

Financování politických stran po novele č. 302/2016 Sb.

V roce 2016 byla přijata pod č. 302/2016 Sb., s účinností od 1. ledna 2017, novela zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích“). Několik měsíců poté, co novela nabyla účinnosti, na konci března roku 2017 byl Ústavnímu soudu podán návrh na její zrušení, resp. zrušení těch ustanovení zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, která byla novelizována a jejichž předmětem bylo financování politických stran.¹⁾

Návrhem byla napadnuta (nová) právní úprava politických institutů, omezení politických stran co do možnosti úvěru jen na bankovní a platební instituce a jejich pobočky se sídlem na území České republiky a stanovení maximální výše daru nebo jiného bezúplatného plnění pro politickou stranu od jedné a téže osoby na 3 miliony Kč. Návrhem byla napadnuta i tříprocentní hranice úspěšnosti ve volbách do Poslanecké sněmovny,²⁾ jako podmínka pro přiznání státního příspěvku, a výše příspěvku na mandát poslance nebo senátora.

Ústavní soud o návrhu rozhodl nálezem ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17, č. 60/2018 Sb., přičemž vyšel z toho, že financování politických stran je komplexním systémem, jehož ústavnost je třeba posuzovat i na základě empirických zkušeností, tedy faktických výsledků aplikace napadené právní úpravy.³⁾ Otázku, kterou si následně soud položil, bylo, zda

¹⁾ Pojem politická strana, užívaný v tomto textu, zahrnuje též politické hnutí, nakolik je právní režim politických stran a politických hnutí shodný.

²⁾ Přípustnost návrhu v tomto bodu byla odmítnuta s odkazem na překážku věci pravomocně rozhodnuté soudci Vladimírem Sládečkem a Radovanem Suchánkem. Blíže k tomu viz jejich odlišné stanovisko, (proti)argumentaci ve většinovém stanovisku obsahuje bod 63 nálezu.

³⁾ Srov. bod 46 nálezu: „V rámci zkoumání důvodnosti předloženého návrhu Ústavní soud předeseílá, že napadenou právní úpravu nelze zkoumat izolovaně, ale pouze striktně komplexně (a kontextuálně), tedy že je třeba přihlížet i k ostatním (nenapadeným) ustanovením zákona č. 424/1991 Sb. a rovněž tak ke všem relevantním ustanovením právního řádu týkajícím se – přímo či nepřímo – otázky financování politických stran. Brát v potaz je tak nutno kupř. nejen ta ustanovení 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 „volební zákon“), jež garantují vybraným politickým stranám podstatnou část zdrojů jejich financování, nýbrž stejně tak i ta ustanovení novelizujícího zákona č. 302/2016 Sb., jimiž byla vedle navrhovatelkou napadených ustanovení vložena do

stávající podmínky financování politických stran představují uzávěru pro vstup nových politických stran – a odporují tak ústavnímu principu svobodné politické soutěže zakotvenému v čl. 5 Ústavy České republiky a v čl. 22 Listiny základních práv a svobod (Ústavní soud zde navázal na závěry přijaté v nálezech ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, č. 296/1995 Sb., a ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03, č. 86/2005 Sb.). S odkazem na výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2017 i dlouhodobější trend co do zvyšujícího se počtu politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně,⁴⁾ uzavřel, že tomu tak není; jak přitom se sympatickou dávkou přímosti poznamenal, jde o důkaz, že stávající systém je dostatečně otevřený možná i navzdory právní úpravě.

Uvedený závěr Ústavního soudu sice nebyl sdílen všemi soudci, k přijatému nálezu se nesouhlasně vyjádřila skupina soudkyně a soudců Kateřiny Šimákové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka, k nimž se zčásti připojil i Jan Filip, i ve svém většinovém stanovisku ale Ústavní soud varoval před kartelizací politických stran v důsledku jejich závislosti na příspěvcích ze státního rozpočtu - v rozporu s ústavním principem oddělení politických stran

zákona č. 424/1991 Sb. například i ustanovení zřizující Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Nadto Ústavní soud přihlížel k proměňujícím se okolnostem volné soutěže politických stran, resp. empirickým skutečnostem, tedy k faktickým – byť dílčím a krátkodobým – výsledkům aplikace napadené právní úpravy.“

- ⁴⁾ Srov. body 75 a 78 nálezu: „75. Klíčový argument proti tvrzení navrhovatelky, že napadená právní úprava „neumožňuje pronikání nových subjektů do stranického systému“, přitom dle názoru Ústavního soudu představují empirické skutečnosti, jmenovitě v první řadě výsledek voleb do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 20. a 21. října 2017. Aniž by bylo potřeba zacházet do nepotřebných detailů, postačí připomenout, že a) do Poslanecké sněmovny se „kvalifikoval“ nejvyšší počet politických stran od vzniku České republiky, b) tři z těchto devíti politických stran nebyly (alespoň ve stávající formální podobě) v Poslanecké sněmovně v předchozím volebním obdobní zastoupeny, c) přes 60 % mandátů získaly strany, které nebyly před sněmovními volbami v roce 2013 v Poslanecké sněmovně zastoupeny, a co je nejdůležitější, d) právě tyto poslední definované politické strany ještě před deseti lety vůbec neexistovaly. Na margo argumentace, že napadená právní úprava favorizuje „velké“ strany, je potom vhodné připomenout, že součet hlasů pro dvě politické strany, jež od roku 1996 do roku 2010 obdržely vždy nejvyšší počet hlasů (a ještě v roce 2006 dosáhl tento součet 67,7 % všech odevzdaných hlasů), činil v posledních volbách do Poslanecké sněmovny pouze zhruba 18,6 % všech hlasů. Naznačená volatilita voličských preferencí ve prospěch nových (neetablovaných) stran a na úkor stran „velkých“ a etablovaných tak představuje nezpochybnitelný argument (resp. důkaz, byť kontextuálně stále pouze ve smyslu korelace, nikoliv kauzality), že stávající systém politických stran je (možná i navzdory napadené právní úpravě) dostatečně otevřeným systémem, jenž garantuje realizaci maximy obsažené v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. (...) 78. Uvedenému tvrzení navrhovatelky o uzavřenosti stranického systému novým politickým subjektům v důsledku napadené zákonné úpravy neodpovídá ani zřetelný trend, který lze sledovat v současném desetiletí, vyznačující se setrvalě vzrůstajícím počtem politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně, resp. těch, které pobírají stálý příspěvek: ve volbách konaných v letech 2006 a 2010 získalo zastoupení v Poslanecké sněmovně vždy 5 politických stran, v roce 2013 to bylo 7 stran a v roce 2017 již zmíněných 9 stran; nárok na stálý příspěvek vznikl v roce 2006 pěti stranám, v letech 2010 a 2013 osmi a v roce 2017 již devíti stranám.“

od státu, zakotveným v čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a v té souvislosti uvedl, že zákonodárce by se měl vážně zabýval otázkou, zda není vhodné stávající model financování politických stran modifikovat tak, aby kupř. podmínil vznik nároku na státní příspěvek prokázáním určité minimální schopnosti dané politické strany získat část finančních prostředků rovněž od svých členů či sympatizantů⁵⁾ [dovolme si poznamenat, že tato úvaha je zjevně inspirována stávajícím německým modelem financování politických stran⁶⁾]. Varování Ústavní soud podpořil konstatováním, že právě napadenou právní úpravou, tj. novelou č. 302/2016 Sb., zákonodárce přikročil k výraznější regulaci soukromého financování politických stran, která, spolu s novými administrativními povinnostmi promítajícími se do jejich provozních výdajů, může do jisté míry ztížit jejich finanční pozici oproti minulosti, kdy příjmy ze soukromých zdrojů takové regulaci nepodléhaly.⁷⁾

⁵⁾ Srov. bod 116 nálezu: „Je ovšem současně podstatné, aby byl systém státního financování nastaven tak, aby podporoval, a nikoli narušoval, volnou soutěž politických stran a politických sil v souladu s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a aby systémově nevedl k podpoře závislosti politických stran na příspěvcích ze státního rozpočtu. Jinými slovy, ačkoliv patrně stále platí starořímské *pecunia non olet*, a přestože Ústavní soud nepřehlíží skutečnost, že (z důvodu inflace) výše státní podpory v uplynulých letech fakticky značně poklesla, nabízí se nevyhnutelně otázka, zda příliš štedrá finanční podpora ze strany státu (některým) politickým stranám spíše neškodí. Právě výsledky posledních voleb do Poslanecké sněmovny nicméně dokládají, že obavy části nauky, že dochází k tzv. kartelizaci politických stran, prozatím nebyly naplněny. I přesto by se ale měl zákonodárce vážně zabývat otázkou, zda není vhodné stávající model financování politických stran modifikovat tak, aby kupř. podmínil vznik nároku na státní příspěvek prokázáním určité minimální schopnosti dané politické strany získat část finančních prostředků rovněž od svých členů či sympatizantů. Tento závěr vyslovuje Ústavní soud nejen při vědomí toho, že obecně v demokratických režimech v současné době klesá ochota občanů vstupovat do politických stran, ale i při vědomí toho, že k účasti na politickém životě společnosti nemůže být nikdo nucen. Současně ale není možno dlouhodobě přehlížet skutečnost, že reálné naplňování čl. 5 Ústavy je nemyslitelné bez potřebné míry stranické participace, přičemž k jejímu dosažení či alespoň udržení může (a má) přiměřeně přispívat právě rozumné nastavení systému financování politických stran.“

⁶⁾ K německému modelu srov. blíže MERTEN, H. Státní financování politiky v Německu, in *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 41-62.

⁷⁾ Srov. bod 115 nálezu: „I přesto musí Ústavní soud zdůraznit, že na aktuálnosti a naléhavosti nic neztratilo dříve vyslovené varování před ohrožením principu oddělení politických stran od státu podle čl. 20 odst. 4 Listiny, ke kterému může dojít v důsledku přebujelého systému státního financování politických stran, na který dlouhodobě poukazuje i odborná literatura (srov. např. KYSELA, J., KOKEŠ, M.: *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 162–163; WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 490), poukazující na sníženou motivaci získávat příspěvky od členů politických stran či od dalších podporovatelů a v obecné rovině na vzdalování se politických stran od (dalších složek) občanské společnosti [ANTOŠ, M.: *Lék pro české politické strany? Peníze!* In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Financování politického života*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2015, s. 135 a násl.]. Výroční zprávy politických stran ukazují, že například příjmy v podobě členských příspěvků či soukromých darů tvoří často jen jednotky procent celkových příjmů dané politické strany. Tuto skutečnost je samozřejmě třeba

Ve smyslu těchto závěrů Ústavního soudu, i jeho úvah *de lege ferenda*, je tedy na místě zkoumat dopady novely č. 302/2016 Sb. na systém financování politických stran.

Základní parametry financování politických stran

Než přikročíme k vlastnímu zkoumání dopadů novely č. 302/2016 Sb., pro úplnost a pro ne zcela zasvěceného čtenáře poznamenejme, že financování politických stran v České republice již před účinností novely č. 302/2016 Sb. mělo tyto základní parametry:

Politické strany jsou financovány jednak z příspěvků ze státního rozpočtu, tj. stálého příspěvku, sestávajícího z příspěvku na činnost, přiznávaného politickým stranám, které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů, a příspěvku na mandát poslance, senátora, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy, zvoleného na kandidátní listině politické strany nebo za tuto politickou stranu na kandidátní listině koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo na kandidátní listině koalice nebo sdružení stran a hnutí a nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy - viz ustanovení § 17 a 20 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, a příspěvku na úhradu volebních nákladů, stanoveného v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, a v zákoně č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, jednak ze soukromých zdrojů, jejichž taxativní výčet podává zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích v ustanovení § 17; z tohoto výčtu lze vytknout příjmy 1) z účasti politických stran na podnikání [tato účast je ovšem omezena na obchodní společnosti nebo družstva s výlučným předmětem činnosti spočívajícím v provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání, publikační a propagační činnosti, pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, nebo ve výrobě a prodeji předmětů

vnímat též v souvislosti s přístupem zákonodárce, jenž napadenou právní úpravou přikročil k výraznější regulaci soukromého financování politických stran, jež může do jisté míry ztížit jejich pozici oproti minulosti, kdy příjmy ze soukromých zdrojů takové regulaci nepodléhaly. Nadto novelizace zákona č. 424/1991 Sb. provedená zákonem č. 302/2016 Sb. uložila politickým stranám nové (eventuálně staronové) povinnosti, z nichž některé povedou k nárůstu administrativní náročnosti, a tedy i jejich provozních výdajů (např. vedení čtyř oddělených účtů podle ustanovení § 17a odst. 2 či přijímání darů nebo jiných bezúplatných plnění, jejichž výše nebo obvyklá cena přesahuje částku 1 000 Kč, jen na základě písemné smlouvy podle § 18 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb.). Státní financování politických stran tak má důležitou funkci, aby i za těchto ztížených podmínek podpořilo politické strany, které prokazují vážnost svého působení v politickém systému.“ V případě odkazů na literaturu jde samozřejmě o výběr především recentní literatury, který by bylo na místě doplnit alespoň o další práce Vojtěcha Šimíčka, jimiž se soustavně od roku 1995 věnuje problematice financování politických stran.

propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí], 2) z členských příspěvků, 3) darů a ostatních bezúplatných plnění a 4) z pronájmu a prodeje vlastního majetku. Zákon mezi dovolené příjmy zahrnuje též 5) zápůjčky a úvěry, ty ovšem v dlouhodobém horizontu představují pro politické strany nikoli finanční prostředky, ale naopak závazky.

K veřejnému financování politických stran lze, nad rámec zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, zařadit také příspěvky pro evropské politické strany, jejichž členy jsou i české politické strany, z rozpočtu Evropské unie; jejich úprava je předmětem nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014, o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací. Příspěvek evropským politickým stranám nesmí být ale použit pro přímé ani nepřímé financování jiných politických stran, a zejména ne vnitrostátních stran či kandidátů; do běžného financování činnosti vnitrostátních politických stran se tedy tato evropská podpora nepromítá.⁸⁾

Jak uvedeno shora, zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (v podobě před i po novele) stanoví v § 17 taxativní výčet, či přesněji řečeno omezení pro politické strany co do způsobu jejich financování. Kromě toho v ustanovení § 18 obsahuje (opět v podobě před i po novele) výčet právnických osob, od nichž je politickým stranám zakázáno přijímat dary nebo jiná bezúplatná plnění. Mezi těmito právnickými osobami je uveden 1) stát, kraje a obce, jako veřejnoprávní korporace, a dále právnické osoby s jejich významnější majetkovou účastí, 2) obecně prospěšné společnosti, politické instituty a ústavy, k nimž lze na základě ustanovení § 306 odst. 2 občanského zákoníku doplnit také nadace, 3) svěřenské fondy [zde ovšem nejde o právnické osoby, ale o majetek těchto fondů], a 4) zahraniční osoby, s výjimkou politických stran, fundací (nadací) zřízených k veřejně prospěšné činnosti a státních občanů jiného členského státu Evropské unie, kteří mohou na území České republiky volit do Evropského parlamentu.

Za jistý druh omezení pro financování politických stran lze považovat i povinné zveřejňování dárců ve výročních finančních zprávách politických stran;⁹⁾ jistě ne u každého možného dárce lze předpokládat ochotu deklarovat své spojení s určitou politickou stranou.

⁸⁾ Příspěvky evropským politickým stranám jsou stanovovány jejich celkovou výší v rozpočtu Evropské unie, v položce č. 402. V rozpočtu na rok 2018 se jedná o částku 32 447 000 EUR, viz <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2018/cs/SEC01.pdf> [citováno 18. listopadu 2018]. Z této částky lze podle nařízení č. 1141/2014 financovat až 85 % (nárokovatelných) výdajů evropských politických stran, přičemž 15 % z ní se mezi strany rozděluje rovným dílem, a 85 % poměrně podle počtů jejich členů v Evropském parlamentu.

⁹⁾ Od roku 2017 začala souběžně pro politické strany platit povinnost sestavovat a zveřejňovat samostatné zprávy o financování volebních kampaní, daná novelou zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů,

Změny po novele č. 302/2016 Sb.

Na uvedených základních parametrech novela č. 302/2016 Sb. nic nezměnila. Ostatně její těžiště spočívalo v problematice transparentnosti politických stran,¹⁰⁾ kterou se novela pokoušela řešit zejména zřízením nového Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, nadaného rovněž správnětrestní pravomocí vůči politickým stranám, podrobnějším přehledem o financování, poskytovaným politickými stranami v jejich výročních finančních zprávách, a v neposlední řadě i povinným vedením tzv. transparentních účtů. Co se týče vlastního financování politických stran, novela přinesla následující změny: 1) Jako další příspěvek ze státního rozpočtu stanovila příspěvek na podporu činnosti politického institutu; na příspěvek, ve výši 10 % příspěvku na činnost, má nárok ta politická strana, jejíž alespoň jeden poslanec byl zvolen za danou stranu a hnutí alespoň ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny včetně probíhajícího volebního období a která je zakladatelem nebo členem politického institutu, viz ustanovení § 20 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. V tomtéž paragrafu zákona byl také navýšen příspěvek na mandát poslance, senátora, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy, zvoleného na kandidátní listině politické strany nebo za tuto politickou stranu na kandidátní listině koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo na kandidátní listině koalice nebo sdružení stran a hnutí a nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy z 855 000 Kč na poslance a senátora a z 237 000 Kč na člena zastupitelstva hlavního města Prahy nebo zastupitelstva kraje na 900 000 Kč a 250 000 Kč, v poměrné výši tedy o 5 %.¹¹⁾ 2) Novela dále stanovila limit 3 milionů Kč pro dary (peněžitě a nepeněžitě) a ostatní bezúplatná plnění od jedné a téže osoby (za niž jsou považovány všechny právnické osoby ve vztahu ovládání) v jednom kalendářním roce a u jednotlivých darů (bezúplatných plnění) přesahujících hodnotou 1 000 Kč požaduje písemnou darovací smlouvu, viz ustanovení § 18 zákona. 3) Konečně novela omezila politické strany v přijetí zápůjček a úvěrů jen na banky a platební instituce a jejich pobočky se sídlem na území České republiky, viz již shora citované ustanovení § 17 zákona.

a zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, provedenou zákonem č. 322/2016 Sb.

¹⁰⁾ Ve shrnutí závěrečné zprávy RIA v důvodové zprávě k novele je uvedeno, že navrhovaná právní úprava by měla zajistit vyšší míru transparentnosti financování politických stran (a politických hnutí), a to především v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, a vyšší míru kontroly hospodaření stran a hnutí doplněnou o efektivnější systém sankcí; důvodová zpráva je dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=569> [citováno 18. listopadu 2018].

¹¹⁾ Technicky vzato, jde o návrat k výši tohoto příspěvku před novelou č. 345/2010 Sb.

Příspěvek na podporu činnosti politického institutu

Ve světle závěrů Ústavního soudu, kladoucích důraz na empirická zjištění, je nejjednodušším samozřejmě zkoumat dopady nového příspěvku na podporu činnosti politického institutu. Jeho výše je dána fixními 10 % z nominální částky vyplácené parlamentním politickým stranám jako příspěvek na činnost, a lze jej proto velmi snadno a přesně spočítat, jak také učinili zpracovatelé novely v důvodové zprávě, když maximální náklady na tento příspěvek odhadli na 45 milionů Kč (tento odhad je verifikován údaji z výročních finančních zpráv parlamentních politických stran za rok 2017).¹²⁾ V celkovém podílu příspěvků ze státního rozpočtu na financování politických stran, a jejich výdajů (viz níže), jde ovšem o nepodstatnou částku, přičemž nelze pominout, že příspěvek je vymezen jako dotace určená politickému institutu, jehož hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblasti rozvoje demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv, rozvoje občanské společnosti a společenské soudržnosti, podpory aktivní účasti občanů na veřejném životě, zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuse, nebo přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci. I když šedá je všechna teorie, zlatý strom žití se zelená, nezdá se, že tento příspěvek může být použit k hrazení běžných výdajů politické strany či k financování volební kampaně (použití příspěvku na volební kampaň zákon výslovně zakazuje). V linii úvah Ústavního soudu se můžeme bavit o nepřímém dopadu tohoto příspěvku na neparlamentní politické strany,¹³⁾ zde ovšem nemáme zatím jiného zachytného bodu než Ústavním soudem již analyzované výsledky voleb do Poslanecké sněmovny, jež nenasvědčují uzavírání politického systému novým politickým subjektům; analýza založená na datech z roku 2017 však nemůže vypovídat o vlivu příspěvku na podporu činnosti politického institutu, který parlamentní politické strany, přesněji řečeno jejich politické

¹²⁾ Výroční finanční zprávy politických stran za rok 2017 jsou dostupné na <https://udhpsch.cz/5290-2/> [citováno 18. listopadu 2018].

¹³⁾ Srov. bod 110 nálezu: „Nárok politické strany na příspěvek na podporu činnosti politického institutu by potenciálně mohl být zásahem do volné soutěže politických stran a politických sil ve smyslu čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, jestliže by nedůvodně finančně zvýhodňoval politické strany, které na něj dosáhnou, oproti ostatním stranám. Ačkoliv je státní příspěvek formálně určen výhradně k podpoře činnosti politického institutu, jde *via facti* o podporu politických názorů blízkých té politické straně, která je jeho zakladatelem nebo členem. Jelikož je politická soutěž v první řadě soutěží politických myšlenek (idejí), je rozhodnutí státu o tom, komu bude příspěvek náležet, a či politické myšlenky z příspěvku tedy mohou těžit, jistou formou ingerence zákonodárce do volné politické soutěže. Obecně lze státní podporu poskytovanou politickým institutům považovat za legitimní, vzhledem k výše uvedené roli, jakou mají podle důvodové zprávy plnit. Zároveň lze podporu formou státních příspěvků považovat také za vhodný prostředek této podpory, jelikož je způsobilý takovou roli skutečně usnadňovat. Ústavní soud proto ve vztahu k legislativnímu rámci instituce politického institutu respektuje volnou míru uvážení zákonodárce, současně však připomíná, že existence (a příslušná právní úprava) politických institutů nesmí nepřipustně zasahovat do svobodné soutěže politických stran nad nezbytnou míru.“

instituty, nemohly v tomto roce ještě využít.¹⁴⁾ Pokud by tedy příspěvek na podporu činnosti politického institutu měl spolu s dalšími opatřeními kumulativní dopad v neprospěch neparlamentních politických stran, projevilo by se to až v příštích volbách do Poslanecké sněmovny.

Omezení politických stran v přijímání darů

Oproti příspěvku na podporu činnosti politického institutu omezení politických stran v přijímání darů a ostatních bezúplatných plnění lze již pro rok 2017, v němž pravidla novely začala platit, zkoumat, a je nasnadě, že by tak mělo být učiněno nikoli ve srovnání s rokem 2016, ale s obdobným volebním rokem (do Poslanecké sněmovny), ve kterém se srovnatelným způsobem akcelerují jak výdaje, tak i příjmy politických stran tj. s rokem 2013.¹⁵⁾ Vycházet přitom můžeme z dat uvedených ve výročních finančních zprávách.¹⁶⁾ Lze zkoumat, zda a jak se změnil podíl darů (resp. darů a členských příspěvků jako zdrojů soukromého financování politických stran, závislých na podpoře jejich členů a sympatizantů) na jedné straně a podíl příspěvků ze státního rozpočtu (tj. veřejného financování) na straně druhé na celkovém financování politických stran. To je patrně to, co by nás mělo ve světle závěrů Ústavního soudu zajímat.¹⁷⁾ Za tímto účelem bychom měli srovnávat data týkající se parlamentních politických stran, které na příspěvky v uvedených letech 2013 a 2017 dosáhly. Níže uvedené již agregované údaje

¹⁴⁾ V roce 2018 se podle informace Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, dostupné na internetové stránce <https://registrace.udhpsch.cz/seznam/suazupi> [citováno 2. 1. 2019], jako politické instituty ve smyslu zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích registrovaly Institut pro křesťansko-demokratickou politiku, z.ú., (Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová), Institut pro politiku a společnost, z.s., (ANO 2011), Institut pro pravicovou politiku, z.ú., (Občanská demokratická strana), Masarykova demokratická akademie, z. s., (Česká strana sociálně demokratická), a TOPAZ, z.s. (TOP 09). Úplné údaje o jejich financování budou dostupné z výročních finančních zpráv uvedených politických stran předkládaných v příštím roce.

¹⁵⁾ Srov. k tomu přehled příjmů a výdajů politických stran in ŠIMRAL, V.: *Financování politických stran*, Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2016, s. 128-129.

¹⁶⁾ Kromě shora uvedených výročních finančních zpráv za rok 2017, dostupných, jak shora uvedeno, z internetových stránek Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran, jsou výroční finanční zprávy z předcházejících let, včetně za rok 2013, dostupné z internetových stránek uvedených politických stran:

<https://www.anobudelip.cz/file/edee/ke-stazeni/ostatni/financni-zprava-vc-auditovane-zaverky.pdf>; https://www.cssd.cz/data/files/vyrocn-financni-zprava-2013-1_1.pdf; <https://www.kdu.cz/getattachment/O-nas/Dokumenty/Financni-zpravy/Vyrocn-financni-zprava-2013.pdf.aspx>; https://www.ksm.cz/sites/default/files/soubory/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD%20zpr%C3%A1vy/vyrocn-financni-zprava_ksm_za_rok_2013.pdf; <https://www.ods.cz/clanek/6911-ods-predlozila-vyrocn-financni-zpravu-za-rok-2013-do-snemovny>; https://www.top09.cz/files/soubory/vyrocn-financni-zprava-top-09-za-rok-2013_1035.pdf; [citováno 18. listopadu 2018].

¹⁷⁾ Budeme tak odhlížet od ostatních příjmů politických stran, jako je účast na podnikání, či z pronájmu a prodeje vlastního majetku.

poskytují přitom pro zkoumání financování politických stran spolehlivější obraz, než kdybychom dovozovali závěry z údajů týkajících se jednotlivých stran; tento přístup ostatně také více odpovídá systémovému posuzování problematiky financování politických stran Ústavním soudem.

V roce 2013 a znovu v roce 2017 se do Poslanecké sněmovny dostaly následující politické strany: ANO 2011, Česká strana sociálně demokratická, Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová, Komunistická strana Čech a Moravy, Občanská demokratická strana, a TOP 09, s výsledkem 80,5 % hlasů v roce 2013 a 67, 1 % hlasů v roce 2017.¹⁸⁾ Tyto strany získaly v roce 2013 příjmy celkem 1 490 201 323 Kč, z toho na darech 152 883 765 Kč a na členských příspěvcích 63 883 208 Kč, v souhrnu obou položek, jak darů, tak členských příspěvků 216 766 973 Kč; státní příspěvky vykázaly ve výši 400 261 000 Kč na příspěvku na úhradu volebních nákladů a 397 024 813 Kč na příspěvku na činnost. V roce 2017 pak získaly příjmy celkem 1 287 640 709 Kč, z toho na darech 141 030 147 Kč a na členských příspěvcích 59 113 859 Kč, v souhrnu obou položek, jak darů, tak členských příspěvků 200 144 006 Kč; státní příspěvky vykázaly ve výši 339 696 200 Kč na příspěvku na úhradu volebních nákladů a 428 053 085 Kč na příspěvku na činnost. Procentuálně vyjádřeno, v roce 2013 činil podíl darů na příjmech uvedených politických stran 10 % a podíl členských příspěvků 4 %; podíl příspěvku na úhradu volebních nákladů 27 % a podíl příspěvku na činnost rovněž 27 %. V roce 2017 činil podíl darů na příjmech 11 % a podíl členských příspěvků 4,6 %; podíl příspěvku na úhradu volebních nákladů 26 % a podíl příspěvku na činnost 33 %.

Výsledná data ilustrují dva závěry: 1) rok 2017, v němž nabyla účinnosti novela č. 302/2016 Sb., nepředstavuje změnu oproti dosavadnímu trendu ve stranických financích; s čímž souvisí, že 2) zřejmě nelze tvrdit, že by novelou č. 302/2016 Sb. zákonodárce přikročil k výraznější regulaci soukromého financování politických stran.¹⁹⁾ Z výše uvedených dat také plyne zřejmý fakt, že pokud by zákonodárce měl uvažovat ve smyslu úvah Ústavního soudu *de lege ferenda* o tom, že by poskytnutí příspěvku ze státního rozpočtu bylo podmíněno prokázáním určité minimální schopnosti dané politické strany získat část finančních prostředků rovněž od svých členů či sympatizantů, patrně by se nemělo jednat o převzetí německého modelu financování politických stran

¹⁸⁾ Údaje Českého statistického úřadu o volebních výsledcích jsou dostupné na <https://www.volby.cz/> [citováno 21. listopadu 2018].

¹⁹⁾ Podle přehledu Víta Šimrala, již citovaného v poznámce pod čarou č. 14, v letech 2002, 2006, 2010 a 2013, kdy se konaly volby do Poslanecké sněmovny, činil podíl příspěvků ze státního rozpočtu pro všechny české politické strany 62,5 %, 59,3 %, 46,4 % a 54,5 %. K tomu členské příspěvky v uvedených letech činily 4,3 %, 4,0 %, 3,6 % a 4,0 %, dary 7,4 %, 13 %, 21 % a 13 %. Byť jsme vycházeli pouze z dat politických stran s dlouhodobějším zastoupením v Poslanecké sněmovně, vzhledem k objemu finančních prostředků, s nimž ovšem právě tyto strany hospodaří – v bližších podrobnostech lze opět odkázat na citovanou práci Víta Šimrala – je lze považovat pro účely zkoumání změn týkající se darů a členských příspěvků za dostatečně reprezentativní.

s jeho velmi vysokou (stoprocentní) relativní hranicí, neměl-li být výsledkem takové změny nakonec pouze finanční postih - a to zvláště za situace, kdy celkové výdaje uvedených politických stran v roce 2017, v nichž se už uplatnil volební limit nastavený zákonem č. 322/2016 Sb. pro volby do Poslanecké sněmovny na 90 000 000 Kč, činily k dosaženým příjmům srovnatelnou sumu celkem 918 992 000 Kč. Je totiž otázkou, zda by v případě stanovení uvedené vysoké relativní hranice byly politické strany vůbec s to od svých členů a sympatizantů generovat k poskytnutí příspěvků ze státního rozpočtu ve stávající výši potřebné navýšení příjmů z darů a členských příspěvků. Dílčí dobrou zprávou v té souvislosti ovšem je, že omezení vztahující se k darům, stanovená novelou č. 302/2016 Sb., nevedla v roce 2017 k jejich poměrnému snížení, oproti výsledkům z roku 2013, třebaže současně došlo k pětiprocentnímu navýšení příjmů z příspěvku na mandát.

Administrativní zátěž spojená s novelou č. 302/2016 Sb.

Při uvedeném objemu celkových výdajů parlamentních politických stran se ovšem také nová administrativní zátěž, spojená s novelou č. 302/2016 Sb., o níž se také v nálezů Ústavního soudu hovoří, jeví pro tyto strany jako nevýznamná položka. Ústavní soud příkladem z nových administrativních povinností politických stran vytýká vedení čtyř oddělených účtů podle ustanovení § 17a zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích či přijímání darů nebo jiných bezúplatných plnění, jejichž výše nebo obvyklá cena přesahuje částku 1 000 Kč, jen na základě písemné smlouvy podle ustanovení § 18 odst. 5 tohoto zákona. S uvedenými povinnostmi, ostatně i s řádným vyplněním výroční finanční zprávy, což je ovšem povinnost, kterou měly politické strany již před novelou č. 302/2016 Sb., je nepochybně spojena určitá administrace, ta však po mém soudu vyžaduje spíše pozornost věnovanou těmto povinnostem, než že by představovala významnou administrativní zátěž. V té souvislosti budiž poznamenáno, že zdaleka největší náklady může pro politické strany s malým nebo dokonce nulovým rozpočtem představovat sestavení a ověření účetní závěrky profesionálním auditorem, což je ovšem také povinnost, kterou zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ukládal politickým stranám již před novelou č. 302/2016 Sb.²⁰⁾ [Jde přitom o povinnost, kterou podle Nejvyššího správního soudu musí splnit i politické strany s nulovým rozpočtem, nevykazující v daném roce žádné příjmy²¹⁾].

Omezení týkající se úvěrů a zápůjček

Je otázkou, zdali má smysl předešlý kvantifikující postup, jako v případě členských příspěvků a darů, aplikovat i na úvěry a zápůjčky, jež jsou nově

²⁰⁾ Novela pouze doplňuje povinnou pětiletou rotaci auditora a ověření účetní závěrky obchodní společnosti či družstva s účastí politické strany.

²¹⁾ Srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. Pst 11/2014-33.

omezeny jenom na banky a platební instituce a jejich pobočky se sídlem na území České republiky. Jak bylo řečeno shora, úvěry a zápůjčky jsou v dlouhodobém horizontu nikoli příjmy politických stran, ale jejich závazky, které jsou dány povýtce jejich individuální finanční situací a strategií. Změny po nabytí účinnosti novely č. 302/2016 Sb. by tedy sice bylo možné rovněž porovnávat s předcházejícím obdobím (na základě údajů z výročních finančních zpráv), jakýkoli souhrn by však po mém soudu podával data odrážející, jak shora uvedeno, pouze situaci, a zdůrazněme opět i strategii jednotlivých politických stran, takže dovozovat zde nějaké závěry vztahující se k obecným dopadům regulativního omezení na stranické finance se mi jeví jako více než problematické.

Závěry

Z výše uvedeného tedy plyne následující: 1) Empirická data z výročních finančních zpráv za rok 2017 nepotvrzují, že by v důsledku novely č. 302/2016 Sb. došlo k významným dopadům na politické strany co do snížení celkového objemu darů (a členských příspěvků), či jejich podílu vůči příspěvkům ze státních rozpočtů. 2) Pokud jde o rozevírání nůžek mezi veřejným financováním parlamentních a neparlamentních politických stran, v novele tento aspekt naplňuje pětiprocentní zvýšení příspěvku na mandát poslance a senátora; neparlamentních politických stran se ovšem týká souběžné zvýšení příspěvku na mandát člena zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstva kraje, což by se nemělo opomíjet. 3) S novými administrativními povinnostmi jsou spojeny provozní výdaje, ty jsou ale k celkovému objemu výdajů parlamentních politických stran nevýznamnou položkou, v případě neparlamentních politických stran s malým nebo nulovým rozpočtem lze hovořit spíše o dopadu spojeném s povinností ověření účetní závěrky auditorem, to je ovšem povinnost, kterou politické strany měly již před novelou č. 302/2016 Sb.

Shrnutí:

Článek se zabývá, ve světle závěrů Ústavního soudu v nálezu ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17, č. 60/2018 Sb., dopady zákona č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, na financování politických stran. Podle autora data získaná z výročních finančních zpráv za rok 2017 nepotvrzují, že by zákonem č. 302/2016 Sb. došlo k významnému omezení soukromého financování politických stran nebo k jejich administrativnímu zatížení. V článku nejsou analyzovány změny týkající se zápůjček a úvěrů, nakolik jsou tyto finanční operace dány povýtce individuální situací a strategií jednotlivých politických stran.

Financing of political parties after Act No. 302/2016 Coll. – summary:

The Article focuses, with regard to the Decision of the Constitutional Court of 12 December 2017, No. Pl. ÚS 11/17, published also under No. 60/2018 Coll., on the impact of the Act No. 302/2016 Coll., which amended the Act No. 424/1991 Coll., on Association in Political Parties and Political Movements, as financing of political parties concerned. According to the author, the data obtained from the annual financial reports of political parties 2017 do not confirm that financing of political parties from private sources was significantly limited or political parties were faced significantly administrative costs on the basis of the Act No. 302/2016 Coll. The changes related to loans and credits of political parties were not analysed because these financial operations are guided mainly by individual situation and strategy of political parties.