jasné rozlišení mezi pojmy „politická strana“ a „hnutí“. Zatímco Listina a speciální zákon<sup>7</sup> uvádějí oba dva výše zmíněné termíny, Ústava České republiky<sup>8</sup> (dále jen „Ústava“) zmiňuje pouze pojem „politická strana“. Tímto dochází k rozporu mezi Listinou a Ústavou a vyvstává tak otázka, která z těchto právních úprav má větší přednost. Šimíček se v tomto případě přiklání k tomu názoru, že přednostní postavení má Listina a vychází tak z principu *lex specialis derogat generali*. Používání obou termínů považuje za ústavně konformní. Tento stav přikládá především době po listopadu roku 1989, kdy se objevovaly občas i marné snahy o nalezení alternativ dosud zažitého pojetí politických stran. Politická hnutí byla totiž v polistopadovém Československu vedle politických stran novou, za to však méně formalizovanou institucí. Ta měla přilákat mnohem větší počet příznivců a to napříč již etablovanými politickými stranami. Zárným příkladem vyjadřujícím pojetí politických hnutí je úspěšné předvolební heslo z roku 1990 „*Strany jsou pro straníky, Občanské fórum je pro všechny!*“<sup>9</sup> Vzhledem k tomu, že podústavní právní předpisy neuvádějí jakýkoliv rozdíl mezi termínem politická strana

<sup>4</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 11 – 12.

<sup>5</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“)

<sup>6</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 93.

<sup>7</sup> zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o politických stranách“)

<sup>8</sup> Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“)

<sup>9</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 94.

a hnutí, je tento nastíněný problém jen čistě teoretického rázu a nemá tudíž žádný praktický dopad.<sup>10</sup>

## 1.1 Ústavní postavení politických stran a hnutí

Vymezení ústavního postavení politických stran a hnutí se věnuje Ústavní soud především ve svém nálezu č. 296/1995 Sb.<sup>11</sup> Nejprve se snaží osvětlit pojem politická strana a hnutí. V tom vychází ze zákonného ustanovení označující politickou stranu a hnutí, konkrétně z § 3 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách“). Z výše zmíněného ustanovení je patrné, že se jedná o sdružení fyzických osob (občanů), které je považováno za právnickou osobu. Politické strany a politická hnutí označuje Ústavní soud za korporace vytvořené na soukromoprávním základu, ve kterých je otázka členství podmíněna pouze svobodným rozhodnutím jednotlivce, nikoli výsledkem aktu veřejné moci. Z § 5 zákona o politických stranách je patrné, že politické strany jsou a) odděleny od státu, b) nesmějí vykonávat funkce státních orgánů, ani tyto orgány nahrazovat, c) nesmějí řídit státní orgány, ani ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy. Z výše uvedeného Ústavní soud deklaruje, že politické strany nejsou institucemi veřejné moci a tudíž se ani nenachází ve vztahu nadřízenosti, či podřízenosti vůči nim.

V daném pojetí se náš zákon ztotožňuje se zákonnou úpravou evropských států, které rovněž striktně oddělují postavení politické strany a veřejné moci. S definováním ústavněprávního postavení politické strany jako strany, která nemá statut státního orgánu a s jejím označením za soukromý spolek se nelze spokojit. Po druhé světové válce se totiž v řadě evropských zemí začíná přisuzovat politickým stranám veřejná úloha, aniž by však strany měly veřejnoprávní či státní povahu, tedy ony samy byly státem. Veřejný aspekt politických stran lze chápat v plnění veřejných úkolů, které jsou nezbytné pro správné fungování demokratického právního státu.<sup>12</sup>

Význam politických stran lze komentovat i slovy Čichoně, který říká, že „*je-li totiž na jejich existenci závislá existence demokratického státu, pak je stát povinen se angažovat na jejich fungování a rozvoji.*“<sup>13</sup> Podstatný je rovněž zájem společnosti

<sup>10</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Právo politických stran v ČR. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Volby v demokracii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, 1995, s. 139.

<sup>11</sup> nález Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94

<sup>12</sup> tamtéž

<sup>13</sup> ČICHONĚ, Milan. Financování politických stran. *Politologický časopis*, 1998, roč. 5, č. 2, s. 162.

na tom, aby na základě demokratických voleb založených na soutěži politických stran, byl stát legitimován. Z výše uvedeného zájmu se vyvozuje i nárok politických stran na to, aby stát plnění těchto veřejných úkolů umožnil a podpořil. Zákon o politických stranách sám onu státní „podporu“ vyjadřuje v podobě poskytování státních příspěvků na činnost politických stran či v částečném hrazení jejich volebních nákladů.

Ústavní soud ve výše zmíněném nálezu konstatuje, že Česká republika patří mezi ty státy, které uznávají ústavní úlohu politických stran, a přispívá k jejich řádné funkci. Z čl. 5 Ústavy je patrné, že základem českého politického systému je volná soutěž politických stran respektující základní demokratické principy, v níž politické strany zastávají roli zprostředkujícího článku mezi občany a státem. Občané mají dle §1 zákona<sup>14</sup> právo účasti na politickém životě společnosti, zejména právo na vytváření zákonodárných sborů, orgánů vyšších územně samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Nutným předpokladem pro vznik těchto demokratických státních orgánů je volná soutěž politických stran. V této fázi vytváří politické strany jisté „podhoubí“ pro stát a jakékoli zásahy státních orgánů do volné soutěže politických stran v podobě autoritativních státních rozhodnutí mohou být potenciální hrozbou pro demokratický právní stát.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> zákon o politických stranách

<sup>15</sup> náleze Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94

## 2 Politické strany a financování

### 2.1 Právní rámec financování politických stran

Každá právní úprava by měla brát v úvahu základní principy financování politických stran, mezi něž řadíme *princip rovnosti politických stran* a *princip svobody financování*. Tyto dva výše zmíněné principy vytvářejí mezi sebou protipóly, které se v rovině absolutní zcela vylučují. I přesto lze mezi nimi dosáhnout relativní rovnováhy, kterou představuje *princip svobody politické soutěže*. Jako poslední, který by měla právní úprava respektovat, je princip veřejnosti stranických financí, tedy *princip kontroly*.

S uvedenými principy souvisí i úkoly právní regulace, mezi něž řadíme především zabezpečení organizace a funkčnosti systému politických stran, potlačení korupce, zmírnění růstu nákladů, snahu o nastolení relativní finanční rovnosti politických stran a dohled nad vlivy působící na politické strany. Potřeba regulace financování politických stran vychází z vývoje vztahu politických stran a státu. Heinrich Triepel hovoří o fázi potlačování a ignorování, u nichž vzhledem k jejich zanedbatelnosti nebylo třeba právní regulace. Dále pak uvádí fázi uznání a ústavní inkorporace, která je typická pro období po 2. světové válce, především v zemích, které mají neblahé zkušenosti s diktaturou. Na strany se začíná nahlížet jako na podmínku pro demokracii nezbytnou. Dochází tak k postupnému prosazování práva politických stran i jeho části týkající se financování stran. Z formálního hlediska Roztočil dělí úpravu na ústavní, zákonnou a na judikaturu ústavních soudů.<sup>16</sup>

V právním systému České republiky se právní úprava problematiky financování politických stran odráží od úrovně ústavního zákona až po usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Na úrovni ústavní to je:

- Článek 5 Ústavy České republiky
- Článek 20, 21 a 22 Listiny základních práv a svobod.

Na úrovni zákona lze uvést:

---

<sup>16</sup> ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 9 – 10.

- Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 231/2001 Sb., o rozhlasovém a televizním vysílání, ve znění pozdějších předpisů
- V minulosti rovněž Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Do úrovně usnesení Poslanecké sněmovny ČR lze zařadit především usnesení o pravidlech hospodaření poslaneckých klubů.<sup>17</sup>

## 2.2 Role financí v politické soutěži

V odborné literatuře se setkáváme s různými náhledy na to, jakou roli finanční prostředky v politické soutěži hrají. Kupříkladu Alexandr Heard zastává k této otázce poměrně skeptický názor, když tvrdí, že *„peníze jsou jedním z faktorů, jež ovlivňují volební úspěch. A volební úspěch je pouze jedním z faktorů, které ovlivňují schopnost získat vládní moc.“*<sup>18</sup> Na to Max Weber vidí finanční aspekt v politické soutěži střízlivěji *„samozřejmě, že moc, kterou mají v politické soutěži finance, je omezená. Mohou mít jen podobný vliv, jaký mají obecně tržní pravidla. Ovšem i v podnikání moc prodávajícího nad kupujícími enormně vzrostla s rozvojem sugestivní reklamy.“* K roli financí v politické soutěži se vyjadřuje i Oswald Spengler, který říká, že *„peníze mění volby v hru toho, kdo je vlastní, volby samy jsou fraškou, v níž se předstírá, že občané činí rozhodnutí.“* Ať už je tomu jakkoli, je zcela nezpochybnitelné, že role finančních prostředků pro politické strany a pro jejich soutěž je více či méně důležitá.<sup>19</sup> Jestliže nahlížíme na politickou stranu z pohledu

<sup>17</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplus, 2003, s. 50 – 51.

<sup>18</sup> HEIDENHEIMER, Arnold. *Comparative Political Finance*. Lexington: D. C. Heath and Company, 1970, s. 3 – 4.

<sup>19</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplus, 2003, s. 44.

tržně hospodářského, pak můžeme konstatovat, že hlavním cílem politické strany je získání co největšího podílu na „trhu“. Tento podíl představuje v politické soutěži hlasy voličů. Celkové množství možných odevzdaných voličských hlasů je v rámci konkrétní politické soutěže pro všechny politické strany stejný. Strany tak mohou získat hlasy pro sebe pouze na úkor ostatních stran. Tím se v rámci politické soutěže pro strany samotné vytváří ztížené podmínky na trhu a tak se hlavním atributem úspěchu v politické soutěži stávají finanční prostředky. Ty umožňují politickým stranám nejen financovat svou politickou kampaň, ale také udržovat organizační struktury a zařízení strany.<sup>20</sup>

## 2.3 Principy, cíle a formy financování politických stran

### 2.3.1 Principy

System financování politických stran je postaven na několika principech, které tak ve svém souhrnu vytvářejí základní pilíř tohoto systému. Výčet těchto základních principů se v odborné literatuře u jednotlivých autorů liší. Ovšem za ty principy, na nichž se odborná literatura bezesporu shoduje lze označit princip *rovnosti, svobody, veřejnosti a kontroly*. Jan Outlý k těmto čtyřem jmenovaným principům přidává i tak zvaný princip *vynutitelnosti*.

Princip *rovnosti* lze vyjádřit jako „zabezpečení stejného přístupu politických stran k finančním zdrojům za účelem zajištění srovnatelných podmínek pro jejich činnost“. Naopak zásada *svobody* znamená dovolit průchod odlišným schopnostem různých politických stran získávat finanční prostředky svépomocí.<sup>21</sup> Tyto dvě výše zmíněné zásady jsou ve svém vzájemném protikladu. Hlavním předpokladem systému financování politických stran je jejich současné uplatňování, jelikož větší dominance jedné či druhé zásady by představovala pro jeho fungování nepřilíš vhodný efekt. Například striktním dodržováním principu svobody by došlo až k neúměrnému zvýhodnění již zavedených politických stran oproti stranám neparlamentním. Naopak upřednostňování principu rovnosti by zcela znemožnilo stranám získávat finanční prostředky svou vlastní činností. Proto je nutné je vhodným způsobem kombinovat, jelikož právě ono vyvážené prolínání rovnosti a svobody

---

<sup>20</sup> STEFFEN, Peter. Financování politických stran v západních demokraciích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Volby v demokracii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, 1995, s. 125 – 126.

<sup>21</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplus, 2003, s. 47.

zabezpečuje *svobodnou soutěž politických stran*. Svobodnou soutěž politických stran označuje Šimíček za jeden z dalších principů financování politických stran.<sup>22</sup>

Dalším ze základních principů je princip *veřejnosti*. Jeho největší úloha tkví v transparentnosti financování politických stran a to takovým způsobem, aby bylo financování zcela zřejmé jak ve vztahu stran ke státu, tak i ve vztahu stran k občanům, a bylo tak možno nahlížet do výročních účetních zpráv jednotlivých politických stran. Přestože se jedná o nepřímou kontrolu, jde o velmi silný nástroj, který značným způsobem ovlivňuje politickou kulturu a demokracii ve státě.<sup>23</sup> Výše zmíněný princip je předpokladem pro zásadu *kontroly*, jež spočívá ve verifikaci a úplnosti informací uváděných jednotlivými stranami v jejich účetnictví. Posledním principem, který by měl postihovat ty strany, jenž ve svém financování porušují či nedodržují zákonná pravidla, je princip *vynutitelnosti*.<sup>24</sup>

### 2.3.2 Cíle

Podmínkou k uskutečňování cílů, které se od politických stran, ale i od státu předpokládají, je bezpochyby implementace výše zmíněných principů. Outlý<sup>25</sup> mezi tyto cíle zejména řadí:

- možnost účastnit se svobodné politické soutěže ve formě voleb (tato možnost by měla náležet nejen stranám etablovaným, ale i stranám zatím dosud nevýznamným)
- zabezpečení funkčnosti politických stran v období mezi volbami
- vytvoření užší spojitosti mezi členy strany a stranickým vedením
- možnost stran formou své účinné volební kampaně podnítit voliče
- dovolit příznivcům stran prosazovat jejich sdílené názory a záměry hmotnými prostředky (sponzorování)
- zabránit nežádoucím vlivům působících na politické strany
- zabránit korupci a střetu zájmů
- snižování celkových výdajů reprezentativní demokracie

---

<sup>22</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Poznámky k financování politických stran. *Politologický časopis*, 1995, č. 1, s. 18.

<sup>23</sup> GLÜCKSELIG, Richard, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Volební kampaň v České republice*. Brno: Masarykova Univerzita, 2000, s. 79.

<sup>24</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplus, 2003, s. 47 – 48.

<sup>25</sup> Tamtéž, s. 48.

Srovnáním cílů financování s principy financování politických stran dojdeme k závěru, že se v jistých ohledech podobají. Podobnost je nejpatrnější především u možnosti spočívající ve svobodné politické soutěži a u principu rovnosti, který zaručuje rovný přístup politických stran k finančním zdrojům tak, aby bylo možno i zatím dosud nevýznamným stranám vstoupit do volebního boje se stranami již etablovanými. K tomu, aby byly tyto cíle skutečně naplňovány, slouží konkrétní právní úprava týkající se financování politických stran.<sup>26</sup>

### 2.3.3 Formy

Realizace uvedených principů a cílů financování politických stran probíhá dvěma způsoby. V nejobecnější rovině lze od sebe oddělovat dva druhy financování. Prvním z nich je financování *státní*, tedy financování politických stran z veřejných rozpočtů, dále pak financování *soukromé*, pro které je typické financování z vlastních příjmů. Obě dvě formy financování mají přímou nebo nepřímou podobu. Přímá forma státního financování z veřejných rozpočtů znamená, že stát uznává politické strany jako nepostradatelnou složku politického systému. Těmto stranám, které se aktivním způsobem podílejí na politickém životě (přinejmenším se účastní voleb), poskytuje taxativně vymezené finanční prostředky.

Nepřímé státní financování spatřujeme především v praxi a to tehdy, kdy je velmi obtížné rozlišit činnost stranickou od činnosti zástupců politických stran vykonávajících ústavní funkce, do nichž byli zvoleni. Jako příklad lze uvést provoz poslaneckých nebo senátorských kanceláří, v nichž poslanci (potažmo senátoři) vykonávají funkce prospěšné nejen pro stát, ale rovněž reprezentují svou politickou stranu. Dalším příkladem nepřímého státního financování může být i bezplatné poskytování vysílacího času v médiích v době průběhu volební kampaně.<sup>27</sup>

Za zvláštní formu nepřímého státního financování lze označit daňové zvýhodnění finančních darů politickým stranám. Označení této formy financování je poměrně diskutabilní, jelikož dary jsou samy o sobě zdrojem soukromého stranického financování. I přesto se ale v daňovém zvýhodnění objevuje státní prvek, který můžeme nazvat jako ztrátu vyjádřenou v podobě menších daní, která vzniká odečtením darů. Proto bývá tato finanční podpora v některých odborných publikacích

---

<sup>26</sup> KOLAŘÍKOVÁ, Zuzana. *Financování politických stran v České republice: možnosti a limity reformy: diplomová práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2012, s. 20. Vedoucí diplomové práce Anna Matušková.

<sup>27</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplus, 2003, s. 48 – 49.



zahrnuta do tzv. *smíšeného financování*. Mezi smíšené financování lze rovněž zařadit tzv. stranické daně či poskytnuté úlevy na daních pro podnikání politických stran.<sup>28</sup>

V soukromém financování politických stran, tedy financování ze svých vlastních zdrojů, se odráží princip svobody, kdy stát umožňuje politickým stranám, aby si samy opatřily finanční prostředky svou vlastní činností. Mezi nejčastější způsoby přímého financování z vlastních zdrojů řadíme především členské příspěvky, podnikatelskou činnost stran a sponzorské dary. Naopak nepřímé finanční příjmy z vlastních zdrojů jsou nejméně transparentní, a proto se u této formy financování vyskytuje největší prostor pro korupční jednání. Příkladem může být poskytování služeb nebo hmotných statků (nefinančních darů) za mnohem nižší ceny, než je v daném místě a čase obvyklé.<sup>29</sup>

Zhodnocení, zda-li je výhodnější forma státního financování či financování soukromého, je značně problematické. Pozitivním aspektem státního financování je jednoznačně jistá eliminace tlaků ze soukromé sféry. Ovšem jeho neblahou stránkou může být naopak propojenost politických stran se státem, což může znamenat přílišnou zátěž státního rozpočtu. I přes všechny klady a zápory obou forem financování politických stran lze v moderních demokraciích shledat převažující trend státního financování, které v dnešní době dosahuje z celkového součtu poskytovaných finančních prostředků politickým stranám a hnutím přibližně 74%. Šimíček spatřuje hlavní důvody v posílení financování politických stran z veřejných rozpočtů v tom, že především samy strany rozhodují o způsobu svého financování. Pro zabezpečení své činnosti využívají v mnohem větší míře finanční zdroje plynoucí ze státního rozpočtu než zdroje soukromé. Jednotliví kandidáti nebo funkcionáři docházejí k tomu poznatku, že neustálé obstarávání finančních prostředků svým vlastním přičiněním je tak časově náročné, že jim dostatečně neumožňuje vykonávat svou funkci. S výše zmíněným lze tedy konstatovat, že dochází k postupnému konzervování politického systému. Samy politické strany zastoupené v Parlamentu ČR totiž rozhodují o výši a způsobu finančního příspěvku a nemají tak žádný důvod k tomu, aby podpořily strany mimoparlamentní. Jako další důvod větší role státního

---

<sup>28</sup> ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 13 – 14.

<sup>29</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplus, 2003, s. 49 – 50.

financování Šimíček uvádí „přiznání významu politických stran v demokratických systémech“, které je charakteristické svou snahou o rozsáhlejší právní úpravu a také státní podporou.<sup>30</sup> K poměrně značné převaze státního financování nad financováním ze soukromých zdrojů se vyjadřuje i Antoš<sup>31</sup>, který dodává, že dalším z faktů vedoucím k posílení státního financování je i malá míra angažovanosti členů v jednotlivých politických stranách, kdy tyto členy označuje za takzvané „mrtvé duše“. Snahou politických stran není totiž zájem o co největší členskou základnu, ale především snaha o sbírání mrtvých duší a získání benefitů v podobě státních finančních prostředků.

---

<sup>30</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Poznámky k financování politických stran. *Politologický časopis*, 1995, č. 1, s. 20.

<sup>31</sup> Tato slova zazněla od Marka Antoše na konferenci v Brně pořádané Fakultou sociálních studií pod názvem „Financování politického života“, dne 27. listopadu 2014.

### 3 Státní financování

Zásadním podnětem pro stanovení pravidel financování politických stran jsou negativní zkušenosti spojené s diktaturami během první poloviny dvacátého století. Proto po druhé světové válce nabývají pojmy politická strana a svobodná politická soutěž v mnoha demokratických státech ústavní roviny. To je způsobeno jejich doslovným zakomponováním do ústav jednotlivých států.<sup>32</sup> Politická strana je tedy chápána nejen jako společenská organizace, ale i jako ústavně právní instituce, která od státu přejímá část úkolů. Stát je v tomto případě povinen vytvořit potřebné hospodářské podmínky. Stává se tak spoluodpovědným za financování politických stran a svým způsobem zodpovídá za jejich materiální plnění. Ve státech, kde byla politická strana uznána jako ústavní instituce, se setkáváme se smíšenými formami státního a soukromého financování politických stran.<sup>33</sup>

#### 3.1 Přímé státní financování (obecná východiska)

Zásadním ústavněprávním problémem vyskytujícím se především v poměrném volebním systému je způsob, jakým jsou vymezeny nutné podmínky pro získání státních příspěvků politickým stranám. Dochází zde ke kolizi dvou protikladných aspektů volební soutěže, principu účelné integrace a potřebné diferenciaci.<sup>34</sup> Jedním z požadavků je požadavek rovných podmínek, který by měl dát všem politickým stranám stejnou možnost oslovit své potenciální voliče a docílit tak vzniku takové struktury zákonodárního sboru, která by v co největší míře korespondovala s rozložením politických názorů ve společnosti. Dalším z nich je ze zvoleného zákonodárního sboru vytvořit takovou politickou většinu, která by byla schopna zformovat vládu. Jedná se tedy o podmínku funkčnosti zákonodárního sboru vzniklého na základě svobodných demokratických voleb.

Outlý<sup>35</sup> uvádí několik základních předpokladů financování z veřejných zdrojů. Jedním z nich je *naplnění svobody vstupu do volební soutěže*, které spočívá ve stimulaci z veřejných zdrojů a to formou ekonomických nástrojů. Podstatné je, aby

<sup>32</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 51 – 52.

<sup>33</sup> STEFFEN, Peter. Financování politických stran v západních demokraciích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Volby v demokracii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, 1995, s. 128.

<sup>34</sup> nález Ústavního soudu ze dne 13. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98

<sup>35</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 54.

se v co největší míře předešlo komplikacím, či přímo znemožnění stran vstoupit do volební soutěže. Totiž strany, které nemají dostatečné finanční prostředky k tomu, aby se mohly voličům prezentovat nebo strany relativně nové, které se ještě nestihly dostat do povědomí voličů, by tímto mohly být znevýhodněny. Ve výsledku je ovšem záruka rovného pasivního volebního práva mnohdy jen pouhou deklarací. Další nutnou premisou konceptu financování z veřejných zdrojů je *pojetí politické strany státem*. V demokratických právních státech není politická strana chápána jen jako společenská organizace, ale zároveň jako ústavní instituce.<sup>36</sup> Politická strana představuje v zastupitelské demokracii principiální roli. Reprezentuje politické názory obyvatelstva a rovněž svou činností v parlamentech zastává svou politickou funkci. Posledním základním předpokladem, který Outly uvádí je *zabránění nežádoucích vlivů na strany*. Nežádoucí vliv na strany lze spatřovat v podobě darů politickým stranám od podnikatelských subjektů. Přímé financování z veřejných zdrojů má tak za úkol alespoň částečně zamezit možným korupčním praktikám.<sup>37</sup>

## 3.2 Formy přímého státního financování

Přímé financování z veřejných zdrojů se většinou uskutečňuje ve formě *příspěvku na úhradu volebních nákladů a příspěvku na činnost* (provoz stranického aparátu). Hlavní odlišnost mezi těmito dvěma příspěvky spočívá v tom, že příspěvek na úhradu volebních nákladů je příspěvkem jednorázovým a bývá státem vyplácen politickým stranám k tomu účelu, aby jim byla umožněna účast na volbách. Oproti tomu příspěvek na činnost je finančním prostředkem, který je poskytnut v období mezi volbami těm politickým stranám, které vyhovují zákonem stanoveným kritériím pro jejich udělení.<sup>38</sup> Doplnkovou formou, která je mimo jiné uzákoněna i u nás, pak může být i tzv. *příspěvek na mandát*.<sup>39</sup>

### 3.2.1 Příspěvek na úhradu volebních nákladů

Příspěvek na úhradu volebních nákladů tvoří jednu ze základních forem přímého státního financování politických stran. Podstatou této formy státního

<sup>36</sup> STEFFEN, Peter. Financování politických stran v západních demokraciích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Volby v demokracii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, 1995, s. 128.

<sup>37</sup> OUTLY, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 55.

<sup>38</sup> Tamtéž, s. 56.

<sup>39</sup> ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 14.

příspěvku je premisa demokratického právního státu, kterou spatřujeme ve volném vstupu politických stran do volební soutěže. Právní úpravu volného vstupu politických stran do volební soutěže, lze nalézt v Listině (čl. 21) a Ústavě (čl. 5). Povinností demokratického státu je zajištění, že bude výše zmíněná zásada dodržována. Aby byla splněna zásada volného vstupu do politické soutěže, měl by stát v ideálním případě nabízet příspěvek na úhradu volebních nákladů politickým stranám v takové výši, aby náklady vynaložené tímto subjektem nezmařily jeho úmysl účasti ve volbách.<sup>40</sup>

K získání příspěvku na úhradu volebních nákladů musí politická strana splňovat jistá kritéria, která jsou stanovena zákonem. Zákonná úprava příspěvku na úhradu volebních nákladů je stanovena v zákoně o politických stranách, konkrétně v § 20 odst. 1, který nám říká, že „*strana a hnutí mají nárok na státní příspěvek za podmínek stanoveným zákonem.*“<sup>41</sup> Je tedy patrné, že zákon o politických stranách nám žádná kritéria k získání příspěvku na úhradu volebních nákladů nespecifikuje. Ovšem úpravu výše tohoto příspěvku nalezneme v § 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu ČR“). Z dikce § 85 je patrné, že „*příspěvek na úhradu volebních nákladů se poskytuje pouze za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna sdělí, po ověření volby poslanců, Ministerstvu financí údaje o počtu platných hlasů odevzdaných pro jednotlivé politické strany, politická hnutí nebo koalice. Politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1,5% z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 100 Kč.*“<sup>42</sup> První větu výše zmíněného ustanovení, konkrétně formulaci „poskytuje pouze“, je třeba vykládat v tom smyslu, že příspěvek na úhradu volebních nákladů se neposkytuje za volby do Senátu a za volby do krajských a obecních zastupitelstev. Dále by bylo možno tuto formulaci vyložit jako zákaz poskytování tohoto státního příspěvku v jakýchkoliv volbách a to z kterýchkoliv zdrojů (veřejných i neveřejných) v České republice, čímž by se jednalo o zcela nepřijatelnou intervenci do samostatnosti nestátních subjektů.

---

<sup>40</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 56 – 57.

<sup>41</sup> § 20 odst. 1 zákona o politických stranách

<sup>42</sup> § 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu ČR“)

Zapotřebí je uvést i to, že při volbách do Evropského parlamentu se legislativa týkající se vyplácení příspěvku na úhradu volebních nákladů různí, a to konkrétně v určení procentuální hranice pro vyplácení, která činí 1% získaných hlasů.<sup>43</sup> Dalším paradoxem je, že zákonná úprava ve volbách do Poslanecké sněmovny a Evropského parlamentu reflektuje pouze politické strany a opomíjí tak jiné subjekty odlišné od politických stran, které se mohou účastnit volební soutěže. Na toto poukazuje Šimíček, který se opírá o čl. 22 Listiny, ve kterém je zaručena svobodná soutěž politických sil. V daném případě vykládá politickou sílu jako pojem širší v porovnání s politickou stranou, jelikož politickou silou může být nejen zmíněná politická strana, ale také například nezávislí kandidáti a jejich sdružení. Z uvedeného tedy vyplývá, že současná právní úprava porušuje ústavní princip, a proto Šimíček navrhuje nahradit termín „politické strany“, termínem „financování politického života“, ve kterém by bylo obsaženo jak financování politických stran, tak nezávislých kandidátů a jejich sdružení.<sup>44</sup>

Nutno je také zmínit, že zákonná úprava dále stanoví, že příspěvky na úhradu volebních nákladů nejsou předmětem daně. Politické strany, politická hnutí nebo koalice, tak neuvádějí výši těchto příspěvků v daňovém přiznání a tudíž z nich neplatí daň. Toto tvrzení se opírá o § 18a odst. 1 písm. b zákona<sup>45</sup>, ve kterém je uvedeno, že „*u veřejně prospěšného poplatníka nejsou předmětem daně dotace, příspěvek, podpora nebo jiná obdobná plnění z veřejných rozpočtů.*“ Tentýž zákon v ustanovení § 17a uvádí, že „veřejně prospěšným poplatníkem je poplatník, který v souladu se svým zakladatelským právním jednáním, statutem, stanovami, zákonem nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci jako svou hlavní činnost vykonává činnost, která není podnikáním“, za což lze kromě jiného považovat i politickou stranu a politická hnutí.<sup>46</sup>

Z výše uvedené právní úpravy příspěvku na úhradu volebních nákladů vyvozujeme, že kritérii k jeho získání jsou *účast na volbách a volební úspěšnost.*

K prvnímu zmíněnému kritériu je zapotřebí uvést, že jeho podmínkou je kandidatura politické strany (buď splněním stanoveného minimálního počtu

---

<sup>43</sup> § 65 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do Evropského parlamentu“)

<sup>44</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2005, 6, s. 10.

<sup>45</sup> zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“)

<sup>46</sup> § 18a odst. 1 písm. b) a § 17a zákona o daních z příjmů

volebních obvodů anebo postavením určitého počtu kandidátů). Například Řecko je zemí, kde politické strany získají příspěvek na úhradu volebních nákladů pouze za předpokladu, že daná politická strana bude kandidovat v určitém počtu stanovených obvodů. Naopak v Maďarsku se přidělování tohoto příspěvku uplatňuje na základě počtu kandidujících.

Zásadní podstata kritéria volební úspěšnosti je postavena na předpokladu, že příspěvek na úhradu volebních nákladů by měl být poskytnut pouze těm politickým stranám, které reprezentují „významnou část voličů“. Volební úspěšnost jednotlivých politických stran bývá tedy vyjádřena procentuálně. Ovšem stanovení konkrétní procentuální hranice volební úspěšnosti, která podmiňuje přidělení příspěvku na úhradu volebních nákladů, je značně problematická a názory na její výši se různí. Jestliže bude stanovená hranice snadno splnitelná pro většinu politických stran, předejdeme tak obavám o tom, že by nebyla dostatečným způsobem splněna podmínka pro účast některých politických stran ve volební soutěži. Opačným argumentem může být naopak tvrzení, že stanovení příliš snadno splnitelných kritérií může zapříčinit zneužívání čerpání tohoto státního příspěvku a to subjekty, které se ve svém důsledku neúčastní volební soutěže s úmyslem vyvíjet politickou činnost (recesistické strany), nýbrž s úmyslem se snadno obohatit.<sup>47</sup> K tomuto se vyjadřuje Rada Evropy a to konkrétně v doporučení tzv. Benátské komise (březen 2001), v níž je zmíněno, že veřejné financování se musí vztahovat na každou stranu zastoupenou v parlamentu. V tomto dokumentu nalezneme rovněž doporučení vyjadřující se k dalším kritériím, které říká, že *„za účelem zajištění rovnosti příležitostí i ostatním politickým silám může být státní financování rozšířeno také na politické strany a hnutí reprezentující významnou část voličstva, účastní-li se tyto strany voleb.“*<sup>48</sup>

Problematika stanovení výše minimální volební úspěšnosti podmiňující vyplacení příspěvku jednotlivým politickým stranám je podrobně rozebírána Ústavním soudem v nálezu č. 243/1999 Sb. Na základě ústavní návrhu podaného Demokratickou unií, označil Ústavní soud pro rozpor s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny ve svém rozhodnutí jako protiústavní hranici 3%. Na základě zvážení všech stanovisek pak Ústavní soud doporučil tuto hranici snížit na 1%. Právě tato doporučená hranice

---

<sup>47</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 58.

<sup>48</sup> *Guidelines and Report on the Financing of Political parties* [online]. Benátská komise rady Evropy, 2001 [cit. 20. listopadu 2014]. Dostupné na <[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.html)>.

by měla dostatečným způsobem rozpoznat vážnost volebních úmyslů strany a také zajistit rovné šance těm stranám, které se volební soutěže účastní.<sup>49</sup> Toto doporučení následně vyústilo v debatu Parlamentu, který legislativně zakotvil jako kritérium pro získání tohoto státního příspěvku hranici 1,5%.<sup>50</sup>

V porovnání s jinými evropskými zeměmi zjistíme, že příspěvek na úhradu volebních nákladů a stanovení výše procentuální hranice k jeho získání, se nevymyká evropskému standardu. O něco mírnější kritéria jsou stanoveny například v Belgii, Francii, Itálii, dále pak i v Německu, kde označil Spolkový ústavní soud jako protiústavní hranici 2,5% získaných hlasů a nová zákonná úprava (zákon o politických stranách) stanovila hranici ve výši 0,5% pro spolkové volby a hranici 1% pro volby do zemských sněmů. Řecko řeší problematiku vyplácení příspěvku na úhradu volebních nákladů tak, že daná politická strana musí splnit dvě kritéria. Prvním z nich je zisk 3% z celkového počtu odevzdaných platných hlasů v celostátních volbách a druhou podmínkou je kandidatura strany v alespoň dvou třetinách volebních obvodů.<sup>51</sup> Pro změnu Dánsko si jde svou vlastní cestou, jelikož zákonodárci pro vyplacení tohoto státního příspěvku ustanovili namísto tzv. hranice minimální volební úspěšnosti získání předem určeného počtu platných odevzdaných hlasů v parlamentních volbách, konkrétně jednoho tisíce hlasů.<sup>52</sup>

Outlý s kritériem minimální volební úspěšnosti, které podmiňuje výplatu tohoto příspěvku, zásadním způsobem nesouhlasí. Argumentuje tím, že hlavním smyslem poskytování výše zmíněného příspěvku by měl být „volný vstup do voleb“ a tudíž jeho poskytování po již proběhnutých volbách postrádá významu. Nerovnost podmínek pro účast ve volební soutěži je z jeho pohledu nejvíce patrna u těch politických stran, které se prvně účastní voleb. Tyto strany jsou většinou malé, doposud nepříliš známé a nezbyvá jim nic jiného, než si finanční prostředky na svou volební kampaň obstarávat výhradně ze svých soukromých zdrojů. V praxi má toto kritérium jisté diskriminační účinky i na ty strany, které se již voleb účastnily, ovšem celkový počet odevzdaných hlasů pro tyto jednotlivé strany se pohybuje pod nutnou procentuální hranicí k vyplacení zmiňovaného příspěvku. Strany jsou poté uměle donuceny k tomu, aby snižovaly své celkové náklady na volební kampaň, což může

---

<sup>49</sup> nález Ústavního soudu ze dne 13. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98

<sup>50</sup> § 85 zákona o volbách do Parlamentu ČR

<sup>51</sup> nález Ústavního soudu ze dne 13. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98

<sup>52</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplus, 2003, s. 59.



být jednou z příčin jejich případného neúspěchu.<sup>53</sup> S jeho tvrzením koresponduje i výňatek z nálezu Ústavního soudu, ve kterém se mimo jiné zmiňuje: „u vědomí toho *potencionální voliči takových stran již při hlasování samém uhýbají svými hlasy jinam, jestliže „jejich“ strana nemá dost prostředků, aby se zviditelnila v soutěži s ostatními. Čím vyšší je limit pro malé strany, tím méně bude počet hlasů pro ně odevzdaných vyjadřovat jejich skutečný význam a tím slabší bude také věrohodnost volebních výsledků.*“<sup>54</sup>

Václav Klaus, tehdejší předseda Poslanecké sněmovny, ve výše zmíněném nálezu vyjadřuje stanovisko dolní komory a staví se na obranu hranice 3% minimální volební úspěšnosti. Poslanecká sněmovna tak jeho slovy vyjadřuje myšlenku, že právě prostřednictvím státních příspěvků by mělo dojít k zamezení opakujících se aktivit těch politických stran, které se vyznačují svou minimální reprezentativností. Jinými slovy, jejich teze nahrává těm politickým stranám, které jsou v politice již etablovány. Naopak působí diskriminačně vůči stranám malým, pro které hlasovalo málo voličů.<sup>55</sup> Nezbyvá tedy nic jiného než souhlasit s Outlým, který v daném případě označuje stanovisko Poslanecké sněmovny za nepřipustné. Smysl příspěvku na úhradu volebních nákladů vidí v předvolební soutěži, a proto aby byla dodržena rovnost ve volební soutěži, by měl být podle něho tento příspěvek vyplácen před volbami a ne až po volbách, jak je tomu doposud. Úspěch ve volbách by tedy pro přidělení příspěvku neměl hrát žádnou roli. Patrné je i to, že kritérium reprezentativnosti, které vyjádřila Poslanecká sněmovna, tak nelze před volbami či v době průběhu voleb nikterak předjímat. Onu „reprezentativnost“ politické strany Outlý, dle mého názoru správně, spatřuje v zákonných podmínkách vzniku politické strany, konkrétně v její samotné registraci. Pokud totiž stát daný subjekt na základě zákonem stanovených podmínek akceptuje jako politickou stranu, tak je zároveň politické straně přiznána i možnost účastnit se svobodné volební soutěže. Reprezentativnost strany je tedy naplněna již její registrací. Proto problémy vyvstalé například s tím, že strana nemá vážný úmysl účastnit se volební soutěže (recesistická strana), je nutno řešit v zákonných ustanoveních vztahujících se k registraci strany a ne v ustanoveních týkajících se konkrétních příspěvků financování stran státem. Příspěvek na úhradu volebních nákladů je možno za

---

<sup>53</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 60.

<sup>54</sup> nálezu Ústavního soudu ze dne 13. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98

<sup>55</sup> tamtéž

současného stavu interpretovat i tak, že stát zhodnocuje některé odevzdané hlasy poskytnutím příspěvku a naopak některé hlasy ponechává (ty, které nedosáhly potřebné hranice minimální volební úspěšnosti) zcela bez povšimnutí.<sup>56</sup>

Z výše zmíněného je patrné, že zákonná úprava příspěvku na úhradu volebních nákladů zahrnuje řadu polemik a protichůdných tvrzení, se kterými lze více, či méně souhlasit. Outlý k příspěvku na úhradu volebních nákladů uvádí několik náležitostí, které by dle mého úsudku mohly ve svém souhrnu pozitivním způsobem změnit pohled na některé problematické a mnohdy diskutované otázky.

Zprvé navrhuje stanovení maximálních nákladů na volební kampaň u každé strany a to například způsobem násobku životního minima. Touto podmínkou by byla naplněna podmínka rovnosti příležitostí ve volbách. Druhou podmínkou by mělo být stanovení výše státního příspěvku jako přiměřený procentuální díl maximálních nákladů na kampaň. V ideálním případě by se měla dle Outlého výše příspěvku pohybovat mezi 50 až 80%. Pokud by totiž příspěvek pokrýval 100% nákladů strany na volební kampaň, byla by strana nejen plně závislá na státu, ale zároveň by se vytrácela její motivace si obstarat finanční prostředky na kampaň svépomocí. Reálná situace je ovšem velmi tristní, jelikož poskytovaný příspěvek pro jednotlivé strany činí mnohdy až šestinásobek jejich skutečných nákladů na volební kampaň.

Jako třetí a zároveň poslední podmínku Outlý uvádí reflexi vážnosti volebních úmyslů.<sup>57</sup> Tato reflexe by měla být zaručena především registrací strany, kdy se strana okamžikem registrace stává subjektem způsobilým k účasti na volbách. Dále lze předpokládat, že mnohem větší volební úmysly má strana, která kandiduje ve všech volebních obvodech na rozdíl od strany, která kandiduje například jen v jednom obvodu. Proto by bylo na místě jít cestou Maďarska a přidělovat příspěvek na úhradu volebních nákladů poměrně vzhledem k počtu postavených kandidátů. Většinou u malých stran bývají mnohdy pochybnosti, zda poskytnuté státní finanční prostředky skutečně vynaložily na svou volební kampaň a nechtěly se tak jen obohatit. Proto by bylo vhodné (a to pro všechny strany), aby měly strany povinnost prokázat využití poskytnutých finančních příspěvků od státu. Některé státy, Německo nevyjímaje, přistoupily dokonce k tomu, že zákonem označují služby a zboží, které jsou přínosné a užitečné ve volební kampani. Všechny státy, které stranám poskytují státní příspěvky, jim zároveň ukládají i povinnost zveřejňovat výroční zprávy, ve

---

<sup>56</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplus, 2003, s. 60 – 61.

<sup>57</sup> Tamtéž, s. 63.

kterých mají být uvedeny celkové výdaje strany. Nebylo by tedy nikterak problematické, pokud by jim zákon ukládal povinnost vést i zvláštní účetnictví, které by sloužilo k prokázání využití poskytnutého příspěvku na úhradu volebních nákladů na volební kampaň.<sup>58</sup>

Zákonné ustanovení § 85 zákona o volbách do Parlamentu ČR, o kterém se zmiňuji výše, de facto již deklaruje samotnou výši příspěvku, když říká, že „*politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1,5% z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 100 Kč.*“<sup>59</sup> V souvislosti s tím je dle mého názoru zajímavé pozorovat, jakých konkrétních čísel dosahuje příspěvek na úhradu volebních nákladů u jednotlivých etablovaných politických stran a hnutí.<sup>60</sup> Jako příklad lze uvést politické hnutí ANO 2011, u které tento příspěvek v roce 2013 dosahoval téměř 93 milionů Kč.<sup>61</sup>

### 3.2.2 Příspěvek na činnost strany a hnutí

Další formu přímého státního financování stran představuje příspěvek na činnost stran a hnutí (dále jen příspěvek na činnost), který je vystaven na třech základních pilířích. Prvním z nich je už dříve několikrát zmiňovaný princip *volného vstupu politických stran do volební soutěže*, která je naplněna již samotným poskytnutím příspěvku na úhradu volebních nákladů. Důležité je si ale uvědomit, že i jakékoliv další příspěvky poskytované státem musí tento princip naplňovat. Dalším atributem příspěvku na činnost je jeho nadstavbový charakter. Tento charakter bychom si neměli vykládat tak, že je tento příspěvek nadbytečný, nýbrž tak, že poskytnutím samotného příspěvku na úhradu volebních nákladů již stát naplňuje premisu volného vstupu do volební soutěže.

Hlavní podstatou tohoto příspěvku je zajistit samotnou existenci subjektů v procesu politické soutěže. Zajištění samotné existence subjektů vychází z ústavně-institucionálního chápání politické strany a je podloženo tezí, která pro správné fungování v zastupitelské demokracii s poměrným volebním systémem přiznává

<sup>58</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 64.

<sup>59</sup> § 85 zákona o volbách do Parlamentu ČR

<sup>60</sup> Velmi přehledným zdrojem je portál [politickefinance.cz](http://www.politickefinance.cz), který vznikl v roce 2013 jako výsledek aplikovaného výzkumu pro Sociologický ústav AV ČR. Cílem tohoto portálu je mapovat hospodaření politických stran a přehledným způsobem tyto informace poskytovat veřejnosti.

<sup>61</sup> *Rozpočet 2013 – ANO 2011* [online]. [politickefinance.cz](http://www.politickefinance.cz), [cit. 20. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.politickefinance.cz/ano-2011/65/rozpocet/2013/>>.

nutnost existence více politických stran.<sup>62</sup> O nutnosti zajištění samotné existence politických stran vypovídají i slova Pavla Rychetského<sup>63</sup>, bývalého místopředsedy vlády, který prohlašuje, že „ročně (...) jedna kancelář stojí asi 600 tisíc Kč, na území ČR 70 miliónů. To je částka, kterou v žádném případě není schopna žádná politická strana získat prostřednictvím členských příspěvků – to je částka, která je touto formou nedosažitelná.“<sup>64</sup> A jako poslední třetí princip, který by neměl být opomíjen u určování výše příspěvku, je princip oddělenosti stran od státu.<sup>65</sup>

Stanovení výše a způsobu vyplacení tohoto příspěvku upravuje zákon<sup>66</sup> v § 20. Hned v druhém odstavci tohoto ustanovení je zmíněno, že příspěvek na činnost je tzv. dvousložkový, jelikož se skládá ze *stálého příspěvku* a z *příspěvku na mandát*. Zde stojí za pozornost především zcela nelogické a vágní označení „stálého příspěvku“ a „příspěvku na mandát“. Z této zákonné dikce by se nám tedy mohl jevit příspěvek na mandát jako příspěvek nestálý. Opak je ale pravdou, jelikož oba dva příspěvky jsou stálé a jsou vypláceny na žádost strany a hnutí po celé volební období ve dvou pololetních splátkách pozadu.<sup>67</sup> V důsledku toho můžeme označení těchto dvou příspěvků chápat jako terminologicky chybné.<sup>68</sup> Na oddělení stálého příspěvku a příspěvku na mandát je zapotřebí nahlížet z toho pohledu, že stát rozlišuje mezi důležitostmi dvou druhů stran. Za přínosnější druh stran považuje ty strany, které nesou politickou zodpovědnost, a proto jim poskytuje příspěvek na mandát. Kdežto stálý příspěvek vyplácí oběma druhům stran a dává tím tak najevo, že považuje za důležité nejen strany nesoucí politickou zodpovědnost, ale i strany další, které reprezentují významnou část voličů.<sup>69</sup>

### **3.2.2.1 Stálý příspěvek**

Vznik nároku na vyplacení stálého příspěvku je podmíněn dvěma zákonnými podmínkami. První z nich je předložení výroční finanční zprávy, což je blíže konkretizováno v § 18 odst. 1 zákona o politických stranách. Druhá podmínka

<sup>62</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 73 – 74.

<sup>63</sup> Pavel Rychetský vykonával funkci místopředsedy vlády v letech 1998 – 2003. Je to nejen významný právník a politik, ale také signatář Charty 77, který v nynější době vykonává funkci předsedy Ústavního soudu České republiky.

<sup>64</sup> ČERNÝ, Pavel, CLOUGH, Brady. *Innovation and Transparency in Political Party Financing in the Czech Republic*. Praha: Transparency International, 2001, s. 10.

<sup>65</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 73 – 74.

<sup>66</sup> zákon o politických stranách

<sup>67</sup> § 20a odst.1 zákona o politických stranách

<sup>68</sup> LEBEDOVÁ, Eva. *Voliči, strany a negativní kampaň*. Praha: Nakladatelství SLON, 2013, s. 204.

<sup>69</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 79.

spočívá v tom, že politická strana či hnutí musí ve volbách do Poslanecké sněmovny získat z celkového počtu platných a odevzdaných hlasů alespoň 3%.<sup>70</sup> Co se výše stálého příspěvku týče, tak tu lze v obecné rovině komentovat slovy Ivana Soudka, který uvádí, že „výše příspěvku je tedy závislá výhradně na výsledku strany ve volbách do Poslanecké sněmovny. Závislost není lineární a progresivně zvýhodňuje parlamentní strany. (Ty jsou dále podporovány příspěvkem na činnost poslaneckých klubů.)“<sup>71</sup> Jeho slova vycházejí ze zákonné úpravy na již mnohokrát odkazovaný § 20. V něm je totiž stanoveno, že výše stálého příspěvku činí 6 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které obdržely v posledních volbách do Poslanecké sněmovny právě onu zmíněnou hranici 3% odevzdaných platných hlasů. Za každých dalších, byť i započatých 0,1% hlasů získá strana a hnutí ročně dalších 200 000 Kč. Limitem v lineárním růstu poskytování stálého příspěvku je zákonem stanovená hranice 5% získaných hlasů. Z toho vyplývá, že pokud strana či hnutí získá ve volbách do Poslanecké sněmovny více než 5% hlasů, výše stálého příspěvku už nebude mít rostoucí tendenci. Maximální výše stálého příspěvku tedy může dle zákonné úpravy činit 10 000 000 Kč.<sup>72</sup>

Ke stálému příspěvku, respektive k jeho poskytování politickým stranám a hnutím, je zapotřebí zmínit, že je poskytován těmto politickým subjektům podle procent získaných hlasů, nikoliv podle celkového počtu hlasů. Ovšem právě procentuální kritérium v poskytování tohoto příspěvku hraje v praxi velkou roli. Politické strany totiž nezískávají stálý příspěvek v závislosti na volební účasti a případná nízká volební účast ve volbách nemusí strany vůbec zajímat. Oproti tomu, kdyby byl příspěvek poskytován na základě celkové počtu hlasů odevzdaných pro konkrétní politický subjekt, byl by tak tento politický subjekt více motivován k tomu, aby ve své politické kampani podporoval své potenciální voliče k volební účasti. Výsledkem toho by poté mohla být vyšší volební účast a snad i větší zájem voličů o politické dění. Lebedová k procentuálnímu kritériu v poskytování stálého příspěvku uvádí, že právě toto kritérium může nepřímo vést politické subjekty k tomu, že povedou negativní volební kampaň, což může mít efekt snižování volební účasti. Příkladem může být negativní kampaň vedená Občanskou demokratickou stranou

---

<sup>70</sup> § 20 odst. 2,3 zákona o politických stranách

<sup>71</sup> SOUDEK, Ivan. Přehled právní úpravy financování politických stran. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 29.

<sup>72</sup> § 20 zákona o politických stranách

před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2010, která nabádá voliče České strany sociálně demokratické, aby raději zůstali doma.<sup>73</sup>

### **3.2.2.2 Příspěvek na mandát**

Nárok na příspěvek na mandát je rovněž upraven v § 20. V odstavci pátém tohoto zákonného ustanovení je stanoveno, že nárokovat si příspěvek na mandát může jen ta strana či hnutí, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen alespoň jeden poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy nebo ta strana či hnutí, která vstoupila do koalice<sup>74</sup> a jejíž nominant byl zvolen na kandidátní listině koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy.<sup>75</sup>

*Příspěvek na mandát senátora*, jak je patrné ze zákonné dikce, je poskytován pouze politické straně nebo hnutí. Tímto ale zcela opomíjí nezávislé kandidáty. Příspěvek by měl být sice orientován na strany a ne na jednotlivé kandidáty (senátory), ovšem ani jednotlivému nezávislému senátorovi nelze odepřít to, že vykonává politickou funkci. Proto by měl být i těmto nezávislým kandidátům vyplácen příspěvek na činnost alespoň v částečné výši. Další diskriminační hledisko v tomto ustanovení můžeme spatřovat ve financování jejich politické kampaně, jelikož kampaň kandidátů jednotlivých politických stran je financována z příspěvků poskytnutých státem, kdežto nezávislý kandidát je nucen si svou kampaň financovat zcela na své vlastní náklady. Outlý se tímto pouští do poměrně odvážné polemiky, kdy tvrdí, že v daném případě tak dochází k porušování volného vstupu do volební soutěže. Jelikož stát poskytuje finanční prostředky jen některým účastníkům a ty ostatní (míněno nezávislé kandidáty) naopak postihuje tím, že jejich vstup do volební soutěže nikterak finančně nepodporuje.<sup>76</sup> Své názory opírá o slova bývalého senátora Václava Fišera, který sice nesouhlasí s tím, že by se „*nezávislí kandidáti měli každý rok dostavit do senátní pokladny a dostat na ruku 1 mil. Kč s tím, že by nikdo nevěděl, co se s těmito penězi stane*“, vzápětí ale připojuje myšlenku, že „*by bylo velmi vhodné, kdyby tito nezávislí senátoři obdrželi určitou částku, která by (...) mohla být nižší a kterou by potom používali jako vázané prostředky ve financování své senátorské kanceláře.*“ K tomu jedním dechem dodává, že „*nezávislému*

<sup>73</sup> LEBEDOVÁ, Eva. *Voliči, strany a negativní kampaň*. Praha: Nakladatelství SLON, 2013, s. 204.

<sup>74</sup> Koalicí se rozumí spojení stran uzavřené za účelem úspěchu při hlasování.

<sup>75</sup> § 20 odst. 5 zákona o politických stranách

<sup>76</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplus, 2003, s. 76.

kandidátu se při volbách nedostane žádné podpory ze strany politické strany a musí svou volební kampaň financovat naprosto sám.<sup>77</sup> Výše příspěvku na mandát senátora je shodná s výší příspěvku na mandát poslance a činí 855 000 Kč ročně.<sup>78</sup>

Výjimečnost příspěvku na mandát krajského zastupitele tkvěla po dlouhou dobu především v tom, že v zákoně o sdružování v politických stranách a politických hnutích existovala koncepční chyba. Zákon totiž stanovoval, že příspěvek na mandát krajského zastupitele náleží politické straně jen za předpokladu, je-li tato strana zastoupena v Parlamentu ČR. Faktem ovšem bylo, že Ministerstvo financí vyplácelo tento příspěvek všem stranám a hnutím, které byly přítomny v krajských zastupitelstvech a to nehledě na to, zda tato strana či hnutí má alespoň jeden mandát v Poslanecké sněmovně nebo Senátu, čímž ovšem jednala v rozporu se zákonem. Tento nedostatek byl ale novelizací č. 554/2004 Sb. zcela odstraněn. Outlý také přichází s myšlenkou, že by mělo dojít k přeformulování podmínek pro získání nároku na stálý příspěvek, který je vyplácen jen těm politickým subjektům, které získají ve volbách do Poslanecké sněmovny potřebnou hranici 3% hlasů. Vzhledem k tomu, že zavedením příspěvku na mandát zastupitele stát přiznává přínosnou činnost politických subjektů na regionální úrovni, měl by být státem prisouzen benefit v podobě stálého příspěvku i těm politickým subjektům, jejichž cílem je buď působit jen na úrovni regionální, nebo těm, o nichž tak rozhodli voliči ve volbách s přáním, že mají svůj politický program vykonávat jen na úrovni krajských zastupitelstev. Zákonodárce by tedy měl institut stálého příspěvku unifikovat a to do podoby, kdy by byl stálý příspěvek poskytován i těm politickým stranám a hnutím, které ve volbách do zastupitelstev krajů získají z celkového počtu odevzdaných hlasů alespoň 3% těchto hlasů.<sup>79</sup> Současná výše ročního příspěvku na mandát člena zastupitelstva kraje anebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy dosahuje částky 237 500 Kč, přičemž tento příspěvek náleží té politické straně nebo hnutí, na jehož kandidátní listině byl člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen. Jedná-li se o kandidátní listinu koalice, pak tento příspěvek náleží politické straně či hnutí, za kterou byl zvolený člen na kandidátní listině uveden.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> ČERNÝ, Pavel, CLOUGH, Brady. *Innovation and Transparency in Political Party Financing in the Czech Republic*. Praha: Transparency International, 2001, s. 13.

<sup>78</sup> § 20 odst. 7 zákona o politických stranách

<sup>79</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplus, 2003, s. 77 – 78.

<sup>80</sup> § 20 odst. 7, 8 zákona o politických stranách

### 3.2.3 Volební kauce a příspěvek na volební náklady

I když volební kauce a příspěvek na volební náklady nepatří do přímého státního financování politických stran (jedná se tak spíše o jakýsi protipól k přímému státnímu financování), považuji za nutné se ve své práci zmínit i o těchto institutech, neboť s financováním politických stran bezesporu souvisí.

Institut volebních kaucí je typický pro většinový volební systém, tedy pro volby do Senátu. Hlavním účelem volebních kaucí je především zjištění vážného úmyslu kandidátů účastnit se voleb. Zjištění vážnosti tohoto úmyslu je v daném případě zcela na místě, jelikož mezi kandidáty se mohou objevit i takoví, jejichž hlavním úmyslem nebude účast ve volbách, ale ke kandidatuře je bude motivovat osobní prospěch či možnost se zviditelnit. Proto bychom mohli tento institut označit jako přijatelné omezení volného vstupu do voleb.<sup>81</sup>

Zákonná úprava volebních kaucí je podrobně upravena v § 62 odst. 2 písm. e) zákona.<sup>82</sup> V tomto ustanovení je kandidátovi uložena povinnost složit kauci ve výši 20 000 Kč, která je mu vrácena pouze v tom případě, pokud v prvním kole voleb získá ve svém volebním obvodu alespoň 6% platných odevzdaných hlasů. Nevratné kauce jsou potom příjmem státního rozpočtu. Z výše uvedeného je nutné se nejprve zamyslet nad samotnou výší kauce, která by měla být přiměřená. Kritérium přiměřenosti výše volební kauce bychom mohli posuzovat vzhledem k průměrné hrubé měsíční nominální mzdě (průměrná mzda), která ve čtvrtém kvartálu roku 2014 činila 27 200 Kč.<sup>83</sup> Vzhledem k této částce lze dle mého názoru považovat přiměřenost výše volební kauce za přijatelnou. Dalším bodem k zamyšlení může být dle zmíněné legislativní úpravy problematika nevratnosti volebních kaucí. Na zákonnou úpravu můžeme totiž v tomto případě nahlížet jako na nepřijatelnou. Hlavní důvod nepřijatelnosti spočívá již v samotném účelu volebních kaucí, jelikož volební kauce by měly sloužit jako jistá „pojistka“ zajišťující to, aby nekandidovali ve volbách do Senátu ti, kteří nemají vážné volební úmysly. Pokud se tedy zákonodárce usnesl na tom, že kandidát, který složí kauci v předem určené výši, tím splňuje podmínku prokázání vážného úmyslu účasti ve volbách, pak by tato kauce neměla v žádném případě propadnout státu. Jinými slovy by stát neměl trestat ty účastníky, kteří ve

<sup>81</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 70.

<sup>82</sup> § 62 odst. 2 písm. e) zákona o volbách do Parlamentu ČR

<sup>83</sup> *Průměrné mzdy – 4. čtvrtletí 2014* [online]. czso.cz, 11. března 2015 [cit. 12. března 2015]. Dostupné na <<http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/cpmz031115.docx>>.



volbách neuspěli. Propadnutí kauce těm kandidátům, kteří v prvním kolem voleb ve svém volebním obvodu nedosáhli alespoň 6% platných odevzdaných hlasů, by tak bylo možno označit i za jakousi pokutu spočívající v jejich volebním neúspěchu. Jak Outlý správně dodává: „*Institut volební kauce skládané jednotlivcem – kandidátem (nikoliv politickou stranou) ve volbách prováděným většinovým volebním systémem za účelem potvrzení vážnosti kandidatury je tedy přípustný za předpokladu, že je kauce stanovena v přiměřené výši a že je všem kandidátům po skončení voleb vrácena.*“<sup>84</sup>

Příspěvek na volební náklady, který lze rovněž označit i za tzv. „*příspěvek na volby*“ je institut vyskytující se pouze u voleb do Poslanecké sněmovny. Jedná se o prvek, který je uplatňován v poměrném volebním systému výjimečně.<sup>85</sup> K vysvětlení pojmu příspěvku na volby přispívá nález č. 64/2001 Sb.<sup>86</sup>, ve kterém se Ústavní soud vyjadřuje k dosud chybnému označení pojmu kauce ve volbách do Poslanecké sněmovny. Ústavní soud totiž přiznává, že ve vztahu politická strana a stát o kauci nejde a to vzhledem k její nevratnosti. Z toho důvodu dochází u voleb do Poslanecké sněmovny ke změně terminologie na tzv. příspěvek na volební náklady. Zarážející je ale to, že zákon<sup>87</sup> nadále používá termín volební kauce u nevratných částek v senátních volbách. Podrobná úprava příspěvku na volby je zakotvena stejně jako volební kauce v zákoně o volbách do Parlamentu ČR, konkrétně § 31 odst. 4. Dle tohoto ustanovení je politické straně, hnutí či koalici uložena povinnost složit v každém volebním kraji, v němž politická strana, hnutí nebo koalice kandiduje, příspěvek na volební náklady ve výši 15 000 Kč. Celkové náklady strany kandidující ve všech volebních krajích tak dosahují částky 210 000 Kč. V minulosti činila výše příspěvku na volby v jednom volebním kraji 200 000 Kč, což ve výsledku znamenalo, že strana, která kandidovala ve všech volebních krajích, musela složit částku ve výši 1 600 000 Kč.<sup>88</sup>

Vzhledem k přemrštěné výši této částky, podala skupina poslanců k Ústavnímu soudu návrh na zrušení volebních kaucí (míněno i příspěvek na volby). Ve svém návrhu skupina poslanců poukazuje na porušování zásady rovnosti šancí

<sup>84</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 70 – 71.

<sup>85</sup> Odlišné stanovisko soudců JUDr. Vladimíra Klokočky a JUDr. Vladimíra Paula k nálezu Ústavního soudu ze 15. Května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96

<sup>86</sup> nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

<sup>87</sup> § 61 odst. 2 písm. e) zákona o volbách do Parlamentu ČR

<sup>88</sup> § 31 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu ČR

ve volbách, jelikož výše, kterou je zapotřebí pro celostátní kandidaturu politického subjektu složit, může některé strany předem vyloučit z voleb. K tomuto návrhu na zrušení se ovšem vyjadřuje Ústavní soud ve svém nálezu č. 161/1996 Sb. zamítavě. Argumentuje tak požadavkem tzv. minimální reprezentativnosti stran ve volbách do Poslanecké sněmovny a spatřuje smysl volebních kaucí v omezení účasti ve volbách těm stranám, jejichž reprezentativnost nedosahuje ani 3% odevzdaných hlasů (jelikož v opačném případě je stranám poskytován státní příspěvek – příspěvek na úhradu volebních nákladů).<sup>89</sup> V nálezu č. 246/1999 Sb. docházíme k alespoň jistému posunu, kdy Ústavní soud označuje kauci ve výši 200 000 Kč pro některé strany za neúnosnou.<sup>90</sup> Proto bychom mohli s povděkem kvitovat současnou zákonem stanovenou výši příspěvku na volby, která činí 15 000 Kč za jednotlivý volební kraj. Důležité je ale podotknout i ten fakt, že zákon s navrácením příspěvku na volby nikterak nepočítá. Příspěvek, který je strana povinna složit, tak propadá státu a je součástí státního rozpočtu.<sup>91</sup>

V závěru této kapitoly považuji za podstatné se zamyslet nad samotnou existencí příspěvků na volby v poměrném volebním systému, který je uplatňován pro volby do Poslanecké sněmovny. „*Cílem tohoto volebního systému je to, aby byl zvolený kolegiální sbor odpovídajícím obrazem rozložení politických sil ve společnosti a vyjadřoval tak politické mínění v zemi.*“<sup>92</sup> Aby bylo dosaženo cíle poměrného volebního systému, je zapotřebí v co nejmenší míře omezovat účast politických subjektů ve volební soutěži. V daném případě se ztotožňuji s názorem Outlého, který v existenci institutu příspěvku na volby spatřuje onu výše zmíněnou limitaci.<sup>93</sup> Jeho tvrzení podporuje i fakt, že v jiných zemích s poměrným volebním systémem (Německo, Dánsko, Belgie, Švýcarsko, Švédsko, Norsko, Finsko) se tento institut nevyskytuje.<sup>94</sup> Složením příspěvku na volby se tak strany podílejí na nákladech spočívajících s konáním voleb, což lze označit za nepřijatelné. Jeden z článků Listiny totiž státu ukládá za povinnost „*umožňovat a ochraňovat svobodnou*

---

<sup>89</sup> nálezu Ústavního soudu ze dne 15. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96

<sup>90</sup> nálezu Ústavního soudu ze dne 15. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98

<sup>91</sup> § 31 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu ČR

<sup>92</sup> HORSKÁ, Zuzana. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině – 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2009, s. 220.

<sup>93</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 71 – 72.

<sup>94</sup> Odlišné stanovisko soudců JUDr. Vladimíra Klokočky a JUDr. Vladimíra Paula k nálezu Ústavního soudu ze dne 15. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96

soutěž *politických sil v demokratické společnosti*.<sup>95</sup> I když je současná výše příspěvku na volby stanovena tak, že s největší pravděpodobností nijak neomezuje ani malé strany vstoupit do volební soutěže, jeví se být nepřijatelné podmiňovat účast politických subjektů ve volbách složením příspěvku, který je nevratný. Články 2 a 5 Ústavy zaručují aktivní a pasivní volební právo. A stejně tak, jako je nepřijatelné vybírat od voličů „příspěvky“ za to, že šli volit, neměli bychom ani vázat pasivní volební právo řádně zaregistrovaných stran na splnění podmínky složení příspěvku na volby.<sup>96</sup>

Značnou roztržičnost v pohledu soudní moci na volební kauce či příspěvky dokládá i rozhodování krajských soudů v Brně, Českých Budějovicích a Ostravě, které v roce 2002 rozhodly, že strana Akce za zrušení Senátu a proti vytunelování penzijních fondů nemusí svou kandidaturu podmiňovat zaplacením příspěvku na volby.<sup>97</sup> Naopak soudy v Libereckém, Ústeckém, Středočeském, Královéhradeckém a Pardubickém kraji vydaly rozsudek, který váže kandidaturu strany na splnění podmínky složením příspěvku na volby.<sup>98</sup>

### 3.3 Nepřímé státní financování

Nepřímé státní financování jako jeden ze způsobů financování politických stran státem vyniká svou specifíčností a částečnou nepřehledností.<sup>99</sup> U nepřímého státního financování je totiž velmi obtížné vyčíslit sumu finančních prostředků, které strany touto cestou od státu obdrží, a to především z toho důvodu, že v mnoha případech je pomoc státu hmotné povahy. Dalším úskalím pak může být jeho nekontrolovatelný růst a obava ze zneužívání poskytovaných státních prostředků.<sup>100</sup> Zjednodušeným způsobem tak můžeme nepřímé státní financování charakterizovat

---

<sup>95</sup> čl. 22 Listiny

<sup>96</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 72.

<sup>97</sup> Šimíček takové rozhodnutí soudů označuje za exces. Podle jeho názoru dochází k procesnímu pochybení na straně krajských soudů. Jestliže soudy zjistí, že jsou v rozporu s ústavním zákonem, měly by okamžitě řízení přerušit a předložit ho Ústavnímu soudu.

<sup>98</sup> *Stranu pustila do voleb chyba soudce* [online]. iDNES.cz, 14. května 2002 [cit. 10. ledna 2015]. Dostupné na <<http://zpravy.idnes.cz/stranu-pustila-do-voleb-chyba-soudce-dv4-/domaci.aspx?c=2002M112A02D>>.

<sup>99</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 78.

<sup>100</sup> ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 14.

„jako takovou formu financování politických stran, kdy stát hradí ze svého rozpočtu ty položky a výdaje, které by za jiných okolností musely hradit samy politické strany.“<sup>101</sup>

O nezbytnosti nepřímého státního financování nemůže být pochyb, jelikož v praxi dochází k řadě případů, kdy je velmi obtížné určit, zda se jedná o formu přímého státního financování a kdy naopak ne. Ukázkovým příkladem tak může být velmi obtížně stanovitelná hranice u poslance, jelikož nedokážeme přesně odlišit, kdy poslanec vykonává svou parlamentní činnost a kdy naopak jen práci pro svou stranu. Do dalšího výčtu nepřímého státního financování můžeme uvést hrazení nákladů na provoz poslanecké či senátní kanceláře, využívání automobilů a služebních telefonů, náhradu cestovného a v neposlední řadě bychom neměli zapomínat ani na bezplatné přidělení vysílacího času ve veřejnoprávních médiích, poskytnutí plakátovacích ploch v předvolební kampani anebo také na daňové zvýhodnění týkající se poskytnutých darů politickým stranám.<sup>102</sup> Jelikož je příkladů nepřímého státního financování nespočet, konkrétněji se budu zabývat jen těmi, které v kontextu celé práce považuji za ty nejpodstatnější.

### 3.3.1 Podpora na činnost poslaneckých a senátorských klubů

Zákonnou úpravu<sup>103</sup> podpory poslaneckých a senátorských klubů nalezneme v zákoně o sídle Parlamentu České republiky a to konkrétně v § 5 a § 7. U poslaneckých klubů zákon odkazuje na podrobnější úpravu do speciálního zákona<sup>104</sup>, který v § 78 zmiňuje, že „*poslanecké kluby jsou oprávněny používat ke své činnosti místnosti v prostorách Sněmovny včetně potřebných technických prostředků*“. Dále toto ustanovení říká, že v závislosti na počtu poslanců, jež jsou členy poslaneckých klubů, jsou těmto klubům poskytnuty příspěvky z rozpočtu Sněmovny a to na úhradu jejich nákladů. Výše tohoto příspěvku se určuje usnesením a to jednotlivě pro každý rok. Současná schválená měsíční výše příspěvku na úhradu nákladů poslaneckých klubů pro rok 2015 je stanovena pevnou částkou 24 500 Kč a variabilní částkou, která pro člena klubu vládní strany činí 5 314 Kč, pro člena nevládního pak 6 908 Kč.<sup>105</sup> Zde tedy můžeme pozorovat částečné zvýhodnění členů

<sup>101</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, 1997, roč. 4, č. 2, s. 161.

<sup>102</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 78.

<sup>103</sup> §5 a §7 zákona č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>104</sup> § 78 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>105</sup> *usnesení Poslanecké sněmovny č. 141 z 28. schůze* [online]. 11. února 2015 [cit. 15. února 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=103729>>.

nevládních poslaneckých klubů, které má ovšem oporu v zákoně, který stanovuje, že „schválená výše příspěvku se pro poslanecké kluby nevládních politických stran násobí koeficientem 1,3 a poskytuje se v upravené výši“.<sup>106</sup> Mezi nejčastější náklady poslaneckých klubů tak patří náklady za materiál, dále pak pohoštění při pracovních schůzkách, výdaje za odborná stanoviska či výdaje za pronájem místností, které se nacházejí mimo prostory Sněmovny a podobně.<sup>107</sup> U příspěvku na činnost senátorských klubů je tomu obdobně jako u klubů poslaneckých. Zákonnou úpravu senátorských klubů můžeme nalézt v zákoně o jednacím řádu Senátu<sup>108</sup>, konkrétně v § 20 - § 22. Výše měsíčního příspěvku na činnost senátorských klubů pro rok 2015 je stanovena pevnou částkou, která činí 31 850 Kč, a příspěvkem za každého člena klubu, který dosahuje částky 4 615 Kč.<sup>109</sup> U senátorských klubů tedy zákon neuznává variabilní částku a nerozlišuje, zda se jedná o člena klubu vládní nebo nevládní strany.

### 3.3.2 Vyhrazení vysílacího času

Mezi další podstatnou formu nepřímého státního financování lze řadit i bezplatné přidělování vysílacího času ve veřejnoprávních médiích<sup>110</sup>, jehož hlavním účelem je prezentace stran před samotnými volbami. Legislativní rámec tohoto institutu je upraven v § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu ČR, který stanovuje, že pro volby do Poslanecké sněmovny je vyhrazen každé politické straně, hnutí či koalici, jejíž listina byla řádně zaregistrována, bezplatný vysílací čas v Českém rozhlasu a České televizi (tedy veřejnoprávních médiích) v rozsahu celkem 14 hodin. Tento poskytnutý vysílací čas je stejný pro všechny politické subjekty a termíny vysílacích časů se určují losem. Zákon už ale vůbec neřeší, zda politické subjekty chtějí tento poskytnutý vysílací čas využít ke své prezentaci a obsahovou stránku ponechává zcela na jejich vůli. V praxi tak dochází i k takovým situacím, kdy strana namísto zveřejnění svého předvolebního spotu dá možnost

---

<sup>106</sup> § 78 odst.4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>107</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 91.

<sup>108</sup> zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>109</sup> *usnesení Senátu č. 45 z 3. schůze* [online]. 10. prosince 2014 [cit. 25. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/74639/62735>>.

<sup>110</sup> Veřejnoprávními médii se rozumí takové sdělovací prostředky, jejichž příjem plyne z veřejných peněz, a které mají zároveň zákonem definovaný rozsah a povinnosti. Jedná se zejména o zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů a o zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů.

využít tento vysílací čas humanitárním organizacím.<sup>111</sup> Nárok na přidělení bezplatného vysílacího času náleží i všem řádně zaregistrovaným politickým stranám, hnutím či koalicím kandidujícím ve volbách do Evropského parlamentu. Dle § 59 odst. 4 zákona<sup>112</sup> zjišťujeme, že poskytnutý rozsah vysílacího času, dále i určení termínu vysílání a odpovědnost stran za obsah těchto pořadů jsou totožné se zákonnou úpravou voleb do Poslanecké sněmovny.

### 3.3.3 Daňové zvýhodnění

Další specifickou formou nepřímého státního financování je daňové zvýhodnění u darů poskytnutých stranám. Zařazení daňového zvýhodnění mezi způsoby nepřímého financování státem se jeví jako problematické, jelikož dary by samy o sobě měly patřit pod kapitolu soukromého financování.<sup>113</sup> Z jiného úhlu pohledu ovšem státu vzniká umožněním daňového zvýhodnění, tedy odečtem darů fyzických nebo právnických osob, ztráta. Z toho důvodu někteří politologové řadí tento institut nepřímé státní podpory do zvláštní kategorie, která nese název smíšené zdroje financování.<sup>114</sup> Úpravu týkající se daňového zvýhodnění darů nalezneme v zákoně o daních z příjmů. Zákon logicky rozlišuje mezi dary poskytnutými fyzickými osobami a dary od osob právnických. V § 15 výše zmíněného zákona<sup>115</sup> je dána fyzickým osobám možnost si odečíst hodnotu bezúplatného plnění (daru) poskytnutého politickým stranám a politickým hnutím na jejich činnost a to za předpokladu, že celková hodnota tohoto bezúplatného plnění dosáhne ve zdaňovacím období přes 2% ze základu daně anebo pokud jeho výše dosahuje minimálně částky 1000 Kč. Stejným způsobem si lze odečíst hodnotu daru u právnických osob, ovšem jak je stanoveno v § 20 odst. 8 zákona, musí výše poskytnutého bezúplatného plnění činit alespoň 2000 Kč. Maximálně si však lze v úhrnu u fyzických osob odečíst 15% od základu daně, u osob právnických dosahuje hranice maximálního možného odečtu 10%. V neposlední řadě je třeba

<sup>111</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 89.

<sup>112</sup> § 59 odst. 4 zákona o volbách do Evropského parlamentu

<sup>113</sup> ČERNÝ, Pavel, CLOUGH, Brady. *Innovation and Transparency in Political Party Financing in the Czech Republic*. Praha: Transparency International, 2001, s. 20.

<sup>114</sup> ROZTOČIL, Aleš. *Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích*. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 14.

<sup>115</sup> § 15 a § 20 odst. 8 zákona o daních z příjmů

zmínit i to, že daňovému zvýhodnění podléhají i členské příspěvky. Ty jsou sice předmětem daně, ovšem zákon je dle § 19 odst. 1 od daně osvobozuje.<sup>116</sup>

Hlavní smysl daňového zvýhodnění tak spočívá především v motivaci fyzických a právnických osob (dárců) k financování těch politických stran, s jejichž politickým programem se ztotožňují, a také k alespoň částečnému zvýšení podílu soukromého financování. Zároveň ale nesmíme zapomínat na to, že většina skandálů ve financování politických stran se týkala právě daňového zvýhodnění.<sup>117</sup>

## 4 Soukromé financování

Nejstarším zdrojem financí politických stran je právě jejich soukromé financování. Soukromé financování je složeno ze dvou základních forem. Tou vůbec nejpřirozenější formou jsou členské příspěvky politickým stranám, dále pak dary.<sup>118</sup> Jak uvádí i § 17 odst. 4 zákona<sup>119</sup> mezi další formy soukromého financování patří dědictví, příjmy z nájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, úroky z vkladů, příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob, příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských a jiných akcí, a jako poslední to jsou příjmy z půjček a úvěrů. Vzhledem k tomu, že výčet forem soukromého financování je poměrně dlouhosáhlý, budu se dále podrobněji zabývat jen jeho některými formami.

### 4.1 Členské příspěvky

Členské příspěvky jsou nejpřirozenější a zároveň nejtypičtější formou soukromého financování, což je takto často vnímáno i samotnou veřejností.<sup>120</sup> Největším pozitivem členského příspěvku je ten fakt, že není spojen s žádným nebezpečím deformace tvorby politické vůle ani jiné funkce politické strany, avšak jedinou nevýhodou se jeví jeho malá dostupnost.<sup>121</sup> Šimíček označuje institut členských příspěvků za neoptimálnější způsob financování politických stran, jelikož

---

<sup>116</sup> § 19 odst. 1 zákona o daních z příjmů

<sup>117</sup> OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003, s. 89.

<sup>118</sup> ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 11.

<sup>119</sup> zákon o politických stranách

<sup>120</sup> ČICHOŇ, Milan. Financování politických stran. *Politologický časopis*, 1998, roč. 5, č. 2, s. 165.

<sup>121</sup> ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 11 – 12.

členové si strany financují sami. V ideálním případě tak dochází k jisté provázanosti mezi členy strany a stranou samotnou, neboť snahou strany je prosadit zájmy svých členů, kteří placením členských příspěvků svou stranu financují. Realita je ale o poznání horší, jelikož dle poskytnutých údajů politických stran ve výročních zprávách dojdeme k poznatku, že podíl členských příspěvků na jejich celkových stranických příjmech zaujímá jen zanedbatelné procento.<sup>122</sup> O něco lépe si vedou levicové a masové politické strany disponující velkou členskou základnou, u kterých jsou členské příspěvky více prosazovány. Mezi tyto strany lze bez pochyby zařadit KSČM, u níž členské příspěvky tvoří poměrně významnou částku ve stranickém rozpočtu.<sup>123</sup> V roce 2013 se tak jednalo o částku převyšující výši 22 milionů Kč, jejíž podíl v celkovém součtu ročních příjmů strany činil něco málo přes 10%.<sup>124</sup>

I přesto, že pro některé strany je částka plynoucí z členských příspěvků jejich významným zdrojem, nedokážou tyto příspěvky zcela pokrýt veškeré náklady strany. K údajům stran, které jsou zveřejňovány ve výročních zprávách je nutno podotknout, že mohou být alespoň částečně zkreslené, jelikož i tato forma příspěvku bývá v praxi mnohdy zneužívána. Jako příklad lze uvést výkazy neexistujících členů, kteří i přes svou neexistenci odvádí členské příspěvky do stranické pokladny. Samotná výše členských příspěvků je dána na libovůli strany samotné, neboť si ji strana určuje ve svých stanovách. Výše členského příspěvku tak může být určena pevnou částkou, nebo lze stanovit podle výše platu, či může být odstupňována.<sup>125</sup> Zákonná úprava v § 6 odst. 2 písm. b) zákona<sup>126</sup> hovoří o tom, že k návrhu na registraci strany je zapotřebí, aby přípravný výbor připojil i její stanovky. Nutností je ve stanovách určit způsob stanovení členských příspěvků, avšak pouze za toho předpokladu, že je členům strany uložena povinnost členské příspěvky platit. Ustanovení dále konkretizuje situaci, kdy výše členského příspěvku přesahuje částku 50 000 Kč. V tomto případě je povinností strany, aby tuto skutečnost uvedla v příloze své výroční finanční zprávy a to i s identifikačními údaji člena.

Dále považuji za vhodné uvést alespoň několik příkladů politických stran, na kterých budu demonstrovat, jakým způsobem se s otázkou stanovení výše členského

<sup>122</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, 1997, roč. 4, č. 2, s. 162 – 163.

<sup>123</sup> ČICHOŇ, Milan. Financování politických stran. *Politologický časopis*, 1998, roč. 5, č. 2, s. 165.

<sup>124</sup> *Rozpočet 2013 – Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)* [online]. Politickefinance.cz, [cit. 20. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.politickefinance.cz/kscm/56/rozpocet/2013/>>.

<sup>125</sup> ČICHOŇ, Milan. Financování politických stran. *Politologický časopis*, 1998, roč. 5, č. 2, s. 165.

<sup>126</sup> § 6 odst. 2 písm. b) zákona o politických stranách



příspěvku vyrovnaly. Nejprve se opět pozdržím u politické strany KSČM. Ta ve svých stanovách, konkrétně pak v článku 88, určuje výši základního členského příspěvku dle kritéria čistého měsíčního příjmu. Člen je tak povinen platit členský příspěvek ve výši, který odpovídá 0,5% jeho čistého měsíčního příjmu.<sup>127</sup>

Strana KDU-ČSL se vypořádává se stanovením členských příspěvků v Příspěvkovém řádu tak, že jejich výši ponechává na dobrovolnosti svých členů, přičemž okresní výbor může stanovit jejich minimální hranici. Zaplacené příspěvky pak náleží okresní organizaci KDU-ČSL, o jejichž použití rozhoduje okresní výbor.<sup>128</sup>

Jako poslední uvedu Pirátskou stranu, která ukládá svým členům platit členské příspěvky v rozmezí 200 Kč až 49 999 Kč. Konkrétní výši svým členům neurčuje a ponechává ji na jejich uvážení a finančních možnostech.<sup>129</sup>

Za zvláštní formu členského příspěvku označujeme tzv. stranické daně. Princip tohoto příspěvku spočívá v tom, že členové, kteří díky svému členství ve straně dosáhli vysokých funkcionářských postů (poslanci, ministři a další) odvádí do stranické pokladny část svých příjmů.<sup>130</sup>

## 4.2 Dary

Poskytování darů patří mezi základní formu soukromého financování politických stran a má v demokratickém právním státě svou nezastupitelnou úlohu.<sup>131</sup> Byť je darování politickým stranám způsobem zcela legálním, poskytování darů od právnických osob dosahujících mnohdy velkých hodnot, vyvolává nejen u laické veřejnosti, ale i u odborníků poměrně značnou skepsi. Tuto nedůvěru umocňují především konkrétní dárcovy úmysly, jeho anonymita a v návaznosti na to i snaha stran obdržené finanční prostředky zakrýt či je přímo utajit.<sup>132</sup>

---

<sup>127</sup> *Stanovy KSČM* [online]. [cit. 2. února 2015]. Dostupné na <[https://www.kscm.cz/rewrite\\_url.asp?rew\\_thema=nase-strana/stanovy](https://www.kscm.cz/rewrite_url.asp?rew_thema=nase-strana/stanovy)>.

<sup>128</sup> *Stanovy KDU/ČSL* [online]. Příspěvkový řád [cit. 2. února 2015]. Dostupné na <<http://www.kdu.cz/getattachment/O-nas/Dokumenty/Vnitrostranicke-normy/Prispevkovy-rad-KDU-CSL-2013-03-22.pdf.aspx>>.

<sup>129</sup> *Stanovy Pirátské strany* [online]. [cit. 2. února 2015]. Dostupné na <<http://www.pirati.cz/rules/prispevek>>.

<sup>130</sup> ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s.12.

<sup>131</sup> KLIMEŠOVÁ, Magdaléna. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012, s. 19.

<sup>132</sup> ČERNÝ, Pavel, CLOUGH, Brady. *Innovation and Transparency in Political Party Financing in the Czech Republic*. Praha : Transparency International, 2001, s. 31.

Přijímání darů a bezúplatných plnění je upraveno v zákoně o politických stranách. Zákonné ustanovení § 17 odst. 4 písm. d) nám říká, že strany či hnutí mohou přijímat dary. Dle § 18 téhož zákona je povinností strany nebo hnutí uvést ve své výroční finanční zprávě přehled o darech a konkrétních dárcích, včetně uvedení výše daru. Zpřísnění tohoto požadavku je konkretizováno u darů převyšujících hodnotu 50 000 Kč, kdy je zapotřebí doložit k přehledu o darech a dárcích i ověřené kopie darovacích smluv. Zákon tímto odkrývá anonymitu dárce, ať je výše jeho poskytnutého daru jakákoliv. Dále nám v § 19 stanovuje, že politická strana či hnutí nesmí přijímat bezúplatná plnění a dary od taxativně vyjmenovaných subjektů. Mezi tyto subjekty patří například stát, příspěvkové organizace, obce a další. Zákon rovněž zakazuje darování a poskytování bezúplatného plnění právnickým osobám s určitou majetkovou účastí státu nebo státního podniku, dále pak právnickým osobám s majetkovou účastí obcí, městských částí nebo městských obvodů. Majetková účast je pak zákonem vymezena hranicí dosahující výše alespoň 10%.<sup>133</sup> V souvislosti s tímto výše uvedeným zákazem považuji za podstatné upozornit na to, že darování a přijímání bezúplatného plnění od právnických osob s majetkovou účastí kraje zákon zcela opomíjí. Co však zákon nevylučuje, je přijímání darů a bezúplatných plnění od právnických osob, v jistých případech tedy i od velkých obchodních společností s nejasnou majetkovou strukturou, což v praxi způsobuje nečitelnost této formy financování politických stran. Možné riziko v darování a poskytování bezúplatných plnění právnickými osobami můžeme spatřovat v uplácení stran, kdy tyto právnické osoby očekávají od strany za svůj poskytnutý finanční dar jistou protislužbu.<sup>134</sup> Touto protislužbou pak může být rozhodování a podporování legislativy, která je výhodná právě pro darující firmu.<sup>135</sup> Jedním z možných řešení, jak předejít výše uvedeným problémům s poskytováním darů a bezúplatným plněním právnických osob, je jejich zákaz. „*Právnické osoby nemají volební právo, nerozhodují proto o zastupitelích a neexistuje objektivní důvod, proč by měly mít možnost poskytovat stranám dary. Tato možnost má náležet občanům,*

<sup>133</sup> § 17 odst. 4 písm. d), § 18 a § 19 zákona o politických stranách

<sup>134</sup> Tento jev se označuje termínem „logrolling“. Příkladem logrollingu může být „pseudokauza“, kdy fiktivní majitel kasina (ve skutečnosti jen figurant MF Dnes) nabízel politickým stranám jeden milion korun za to, že pozitivním způsobem ovlivní přijetí loterijního zákona. Podrobněji na: *Vyzkoušel jsem politiky, co všechno udělají za milion* [online]. idnes.cz, 27. září 2009 [cit. 2. února 2015]. Dostupné na <[http://zpravy.idnes.cz/vyzkousel-jsem-politiky-co-vsechno-udelaji-za-milion-pd2-/domaci.aspx?c=A090927\\_120306\\_domaci\\_jan](http://zpravy.idnes.cz/vyzkousel-jsem-politiky-co-vsechno-udelaji-za-milion-pd2-/domaci.aspx?c=A090927_120306_domaci_jan)>.

<sup>135</sup> KLIMESOVÁ, Magdaléna. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012, s. 20.

*tedy fyzickým osobám s vlastním politickým postojem. Pro prosazování zájmů mohou právnické osoby využívat transparentní lobbying.*<sup>136</sup>

Zákon<sup>137</sup> v § 19a odst. 1 upravuje rovněž situaci, kdy strana nebo hnutí přijme peněžitý dar v rozporu se zákonem. V tom případě je pak strana nebo hnutí poskytnutý dar dárci vrátit. Pokud se tak ovšem nestane nejpozději do 1. dubna roku následujícího po roce, kdy byl tento dar přijat, může finanční úřad uložit straně či hnutí sankci. Touto sankcí je pokuta, která činí dvojnásobnou hodnotu poskytnutého daru. K tomu se vyjadřuje Šimíček, který uvádí možná úskalí zákonné úpravy. Podle něho může být v některých případech problematické určit neoprávněnost přijetí daru či dohledání konkrétního dárce, kterému má být dar vrácen. Dále poukazuje na sankci, respektive uložení pokuty, o jejíž výši se domnívá, že může být v jistých případech nepřiměřená, „*neboť je představitelná i za situace, kdy bude uložena i za nedostatek, který mohl být následně odstraněn nebo se jedná o nedostatek banální*“.<sup>138</sup>

### 4.3 Ostatní příjmy strany

Další formy příjmů soukromé povahy plynoucí do stranické pokladny jsou taxativně vyjmenovány v § 17 odst. 4 zákona o politických stranách. Jedná se například o příjmy z nájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, o půjčky a úvěry, příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských a jiných akcí.

Rád bych se ale pozastavil u jednoho z příjmů, které ve výčtu záměrně neuvádím. A tím jsou příjmy stran z jejich podnikatelské činnosti. Zákon<sup>139</sup> sice říká, že strany a hnutí nesmějí podnikat svým vlastním jménem. Co jim ovšem současná zákonná úprava neodpírá, je možnost si založit obchodní společnost či družstvo a také se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní společnosti nebo družstvu. To vše je ale podmíněno výlučným předmětem jejich činnosti, který zákon v § 17 odst. 3 taxativně vymezuje. Konkrétně se jedná o provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání, dále o publikační a propagační činnost, zákon za předmět činnosti uznává i pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,

---

<sup>136</sup> Tamtéž, s. 19.

<sup>137</sup> zákon o politických stranách

<sup>138</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Novela zákona o politických stranách v oblasti financování. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, roč. 8, č. 3, s. 254 – 291.

<sup>139</sup> § 17 odst. 2 zákona o politických stranách

a jako poslední do celkového výčtu patří i výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.<sup>140</sup>

Ne vždy tomu tak bylo. Novela zákona o politických stranách<sup>141</sup> z roku 1994 totiž stranám a hnutím provozování podnikatelské činnosti, jako i zakládání právnické osoby provozující podnikatelskou činnost a s ní spojenou účast na jejím chodu, zcela zakazuje. To ovšem nezůstává dlouho bez odezvy, jelikož skupina 44 poslanců podává Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto novelizovaného ustanovení.<sup>142</sup> Jejich argumentace spočívá v tvrzení, že dochází k ohrožení svobodné soutěže politických stran. Podle nich je, totiž novelizovaným ustanovením, stranám částečně odpírána možnost působení politických stran v tom, aby svými prostředky propagovaly své programové cíle. Skupina poslanců se v podaném návrhu domnívá, že je tímto výše zmíněným absolutním zákazem podnikatelské činnosti stran ohrožena nejen svobodná soutěž politických stran,<sup>143</sup> ale rovněž dochází ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu<sup>144</sup> Dále navrhovatelé spatřují v novele § 17 zákona o politických stranách rozpor s čl. 17 odst. 2 a čl. 22 Listiny, které zaručují svobodu projevu a informací, jakož i svobodnou soutěž politických sil.

Ústavní soud vyzval Parlament ČR, aby se k podanému návrhu písemně vyjádřil. Stanovisko Poslanecké sněmovny obsahovalo i ta slova, že *„smyslem pozměňovacích návrhů bylo vytvoření předpokladů pro to, aby se politické strany a politická hnutí mohly věnovat svému poslání, tj. aby výkon sdružovacího práva, realizovaný jejich prostřednictvím skutečně sloužil občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti a politické strany a politická hnutí se mohly oprostit od činností, které je zatěžují a odvádějí od jejich poslání.“*<sup>145</sup>

Ústavní soud ve svém nálezu označil podaný návrh skupinou poslanců ve věci zrušení §17 zákona o sdružování za opodstatněný. Argumentuje tím, že zákaz účasti strany na podnikatelské činnosti nemá dostatečnou oporu v Ústavě, Listině a ani v mezinárodních smlouvách a dodává, že úplné zrušení možnosti politických stran a politických hnutí na podnikání odporuje zásadě přiměřenosti práva. A contrario však doplňuje, že pokud by došlo k absolutnímu uvolnění podnikání bez jakýchkoliv

<sup>140</sup> § 17 odst. 3 zákona o politických stranách

<sup>141</sup> zákon č.424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb. účinném ke dni 1. července 1994

<sup>142</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94

<sup>143</sup> čl. 5 Ústavy

<sup>144</sup> čl. 9 odst. 2 Ústavy

<sup>145</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94

omezení, mohlo by docházet k tomu, že by se strany více soustředily na svou podnikatelskou činnost a opomíjely svou ústavní úlohu. Proto Ústavní soud nepovažuje za vhodné zrušit napadené rozhodnutí okamžikem vyhlášení tohoto nálezu, ale poskytuje Parlamentu ČR přiměřený čas (přibližně 14 měsíců) na možné úpravy ve vymezení rozsahu podnikatelské činnosti politických stran a politických hnutí. Ústavní soud tak dospěl k závěru toto inkriminované ustanovení zrušit a to po uplynutí stanovené lhůty, tedy až k 1. lednu 1997.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94

## 5 Kontrola financování

Kontrola financování politických stran je přikládán zvláště velký význam. Význam kontroly totiž spočívá nejen v omezování nežádoucích jevů spojených s financováním politických stran, ale sama kontrola je nezbytným předpokladem k funkční právní úpravě, která svými zákazy či omezeními určuje mantinely v jejich financování.<sup>147</sup> Politická strana je právnickou osobou, a proto by měla pochopitelně podléhat běžné finanční kontrole, tak jako je tomu u ostatních právnických osob. Ústavní soud ovšem politické straně přiznává výsadní, privilegované postavení.<sup>148</sup> Tato privilegovanost se odráží ve způsobu jejich financování, kdy Ústavní soud uznal výrazné přímé státní financování politických stran jako legitimní. Jistou protiváhou výsadního postavení politických stran by měla být jejich větší odpovědnost. Pokud jsou tedy politické strany financovány přímo ze státních zdrojů, mělo by platit, že u nich bude prováděna zvýšená kontrola a větší transparentnost ze strany veřejnosti.<sup>149</sup>

### 5.1 Druhy kontroly a její zákonná úprava

Teorie rozeznává několik druhů kontrol, přičemž nejrozšířenějším způsobem je běžná finanční kontrola. Ta je prováděna státními orgány a to především v oblasti daní. Dále existují i specifické druhy kontrol, které se ovšem z důvodu privilegovanosti politických stran vztahují jen na ně. Typickým příkladem je velmi častá parlamentní kontrola, která se provádí předložením výroční zprávy o hospodaření strany. Subjektem provádějícím kontrolu je parlament, což v sobě skýtá řadu úskalí, neboť parlament je orgánem, který samy strany ovládají. Z toho důvodu je v mnoha zemích parlamentní kontrola doplňována kontrolou veřejnosti. Děje se tak například formou placené inzerce v celostátním tisku, neboť strany jsou povinné své výroční zprávy o hospodaření zveřejňovat. V neposlední řadě je třeba zmínit i kontrolu nestranným státním orgánem, jehož úkolem je prověřovat pravdivost

---

<sup>147</sup> ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 18.

<sup>148</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94

<sup>149</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, 1997, roč. 4, č. 2, s. 165.

a úplnost finančních zpráv. V souhrnu se za nejideálnější způsob kontroly označuje kombinace všech výše zmíněných druhů.<sup>150</sup>

Současná zákonná úprava kontroly financování politických stran ovšem zcela neodpovídá výše uvedenému. Straně či hnutí je totiž uložena povinnost předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu. Zákon pak taxativně vymezuje, že výroční finanční zpráva musí obsahovat celkový přehled o příjmech strany, přehled o darech a dárcích, zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad, roční účetní výkazy a další.<sup>151</sup> Velkou výhradu současné legislativní úpravy můžeme spatřovat v tom, že je kontrola prováděna jen Poslaneckou sněmovnou, respektive přímo zástupci politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně. Dalším neblahým faktem je, že politické strany nemají větší zájem na vytvoření skutečné kontroly a spokojují se se současným stavem.<sup>152</sup>

Dříve byla výroční finanční zpráva předkládána i Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Tato povinnost byla ovšem zrušena účinností nálezu č. 296/1995 Sb., ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že určujícím momentem je vymezení činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu podle čl. 97 odst. 1 Ústavy. Ten Nejvyššímu kontrolnímu úřadu přiznává vykonávat pouze kontrolu nad hospodařením se státním majetkem a plněním ze státního rozpočtu. Ústavní soud argumentuje tím, že poté, co jsou politickým stranám či hnutím státní příspěvky přiděleny, spadají dané příspěvky do jejich výlučné sféry a v ten moment se již nejedná o kontrolu hospodaření se státním majetkem. Nejvyšší kontrolní úřad je proto oprávněn provádět kontrolu pouze v té fázi, která předchází přidělení příspěvků.<sup>153</sup>

Zákon označuje výroční finanční zprávu za veřejnou a umožňuje do ní v Kanceláři Poslanecké sněmovny nejen nahlédnout, ale zároveň si z ní pořizovat opisy, výpisy nebo kopie.<sup>154</sup> Publicita výročních zpráv je dle mého názoru správným krokem vpřed, jelikož jejím uzákoněním dochází k větší míře kontroly ze strany veřejnosti. Lze však souhlasit s názorem Šimíčka, který tvrdí, že je toto ustanovení polovičaté, neboť zákonodárce zde opomenul zásadní věc. Tou je stanovení povinné

---

<sup>150</sup> ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 18.

<sup>151</sup> § 18 odst. 1 zákona o politických stranách

<sup>152</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, 1997, roč. 4, č. 2, s. 165.

<sup>153</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94

<sup>154</sup> § 18 odst. 6 zákona o politických stranách

publikace výročních finančních zpráv, což by se v praxi mohlo provádět například povinným publikováním v celostátním deníku.<sup>155</sup> Dalším možným řešením jak zajistit větší transparentnost a důvěryhodnost financování politických stran, je zavedení transparentních účtů. Smysl transparentního účtu spočívá v tom, že veřejnosti je umožněno prostřednictvím vzdáleného elektronického přístupu sledovat tok finančních prostředků na účtu jakékoli registrované politické strany. V současné době není uzákoněno povinné vedení transparentních účtů, ale i přesto některé strany k tomuto způsobu zveřejňování svého hospodaření přistupují. Zářným příkladem je Strana zelených nebo Pirátská strana.<sup>156</sup>

Stávající legislativní úprava se zmiňuje i o takzvané úplnosti finanční výroční zprávy.<sup>157</sup> V tom lze spatřovat jistou právní mezeru, neboť zákon zde už vůbec nepožaduje, aby byly zprávy pravdivé. Zákon hovoří jen o tom, že finanční výroční zprávy musí být předloženy a jejich případnou nepravdivost nechává úplně bez povšimnutí.<sup>158</sup>

## 5.2 Sankce

V souvislosti s kontrolou financování politických stran považuji za podstatné se alespoň krátce zmínit o sankcích, jelikož vhodné sankce jsou stejně jako samotná kontrola nezbytné k zajištění efektivního systému financování politických stran.<sup>159</sup> Stávající úprava zákona o sdružování rozeznává tři druhy sankcí, které mohou být politické straně za porušení zákonných ustanovení uděleny. Jsou jimi pokuty, dočasné zastavení výplaty státních příspěvků a jako poslední zákon uvádí pozastavení činnosti strany nebo hnutí, které může vést až k jejímu zrušení.<sup>160</sup>

Dále bych se chtěl věnovat především sankci, která spočívá v pozastavení výplaty příspěvku na činnost, neboť v její zákonné úpravě lze nalézt řadu trhlin. Tato sankce přichází v úvahu v okamžik, kdy Poslanecké sněmovně není předložena

---

<sup>155</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, 1997, roč. 4, č. 2, s. 165.

<sup>156</sup> KLIMEŠOVÁ, Magdaléna. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012, s. 63.

<sup>157</sup> § 18 odst. 5 zákona o politických stranách

<sup>158</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, 1997, roč. 4, č. 2, s. 166.

<sup>159</sup> ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 18. Viz shodně KLIMEŠOVÁ, Magdaléna. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012, s. 85.

<sup>160</sup> § 14, § 19a, §20a odst. 2 zákona o politických stranách



výroční finanční zpráva, dále je-li tato zpráva neúplná anebo v tom případě, kdy je k Nejvyššímu soudu podán návrh na pozastavení činnosti či rozpuštění strany.<sup>161</sup> Podstatné je zmínit, že se sankce týká jen těch politických stran a hnutí, které na příspěvek dosáhnou. V tom vidí Šimíček značnou nedokonalost, neboť počet registrovaných aktivních politických stran a hnutí v České republice překračuje číslo 200.<sup>162</sup> A tudíž existuje velké množství politických stran a hnutí, které jsou jen velmi málo motivovány k tomu, aby plnily zákonem stanovenou povinnost v podobě předložení výroční finanční zprávy. Další nedostatek tkví v tom, že k tomu aby byl pozastaven příspěvek na činnost, postačuje podat Nejvyššímu soudu návrh na pozastavení nebo rozpuštění strany. To se jeví jako absurdní, neboť k pozastavení příspěvku na činnost není rozhodující meritorní rozhodnutí Nejvyššího soudu, ale stačí jen samotné podání návrhu na pozastavení činnosti nebo rozpuštění strany.<sup>163</sup>

K porušování zákonného ustanovení, které se týká povinného předložení výročních finančních zpráv, se ve svém nálezu vyjadřuje Ústavní soud, který má za to, že nepředložení výročních finančních zpráv není důvodem k tomu, aby byl podán návrh na pozastavení či zrušení politické strany nebo hnutí. Argumentuje požadavkem opakovaného porušování zákonných ustanovení ze strany politických stran či hnutí. *„Proto také nemohou činnost vyvíjet strany a hnutí, které nejen porušily (některý) zákon, ale takové, které porušují zákony. V této formulaci je vyjádřen prvek trvalosti, perpetuálního chování politické strany nebo politického hnutí, které právě tímto opakovaným porušováním zákonů se chová způsobem ohrožujícím demokratické základy státu.“*<sup>164</sup> Jinými slovy lze říct, že návrh na pozastavení nebo zrušení politické strany či hnutí je důvodný jen v případě, kdy strana či hnutí porušuje zákonná ustanovení týkající se svého hospodaření jen opakovaně. V důsledku toho nemusí být ale některé strany vůbec sankcionovány. Jako příklad lze uvést stranu, která nemá nárok na příspěvek na činnost a třeba jen jedenkrát neodevzdá výroční finanční zprávu.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> § 20a odst. 2 zákona o politických stranách

<sup>162</sup> *Rejstřík politických stran a hnutí* [online]. mvcr.cz, [cit. 20. února 2015]. Dostupné na <<http://aplikace.mvcr.cz/seznam-politickyh-stran/SearchResult.aspx?type=0&status=1>>.

<sup>163</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, 1997, roč. 4, č. 2, s. 166 - 167.

<sup>164</sup> nálezu Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94

<sup>165</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, 1997, roč. 4, č. 2, s. 166.

Závěrem lze konstatovat, že současná zákonná úprava kontroly a následného sankcionování politických stran a hnutí za porušování zákonem stanovených pravidel je nejen nedostatečná, ale rovněž obsahuje řadu ustanovení, které mohou být politickými subjekty zneužívány.

## Závěr

V předložené diplomové práci jsem se zabýval financováním politických stran v České republice. Na tuto problematiku jsem se zaměřil především z pohledu zákonné a ústavní úpravy a v průběhu celé práce jsem se snažil upozorňovat na stěžejní judikaturu soudů, zejména soudu Ústavního.

V první kapitole jsem vymezil pojem politická strana a nastínil jeho vztah ke státu. Dále jsem se blíže zaměřil na politickou stranu z pohledu ústavněprávního. Provedenou analýzou judikatury Ústavního soudu jsem dospěl ke zjištění, že politická strana není jen „obyčejnou“ právnickou osobou, ale že jí je přiznáno výsadní, privilegované postavení. Právě v privilegovanosti politických stran a jejich veřejněsoukromém charakteru spatřuji velký význam, který vyúsťuje ve vznik specifických institutů financování.

Pro bližší pochopení tématu jsem ve druhé kapitole shrnul základní teoretické poznatky, na nichž je systém financování postaven. Rovněž jsem uvedl výčet právní úpravy vztahující se na problematiku financování. A v neposlední řadě jsem se zamyslel nad otázkou, jakou roli hrají finance v politické soutěži. S politováním musím konstatovat, že v dnešní době je politika s financemi až nadmíru spojená. Stále větším trendem je dělat politiku pro peníze a nikoli pro blaho lidu. Nejsmutnějším faktem je, že v mnohých případech je současná právní úprava k politickým stranám tak štědrá, že strany nejsou motivovány k tomu, aby na základě svých volebních programů oslovovaly své potenciální voliče, ale spíše k tomu, aby hledaly cesty, jak se co nejvíce obohatit.

V další části práce jsem se zaměřil na jednu z forem financování, konkrétně na financování státní a zabýval jsem se jednotlivými příspěvky, které jsou stranám od státu poskytovány. Po provedené analýze příspěvku na úhradu volebních nákladů jsem dospěl k závěru, že současná zákonná úprava tohoto institutu je nejen nedokonalá, ale že hlavní význam příspěvku není zcela naplněn. Význam spatřuji v předvolební soutěži, a proto se mi jeví současný stav, kdy je příspěvek vyplácen až po volbách jako nesmyslný. Nedostatkem je také to, že příspěvek není poskytován ve volbách do Senátu a ve volbách do krajských a obecních zastupitelstev. V souvislosti musím upozornit na porušování ústavního principu volného vstupu do politické soutěže, jelikož současná zákonná úprava přiznává příspěvek jen politickým

stranám a vůbec nereflexuje nezávislé kandidáty a jejich sdružení, čímž dochází k rozporu s čl. 22 Listiny. Se stanovením kritéria minimální volební úspěšnosti, jakožto jedné z podmínek k vyplacení příspěvku nesouhlasím, a považuji ho za zbytečný a omezující. Reprezentativnost strany a její vážné úmysly účastnit se voleb spatřuji již v její samotné registraci.

U stálého příspěvku považuji za nešťastné stanovení procentuální hranice odevzdaných hlasů pro jeho vyplacení. Domnívám se, že mnohem lepším řešením by bylo poskytovat příspěvek na základě celkového počtu odevzdaných hlasů. V důsledku toho by totiž strany byly více motivovány oslovovat své potenciální voliče.

U příspěvku na mandát senátora musím opět konstatovat, že opomíjí nezávislé kandidáty a příspěvek přiznává jen politickým stranám nebo hnutím, což se mi jeví jako diskriminační. Příspěvek na mandát krajského zastupitele je zase naprosto nelogicky přiznán jen těm politickým subjektům, které získají ve volbách do Poslanecké sněmovny potřebnou hranici hlasů a absolutně nereflexuje ty, které působí jen na regionální úrovni.

Dále jsem dospěl k tomu, že současná výše volebních kaucí nikterak neomezuje ani ty nejmenší strany ve vstupu do volební soutěže. Zásadně se ovšem vymezují proti nevratnosti volebních kaucí, kterými stát podmiňuje účast politických stran a hnutí ve volební soutěži, a které automaticky propadají státu.

V kapitole týkající se soukromého financování jsem se zaměřil na členské příspěvky, které považuji za nejvhodnější způsob financování politických stran, který je zároveň i způsobem nejpřirozenějším, neboť strany jsou financovány svými členy.

Značné problémy ovšem spatřuji u další formy soukromého financování, konkrétně u darů politickým stranám a hnutím. Z mého pohledu lze největší pochybnosti, nečitelnost a možné finanční machinace nalézt u poskytování darů od právnických osob. Vzhledem k tomu, že právnické osoby nedisponují vlastním politickým názorem, nevidím proto ani důvod, aby poskytovaly stranám dary. Tuto možnost bych ponechal jen fyzickým osobám, které mají volební právo.

Naopak pozitivně hodnotím současnou zákonnou úpravu týkající se příjmů stran plynoucích z jejich podnikatelské činnosti, k níž bezesporu kladným způsobem přispělo i rozhodnutí Ústavního soudu.

V souvislosti s výše uvedenými formami financování musím zmínit, že současný stav, kdy výrazným způsobem převažuje podíl státního financování nad

financováním ze soukromých zdrojů, považuji za nešťastný. Na základě veřejněsoukromého charakteru politické strany se domnívám, že by měl být podíl příjmů plynoucích politickým stranám od státu a ze soukromých zdrojů ve vzájemné rovnováze. Jedině tímto způsobem může být naplněna správná funkce politických stran, jak deklaruje Ústavní soud. Tato situace by se dala vyřešit tím, že by se politickým stranám poskytovaly státní příspěvky jen v takové výši, která by odpovídala výši jejich ročních soukromých příjmů.

V poslední kapitole jsem se zaměřil na kontrolu financování, na její druhy a zákonnou úpravu. Dále jsem se věnoval i možným sankcím, které mohou politickým stranám v důsledku porušování zákonných předpisů hrozit. V návaznosti na výše uvedené jsem dospěl k názoru, že je současná kontrola financování nedostatečná. Možnosti efektivnější kontroly a vyšší transparentnosti hospodaření stran vidím v povinném zavedení transparentních účtů a také ve vytvoření speciálního nezávislého kontrolního orgánu (odlišného od Poslanecké sněmovny), který by nejen kontrolu prováděl, ale rovněž by o své činnosti a výsledcích dostatečným způsobem informoval veřejnost.

Úplným závěrem bych chtěl konstatovat, že i když není možné najít ideální a nejlepší způsob, jakým by měly být politické strany financovány, považuji současnou zákonnou úpravu financování politických stran za nevyhovující. Není se snad ani čemu divit, neboť je velmi obtížné přimět ty, kteří mají ve svých rukách zákonodárnou moc, aby si sami pro sebe zpřísnili podmínky, uzákonili efektivnější nástroje financování a přiblížili se tak alespoň k částečnému ideálu. Jediné východisko jak současný neuspokojivý stav zlepšit vidím v občanské společnosti. Ta by totiž měla vyvíjet veškerou iniciativu k tomu, aby upozorňovala na všechny skandály a nejasnosti s financováním spojené, aby podněcovala zákonodárce k pozitivním legislativním změnám a aby na toto téma vedla celospolečenskou diskusi.

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie a odborné články

- 1) ČERNÝ, Pavel, CLOUGH, Brady. *Innovation and Transparency in Political Party Financing in the Czech Republic*. Praha: Transparency International, 2001. 37 s.
- 2) ČICHOŇ, Milan. Financování politických stran. *Politologický časopis*, 1998, roč. 5, č. 2, s. 161 – 170.
- 3) GLÜCKSELIG, Richard, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Volební kampaň v České republice*. Brno: Masarykova Univerzita, 2000. 128 s. ISBN 9788021023529
- 4) HEIDENHEIMER, Arnold. *Comparative Political Finance*. Lexington: D. C. Heath and Company, 1970. 195 s.
- 5) KLÍMA, Michal. *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha, 1998. 273 s. ISBN 9788086031132
- 6) KLIMEŠOVÁ, Magdaléna. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012. 95 s. ISBN 9788073302214
- 7) LEBEDOVÁ, Eva. *Voliči, strany a negativní kampaň*. Praha: Nakladatelství SLON, 2013. 624 s. ISBN 9788074191589
- 8) OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum, 2003. 132 s. ISBN 9788086624129.
- 9) ROZTOČIL, Aleš. Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 10 – 22.
- 10) SOUDEK, Ivan. Přehled právní úpravy financování politických stran. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998, s. 23 – 44.
- 11) STEFFEN, Peter. Financování politických stran v západních demokraciích. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Volby v demokracii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, 1995, s. 125 – 136.
- 12) ŠIMÍČEK, Vojtěch. Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu. *Jurisprudence*, 2005, roč. 14, č. 6, s. 3 – 11.

- 13) ŠIMÍČEK, Vojtěch. Novela zákona o politických stranách v oblasti financování. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, roč. 8, č. 3, s. 254 – 291.
- 14) ŠIMÍČEK, Vojtěch. Poznámky k financování politických stran. *Politologický časopis*, 1995, č. 1, s. 15 – 25.
- 15) ŠIMÍČEK, Vojtěch. Právo politických stran v ČR. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Volby v demokracii*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, 1995. 154 s.
- 16) ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v ČR. *Politologický časopis*, 1997, roč. 4, č. 2, s. 160 – 168.
- 17) WARE Alan. *Citizens, Parties and the State*. Cambridge: Polity Press, 1987. 282 s. ISBN 0745604994

### **Judikatura a právní předpisy**

- 1) náleží Ústavního soudu ze dne 13. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98
- 2) náleží Ústavního soudu ze dne 15. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96
- 3) náleží Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94
- 4) náleží Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000
- 5) usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- 6) ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- 7) zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
- 8) zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 9) zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů
- 10) zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů
- 11) zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů
- 12) zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
- 13) zákon č. 59/1996 Sb., o sídle Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

- 14) zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 15) zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- 16) zákon č.424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb. účinném ke dni 1. července 1994

## Další zdroje

- 1) *Guidelines and Report on the Financing of Political parties* [online]. Benátská komise rady Evropy, 2001 [cit. 20. Listopadu 2014]. Dostupné na <[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.html](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.html)>.
- 2) HORSKÁ, Zuzana. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině – 1. díl*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2009. 1448 s. ISBN 9788073801403
- 3) KOLAŘÍKOVÁ, Zuzana. *Financování politických stran v České republice: možnosti a limity reformy: diplomová práce*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2012. 135 s.
- 4) *Průměrné mzdy – 4. čtvrtletí 2014* [online]. czso.cz, 11. března 2015 [cit. 12. března 2015]. Dostupné na <<http://www.czso.cz/csu/csu.nsf/informace/cpmz031115.docx>>.
- 5) *Rejstřík politických stran a hnutí* [online]. mvcr.cz, [cit. 20. února 2015]. Dostupné na <<http://aplikace.mvcr.cz/seznam-politickyh-stran/SearchResult.aspx?type=0&status=1>>.
- 6) *Rozpočet 2013 – ANO 2011* [online]. politickefinance.cz, [cit. 20. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.politickefinance.cz/ano-2011/65/rozpocet/2013/>>.
- 7) *Rozpočet 2013 – Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)* [online]. Politickefinance.cz, [cit. 20. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.politickefinance.cz/kscm/56/rozpocet/2013/>>.
- 8) *Stanovy KDU/ČSL* [online]. Příspěvkový řád [cit. 2. února 2015]. Dostupné na <<http://www.kdu.cz/getattachment/O-nas/Dokumenty/Vnitrostranicke-normy/Prispevkovy-rad-KDU-CSL-2013-03-22.pdf.aspx>>.
- 9) *Stanovy Pirátské strany* [online]. [cit. 2. února 2015]. Dostupné na <<http://www.pirati.cz/rules/prispevek>>.



- 10) *Stanovy KSČM* [online]. [cit. 2. února 2015]. Dostupné na <[https://www.kscm.cz/rewrite\\_url.asp?rew\\_thema=nase-strana/stanovy](https://www.kscm.cz/rewrite_url.asp?rew_thema=nase-strana/stanovy)>.
- 11) *Stranu pustila do voleb chyba soudce* [online]. iDNES.cz, 14. května 2002 [cit. 10. ledna 2015]. Dostupné na <<http://zpravy.idnes.cz/stranu-pustila-do-voleb-chyba-soudce-dv4-/domaci.aspx?c=2002M112A02D>>.
- 12) ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010. 1536 s. ISBN 9788072018147
- 13) *usnesení Poslanecké sněmovny č. 141 z 28. schůze* [online]. 11. února 2015 [cit. 15. února 2015]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=103729>>.
- 14) *usnesení Senátu č. 45 z 3. schůze* [online]. 10. prosince 2014 [cit. 25. ledna 2015]. Dostupné na <<http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/74639/62735>>.
- 15) *Vyzkoušel jsem politiky, co všechno udělají za milion* [online]. idnes.cz, 27. září 2009 [cit. 2. února 2015]. Dostupné na <[http://zpravy.idnes.cz/vyzkousel-jsem-politiky-co-vsechno-udelaji-za-milion-pd2-/domaci.aspx?c=A090927\\_120306\\_domaci\\_jan](http://zpravy.idnes.cz/vyzkousel-jsem-politiky-co-vsechno-udelaji-za-milion-pd2-/domaci.aspx?c=A090927_120306_domaci_jan)>.

## **Abstrakt**

Předložená diplomová práce se zabývá problematikou financování politických stran v České republice z pohledu ústavní a zákonné úpravy, jakož i navazující judikatury soudů. Práce se v úvodu zaměřuje na vymezení pojmu politická strana a jeho vztahu ke státu a nahlíží na postavení politické strany z ústavněprávního pohledu. Pro větší pochopení této problematiky jsou v práci nastíněny základní principy, cíle a formy financování. Hlavní část práce analyzuje jednotlivé příspěvky státního a soukromého financování politických stran. Poukazuje na významná soudní rozhodnutí, nedokonalou zákonnou úpravu a nabízí její možné řešení. Pro větší ucelenost je v závěru pojednáno o kontrole financování politických stran a následně i o jejich případném sankcionování.

## **Klíčová slova**

- financování
- politická strana
- zákonná úprava
- Ústavní soud
- kontrola
- judikatura

## **Abstract**

The diploma thesis deals with the issue of political parties' funding in the Czech Republic from the point of view of the constitutional and statutory regulation and related case law of the Court of Justice. Firstly, the thesis outlines the term "political party" and its relation to the state and its constitutional status. Basic principles, goals and types of financing are mentioned in the thesis as well for better understanding. The main part of the thesis analyses particular contributions, both private and state, to political parties' funding. It also highlights several significant rulings and the imperfect statutory regulation and suggests possible solutions. The last part of this thesis deals with political parties' funding supervision and their potential penalization.

## Key words

- funding
- political party
- statutory regulation
- the Constitutional Court
- supervision
- case law