

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jan Martinek

Financování politických stran: Mezinárodní komparace

Diplomová práce

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

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26.3.2023

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 233 673 znaků včetně mezer.

Jan Martinek

diplomant

V Praze dne 26.3.2023

Na tomto místě bych rád poděkoval svému vedoucímu doc. JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M. za pomoc při vytváření této práce, i za to, že mě právě jeho semináře k tomuto tématu přivedly. Dále bych chtěl poděkovat svým rodičům za neustávající důvěru a podporu (nejen) během mého studia.

Obsah

Úvod	1
Proč je financování politických stran důležité?	1
Možné modely financování politických stran.....	2
Sdílené principy versus národní úpravy	4
Struktura a metodologie práce a dosavadní výzkum	5
Teoretická část	8
K pojmu politické strany a její roli ve společnosti	8
K pojmu financování politických stran	10
Soukromé financování.....	13
Vývoj soukromého financování politických stran.....	13
Doporučení Benátské komise a výzkumné otázky	14
Další otázky spojené se soukromým financováním politických stran	16
Veřejné financování.....	17
Předpoklady a zásady (přímého) veřejného financování	17
Doporučení Benátské komise a výzkumné otázky	20
Konstrukce státního příspěvku: Alternativa k výsledku voleb?.....	22
Komparace právních úprav	24
Kritéria výběru komparovaných států	24
Komparace přímého veřejného financování (státních příspěvků)	27
Česká republika	27
Příspěvek na činnost.....	27
Příspěvek na úhradu volebních nákladů.....	31
Příspěvek na podporu činnosti politického institutu.....	33
Slovensko (inspirace pro omezení výše příspěvku na mandáty a řešení inflace).....	33
Francie (alternativní pojetí příspěvku za mandáty a reflexe dvoukolového volebního systému)	35
Lotyšsko (příspěvek za hlasy uplatněný nejen pro parlamentní volby)	36
Německo (ocenění schopnosti stran získat finanční prostředky od svých podporovatelů).....	38

Komparace vybraných aspektů veřejného financování	40
Konstrukce státních příspěvků: Za mandát nebo za hlas	40
Nárok na získání státního příspěvku – kritérium výsledku v minulých volbách	41
Účelovost a jiná omezení v nakládání se státním příspěvkem	42
Komparace regulace soukromého financování	43
Co může tvořit příjmy politických stran?	44
Jaká je maximální výše daru od jedné osoby?	45
Může být dárce právnická nebo zahraniční osoba?	48
Umožňuje právní úprava dary anonymní nebo v hotovosti?	49
Jak jsou regulovány půjčky?	50
Liberální a restriktivní přístup k soukromému financování	51
Kontext vývoje české právní úpravy, nálezy Ústavního soudu, a návrhy de lege ferenda	52
Financování politických stran pohledem českého Ústavního soudu	52
Návrhy de lege ferenda	59
Veřejné financování, které je spravedlivé, usnadňuje vstup do volební soutěže, a motivuje strany k posílení členského principu	60
Přechod od příspěvku za mandáty k příspěvku za hlasy	63
Jak zajistit, aby do volební soutěže mohla vstoupit každá strana?	69
Soukromé financování: koalice, registr dárců, půjčky, daňové zvýhodnění, a podmíněnost státního příspěvku schopností strany získávat soukromé financování	73
Závěr	77
Seznam zdrojů a literatury	79
Monografie a odborné články	79
Internetové a ostatní zdroje	82
Právní předpisy	85
České	85
Zahraniční	86
Judikatura	87

Financování politických stran: Mezinárodní komparace	89
Funding of Political Parties: An International Comparison	90

Úvod

Proč je financování politických stran důležité?

Politické strany sehrávají v moderních demokratických státech nezastupitelnou úlohu – sdružují politicky aktivní občany podobného politického smýšlení, umožňují jim formulaci politického programu i vzájemné tříbení názorů, a sestavují kandidátní listiny a navrhují jednotlivé kandidáty do většiny voleb, ve kterých jim následně zajišťují podporu prostřednictvím volebních kampaní.¹ Aby bylo možné hovořit o demokratickém systému, musí v něm existovat alespoň dvě strany s vyrovnanými možnostmi účastnit se voleb a prezentovat veřejnosti své postoje. Václav Havel během pražského jara ve své eseji *Na téma opozice* argumentoval „*Opravdu: o demokracii lze vážně mluvit jen tam, kde má lid možnost – jednou za čas – svobodně si zvolit, kdo mu má vládnout. Což předpokládá existenci **aspoň dvou souměřitelných alternativ**. Totiž dvou svéprávných, rovnoprávných a navzájem na sobě nezávislých politických sil, z nichž obě mají **tutéž šanci stát se vedoucí silou ve státě, rozhodne-li tak lid.***“² A jedním z projevů této souměřitelnosti je i nastavení férového systému financování politických stran, respektive regulace, která omezí jevy, které jsou pro demokratické uspořádání škodlivé, a zároveň umožní, aby se politické soutěže mohlo zúčastnit co nejvíce subjektů, a aby byly jejich šance ve volbách uspět co nejvíce vyrovnané.

Činnosti, které politické strany vykonávají – zejména vedení volebních kampaní – mohou být velice nákladné, a to i v případě, že je stanoven pro jednotlivé kampaně nebo jednotlivé kandidáty finanční limit. Strany proto potřebují najít způsoby, jak získávat (pravidelně i nárazově) finanční prostředky. Jak konstatuje Marcin Walenski: „*V demokraciích záleží na penězích, protože bez nich není možné vykonávat demokratickou politickou činnost.*“³ Otázka nastavení systému financování politiky je obzvláště citlivá v nových demokraciích, ale s řadou problémů se setkáváme i tradičních demokraciích. Koneckonců, mnohé z regulací financování politických stran byly například ve státech západní Evropy přijaty až v reakci na konkrétní korupční skandály.⁴

Správně nastavený systém financování politických stran tedy plní celou řadu funkcí – umožňuje politickou soutěž za (relativně) rovných podmínek, umožňuje stranám běžný administrativní provoz i vedení volebních kampaní bez nadměrné zátěže, ale také bez nepřiměřených státních zásahů do

¹ Wintr, Jan. *Principy českého ústavního práva (5. vydání)*. (Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020). s.51.

² Havel, Václav. "Na téma opozice." ČSDS. Dostupné z: <http://csds.cz/cs/g6/4719-DS.html>

³ "Money matters for democracy because much of democratic political activity simply could not occur without it." Walecki, Marcin. "Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria." *International Foundation for Election Systems*. (2003). s.2.

⁴ Pinto-Duschinsky, Michael. "Financing Politics: A Global View." *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 4. (2002). s.69-70, 74.

činnosti, a v ideálním případě i posiluje vazby mezi členskou základnou a stranickými funkcionáři, motivuje dárce a zamezuje závislosti stran na některých (nežádoucích, byť legálních) typech příjmů.⁵ Lze konstatovat, že se jedná o téma, které bude v demokratických společnostech vždy důležité a aktuální.

Možné modely financování politických stran

V obecné rovině se nabízí tři hlavní možnosti financování: Strany mohou získávat finanční prostředky vlastní činností (př. podnikáním), od soukromých dárců, anebo z veřejných rozpočtů. Každé z těchto řešení má své klady a zápory, a vyžaduje citlivou právní úpravu a regulaci, která nebude představovat zásah do ústavní svobody sdružovat se v politických stranách ani do jiných základních práv každého jednotlivce, například do jeho svobody projevu, a na druhé straně bude šetřit ústavní princip svobodné soutěže politických stran (jejímž nedílným požadavkem je i oddělení politických stran od státu⁶).⁷ Například první možnost, financování z vlastní činnosti, připadá v úvahu zejména pro tradiční strany disponující rozsáhlejším nemovitým majetkem. Nově vzniklé strany ovšem tuto možnost zpravidla nemají, je proto žádoucí zajistit, aby tento nedostatek mohly vyrovnat skrze dostupné soukromé a veřejné financování.

Soukromé financování politických stran má velice dlouhou tradici – jeho počátky lze vysledovat již do dob antického Říma, například k raně byzantským kláním zeleného a modrého vozatajského týmu v konstantinopolském hippodromu⁸ - a spočívá v tom, že činnost politické strany financují její členové, příznivci, a sympatizanti (formou finančních darů, fundraisingem). Lze rozlišovat celou řadu motivací dárců pro poskytnutí příspěvku politické straně, dodnes užívanou rámcovou typografií vytvořil například Vifredo Pareto v roce 1935.⁹ U soukromého financování jsou nejdůležitější otázkou regulace a transparentnost – kdo může být dárce (například: pouze fyzické, nebo i právnické osoby?, pouze státní příslušníci, nebo i cizinci?), jaká může být maximální výše daru (a jestli z ní umožníme výjimky, například pro jednotlivé kandidáty, kteří „přispívají“ na svoji vlastní kampaň), jak zajistit veřejnou

⁵ Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.48.

⁶ čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, Ústavní zákon č. 2/1993 Sb.

⁷ Wintr, Jan. *Principy českého ústavního práva (5. vydání)*. (Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020). s.54.

⁸ Külzer, Andreas. *Byzanc: dějiny, společnost, kultura*. (Červený Kostelec: Oriente, 2016). s.145. Kysela, Jan a Marian Kokeš. *Komentář: Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích*. (Praha: Wolters Kluwer, 2017). s. XIII.

⁹ Který motivace dárců (zjednodušeně) dělí na idealistické, socializační, a materialistické: Pareto, Vifredo. *The Mind and Society Vol. 4* (London: Jonathan Cape, 1935). Převzato z Walecki, Marcin. "Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria." *International Foundation for Election Systems*. (2003). s.2.

kontrolu nad hospodařením stran a jakým způsobem vymáhat dodržování stanovených pravidel, případně sankcionovat jejich porušování.

Veřejné financování se v Evropě objevuje až v roce 1959,¹⁰ kdy Spolková republika Německo (do značné míry zásluhou činnosti Spolkového ústavního soudu) zavedla jako první evropská země přímé státní příspěvky pro činnost politických stran.¹¹ Důvodů byla celá řada, od historické zkušenosti z Výmarské republiky,¹² přes celkový pokles členů politických stran, a naopak rostoucí náklady na volební kampaně.¹³ Německo následovaly další evropské země – Švédsko v roce 1965, Finsko 1968 a Norsko 1970. Itálie zavedla přímou podporu v roce 1974, Rakousko 1975, Španělsko a Portugalsko v roce 1977. Francie a Belgie se přidaly o deset let později (v roce 1988, respektive 1989). Model státních příspěvků politickým stranám ve prospěch podpory volné politické soutěže v devadesátých letech rychle¹⁴ přijaly i nové demokracie – státy bývalého východního bloku.¹⁵

Zatímco v Evropě se veřejné financování politických stran postupně stalo v zásadě normou, ve Spojených státech se i pod vlivem rozhodovací praxe Nejvyššího soudu (například ve věci *Buckley v. Valeo* z roku 1976)¹⁶ strany, respektive kandidáti opírají téměř výhradně o soukromé dary. Schopnost získat ohromné částky je v USA naprosto nedílnou součástí předvolební kampaně a obvykle poměrně spolehlivý ukazatel toho, který kandidát bude nejúspěšnějším nejen v primárních volbách, ale i v následných volbách všeobecných.

Kromě národních úprav lze zmínit i existenci veřejného financování na nadnárodní úrovni – konkrétně na úrovni Evropské unie. Jeho základem je *nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací*.¹⁷

¹⁰ Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.52.

¹¹ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.35.

¹² Koole, Ruud. "Dilemmas of Regulating Political Finance, with Special Reference to the Dutch Case" v Napel, Hans Martien a Ingrid van Biezen. *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*. (Leiden University Press, 2014). s.46.

¹³ Miller, Michal. *Subsidizing democracy: how public funding changes elections and how it can work in the future*. (Cornell University Press, 2013). ISBN: 978-0801452277. s.12-13.

¹⁴ A v rozsáhlém měřítku: Biezen, van Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. (Germany: Council of Europe Publishing, 2003). s.33.

¹⁵ Casas-Zamora, Kevin. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. (Colchester: ECPR Press, 2005) ISBN: 9780954796631. s.30.

¹⁶ "Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)." *US Supreme Court*. V plném znění dostupné na: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/>

¹⁷ "Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací." *EUR-Lex*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32014R1141>

Sdílené principy versus národní úpravy

Nastavení způsobu financování politických stran je vnitřní záležitostí každého státu – ale protože zákonodárci napříč Evropou vycházejí ze stejných zásad a předpokladů, výsledná právní úprava je mnohdy podobná, respektive lze vyzorovat výraznou inspiraci. Zároveň postupně vznikla celá řada (nezávazných) doporučení, jak financování politických stran pojmout. Za pozornost určitě stojí dokumenty připravované Evropskou komisí pro demokracii prostřednictvím práva, známé též jako Benátská komise, která je expertním poradním orgánem Rady Evropy pro otázky ústavního práva, například *Guidelines on Political Party Regulation* z roku 2010 a *Code of Good Practice in the Field of Political Parties* z roku 2009, případně nejnovější *Guidelines on Political Party Regulation Second Edition* z prosince 2020.¹⁸ Především obě *Guidelines* poskytují značné množství inspirace pro návrhy de lege ferenda, tudíž jim v této práci věnuji samostatné podkapitoly.

Na úrovni Evropské unie pak stojí za zmínku analýza *Financing of political structures in EU Member States* z roku 2021, kterou pro Evropský parlament zpracovalo generální ředitelství pro finance právě za účelem diskuse o možném zlepšení národních regulací politického financování, ale též zlepšení financování evropských politických stran (tj. úpravy *nařízení č. 1141/2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací*).¹⁹ Hlavními tématy této analýzy je srovnání veřejného financování a rizik jeho zneužití napříč členskými státy, srovnání požadavků na transparentnost/ zveřejňování a oznamování darů, a také to, jak se jednotlivé právní úpravy vyrovnávají s kampaní vedenou třetími stranami,²⁰ zejména v kontextu kampaně vedené prostřednictvím sociálních sítí.

Výše uvedené dokumenty nijak nezavazují zákonodárce na národní úrovni. S ohledem na povahu regulace financování politických stran – o které rozhodují právě členové politických stran – tím pádem do určité míry „regulují sami sebe“ – je nicméně velice důležité, že tyto nezávazné dokumenty otevírají diskusi nad jednotlivými národními úpravami v jejich vzájemném srovnání, a že se pokouší identifikovat jak obvyklé, tak optimální způsoby nastavení financování politických stran.

V obecné rovině ale lze jednotlivé přístupy k financování politických stran kategorizovat – například Michael Pinto-Duschinsky dochází k závěru, že s rozvinutějším veřejným financováním se

¹⁸ "Political parties." *Council of Europe*. Dostupné z:

https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_parties&lang=EN

¹⁹ Reed, Quentin et al. "Financing of political structures in EU Member States." *European Parliament*. (2021). s.7.

²⁰ Z 27 členských států tuto problematiku upravuje pouze 7: ve třech je kampaň vedená třetí osobou regulována, ve čtyřech zakázána. Reed, Quentin et al. "Financing of political structures in EU Member States." *European Parliament*. (2021). s.48.

setkáváme ve státech kontinentální Evropy a zemích, které byly kontinentální tradicí výrazněji ovlivněny (za příklad udává státy Latinské Ameriky) – tedy v zemích, ve kterých je také převážně poměrný volební systém – zatímco například státy Commonwealthu, a obecně bývalé britské kolonie (včetně Spojených států), inklinují k většinovému volebnímu systému, mají méně regulace, a celkově nižší (nebo žádné) státní příspěvky. Pinto-Duschinsky dále konstatuje, že země bývalého východního bloku se po jeho rozpadu přiklonily ke kontinentální tradici.²¹

Struktura a metodologie práce a dosavadní výzkum

K problematice financování politických stran lze přistoupit kvalitativně i kvantitativně, optikou celé řady vědních oborů od práva přes politologii, sociologii, historiografii, nebo filosofii. Tato práce zkoumá zejména platnou právní úpravu – v některých případech doplněnou o kontext historického vývoje. Pojímám ji tedy primárně jako kvalitativní analýzu (národních) a komparaci právních úprav s důrazem na českou právní úpravu a možnosti jejího zlepšení s přihlédnutím k zahraničním příkladům. Práce má tři hlavní části: Teoretický úvod věnovaný tomu, jaká je úloha politických stran v moderní demokratické společnosti, jaké modely financování existují, a jak prostřednictvím těchto modelů posílit (nebo oslabit) řádné fungování politických stran. Následně v komparativní části představím úpravu veřejného a soukromého financování v některých evropských zemích – u soukromého financování se zaměřím na otázky regulace, u veřejného na rozhodná kritéria pro poskytnutí státních příspěvků. Ve třetí části práce nejprve optikou nálezů Ústavního soudu představím vývoj české právní úpravy, a následně se pokusím navrhnout konkrétní zlepšení české legislativy (návrhy de lege ferenda).

Co se týče stavu dosavadního bádání, v České republice již vyšlo několik významnějších monografií, z nejnovějších prací především *Peníze a politika* z roku 2020, ve které Petr Vymětal analyzuje celkové trendy ve financování politických stran v České republice v letech 1991-2016 primárně z hlediska korupčních rizik s ním spojených,²² případně již tradiční monografii *Strany a stát, volby a finance* Jana Outlého, která si kladla za cíl výzkum tohoto tématu v České republice představit a poskytnout k němu základní nástroje.²³ Ačkoliv se jedná o monografii z roku 2003, za uplynulých dvacet let nedošlo k zásadnější nápravě celé řady systémových nedostatků, které Jan Outlý velice důsledně odhalil a popsal – v zásadě se zlepšila pouze kontrola, zatímco významné systémové

²¹ Pinto-Duschinsky, Michael. "Financing Politics: A Global View." *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 4. (2002). s.75.

²² Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.13.

²³ Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). Úvod.

nedostatky zůstaly beze změny. Oba autoři také, byť se sedmnáctiletým časovým odstupem, konstatují, že je téma i přes svůj význam stále spíše „v pozadí akademického bádání i v pozadí zájmu společnosti.“²⁴

Kromě Jana Outlého a Petra Vymětala se tomuto tématu v České republice podrobněji věnují například Vojtěch Šimíček (*Jak dále s přímým státním financováním politických stran?, Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu*), Vít Šimral (*Financování politických stran v Československu a České republice 1990–2015, The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe*), Marek Antoš, řada neziskových organizací (*Frank Bold, Transparency International*, či zastřešující *Rekonstrukce státu*), a v neposlední řadě je toto téma oblíbené mezi studenty při psaní závěrečných prací.²⁵ S ohledem na univerzálnost problémů, se kterými se musí právní úpravy této problematiky vypořádávat, lze bez obtíží vycházet i ze zahraničních monografií, článků, či studií – například z německojazyčných díky historickým podobnostem v právní kultuře, nebo východoevropským díky sdílenému vyrovnávání se s postkomunistickou minulostí. V obecné rovině lze konstatovat, že napříč celou „kontinentální“ Evropou je přístup k financování politických stran veden podobnými hodnotami a zásadami, byť v každé zemi reflektující odlišnou historickou zkušenost, společenskou situaci, ale i schopnost stran upravit financování ve svůj prospěch, a sílu ústavních soudů tyto nepravosti nedovolit, a tudíž je univerzální i celá řada doporučení autory v těchto zemích navrhovaných.

V přehledu existujícího výzkumu nelze nezmínit ani nejvýznamnější kvantitativní studie: Velice rozsáhlý a zajímavý kvantitativní výzkum financování politických stran vydal (naposledy) v roce 2017 *European Public Accountability Mechanisms (EuroPAM)*, spadající pod projekt Evropské unie zaměřený na digitální whistleblowing.²⁶ EuroPAM posuzuje situaci ve 34 zemích (a Evropské unii jako celku) z pěti hledisek, přičemž prvním z nich je právě politické financování. Další velice rozsáhlou komparaci pak nabízí Databáze politických financí zpracovaná *Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Po poslední aktualizaci v roce 2022 nabízí tato databáze komparativní srovnání 58 výzkumných kritérií týkajících se politického financování a jeho regulace, a to v 60 zemích.²⁷ S ohledem na rozsah této studie ji využívám jako podpůrný zdroj, opět zejména za účelem identifikace zemí, kterým bych se chtěl věnovat podrobněji – jde o neocenitelnou studii pro kvantitativní výzkum, ale protože je mým cílem

²⁴ Srov. Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.13.

²⁵ Viz repozitáře jednotlivých vysokých škol, např. Univerzity Karlovy: <https://dspace.cuni.cz/discover?query=financov%C3%A1n%C3%AD+politick%C3%BDch+stran&submit=>

²⁶ "About EuroPAM." *EuroPAM*. Dostupné z: <https://europam.eu/?module=about>

²⁷ "Political Finance Database." *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Dostupné z: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

spíše hledání inspirace pro návrhy de lege ferenda, využívám tuto studii zejména k doplnění pramenů a pro lepší orientaci v nich.

Teoretická část

K pojmu politické strany a její roli ve společnosti

V této diplomové práci pracuji s celou řadou poměrně obecných pojmů: Je tedy vhodné, abych v samotném začátku nabídl alespoň základní definice. Giovanni Sartori definuje politické strany jako „*jakoukoliv politickou skupinu, která je identifikovatelná pod patřičnou značkou, jež se účastní voleb a je schopna jejich prostřednictvím prosadit své kandidáty do veřejných úřadů.*“²⁸ Guidelines Benátské komise tuto definici rozšiřují zdůrazněním členského principu: „*nezávislé sdružení jednotlivců, které usiluje o vyjádření politické vůle lidu prostřednictvím snahy o správu a ovlivňování veřejného života v zemi, mimo jiné prostřednictvím nabídnutí kandidátů ve volbách*“²⁹ Obě definice, jak úspornější Sartoriho, tak širší využívaná Benátskou komisí, odlišují politické strany od jiných zájmových skupin vstupujících do politického života především důrazem na jejich participaci ve volbách.³⁰

Za předchůdce moderních politických stran lze vnímat neformální sdružení obdobně smýšlejících poslanců v zákonodárných shromážděních – Maurice Duverger tyto „parlamentní kluby“ nachází již v Ústavodárném shromáždění během velké francouzské revoluce. Takto sdružení poslanci následně začali spolupracovat i na svém znovuzvolení – přičemž pro koordinaci této činnosti vytvářeli volební výbory. Z kombinace snahy o koordinaci parlamentní činnosti a postupu ve volbách následně dle Duvergera vznikly politické strany v dnešní podobě.³¹

Podoba stran se postupně proměňovala – od výše popsaných kádrových či **elitních stran**, přes **strany masové**, které vznikaly společně s rozšiřováním volebního práva na základě třídní sounáležitosti, přes koncept široce rozkročených **catch-all party** po druhé světové válce (pojem zavedl Otto Kirchheimer, 1966). Tyto modely byly v devadesátých letech rozšířeny o **kartelové strany** (Katz a Mair, 1995), tedy strany prorůstající do státu („kolonizující stát“), které se stávají závislé na veřejných zdrojích, nikoliv na svých podporovatelích,³² a o koncept **strany jako firmy** (Hopkin a Paolucci, 1999), tedy strany sloužící jako určité „politické divize“ podnikatelského subjektu.³³

²⁸ Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems*. (1976). Převzato z: Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.18.

²⁹ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.8, bod 11.

³⁰ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.18.

³¹ Duverger, Maurice. *Politické strany*. (Praha: Karolinum, 2016). s.25-29.

³² Podle některých autorů jde nicméně spíše o projev zneužívání státu ze strany catch-all parties než o nový model politické strany: srov. Jarmara, Tomáš. "Evoluční přístup ke studiu politických stran: strana kartelu." *Slovak Journal of Political Sciences*. Vol 11. No 2. (2011). s.150-153.

³³ Podrobněji k teorii typologie politických stran: Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.20-25.

Pro zvýšení přehlednosti nabízím upravený přehled modelů politických stran a jejich charakteristik od Richarda Katze a Petera Maira (doplněnou o model strany jako firmy).³⁴

	Elitní strany	Masové strany	Catch-all strany	Kartelové strany	Strana jako firma
Historické období	19. století	1880-1960	Po 1945	Po 1970	Po 1990
Členský princip	Úzká elita	Homogenní sociální skupina (třída)	Kdokoliv (zejm. střední a vyšší třída)	„Profesní“ politici, úředníci	Členové „zaměstnanci“
Převažující zdroj financování	Dary založené na osobních kontaktech	Členské příspěvky	Zejména dary, narůstající podíl státních příspěvků	Státní příspěvky	Firemní a soukromé zdroje od omezeného počtu dárců
Pozice mezi státem a společností	Strana reprezentuje zájmy elity	Strana „patří“ své části společnosti (třídě)	Strana je prostředník mezi státem a občanskou společností	Strana se stává součástí státu	Voliči „zákazníci“

Stejně jako se u jednotlivých autorů liší typologické rozdělení stran, existuje i celá řada vymezení, jaké mají politické strany funkce a role. Za velice přehledné považuji funkce vymezené Benátskou komisí, podle které politické strany:

- Zprostředkovávají spolupráci jednotlivců při výkonu jejich svobody sdružování a projevu,
- posilují spolupráci mezi držiteli volených úřadů, čímž zefektivňují výkon veřejné moci,
- a propojují držitele těchto úřadů s občany skrze vytváření politických programů a nominaci kandidátů ve volbách, ze kterých si občané mohou vybírat.³⁵

³⁴ Převzato z: Katz, Richard a Peter Mair. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics*. Vol. 1., No. 1. (1995). s.18. Upraveno autorem, doplněno podle přehledu v: Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.27-28, 50.

³⁵ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.9, bod 18.

Co se týče výčtu funkcí, které politické strany ve společnosti plní, existuje v teorii řada konceptů, od Klause von Beyme, který vymezuje pouze čtyři základní funkce („*vymezení cíle – ideologie a programu, artikulace a agregace společenských zájmů, mobilizace a socializace veřejnosti, rekrutování elit a formování vlády*“), přes Elmara Wiesendahla, který základních funkcí v roce 1980 vymezil osmnáct.³⁶

Za teorií obvykle přijímaný cíl, ke kterému politické strany směřují, bývá uváděna snaha o získání podílu na moci, byť existuje i řada alternativních pojetí, často vycházejících z jiných vědních disciplín: Jan Outlý zmiňuje například Josepha Slesingera, který na věc pohlíží z úhlu psychologické analýzy čelních představitelů a za účel existence některých stran označuje primárně osobní ambice (prestiž) jejích představitelů.³⁷

K pojmu financování politických stran

Financování politických stran spadá pod širší pojem financování politiky. Kromě politických stran totiž do politického života určitým způsobem vstupuje celá řada dalších aktérů (počínaje například nejrůznějšími neziskovými či zájmovými organizacemi, přes nezávislé kandidáty, novináře a koneckonců i jednotlivé občany neorganizované v politických stranách). Každý z těchto aktérů zastává v politickém životě určitou úlohu, sleduje vlastní zájmy, řídí se určitými pravidly,³⁸ a potřebuje pro svoji činnost zajistit peněžní prostředky. Protože ale politické strany sehrávají v politickém životě určité privilegované postavení³⁹ (konkrétním projevem je v České republice například to, že pouze registrované politické strany mohou podávat kandidátní listinu ve volbách do Poslanecké sněmovny,⁴⁰ Evropského parlamentu,⁴¹ a zastupitelstev krajů,⁴² případně na to, aby Ústavní soud rozhodl, jestli je „*rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany ve shodě s ústavními nebo jinými zákony*“⁴³), má specificky úprava jejich financování důležité dopady na celkové fungování politického systému.⁴⁴

³⁶ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.19-20.

³⁷ Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.11-12

³⁸ Právními i neprávními: Například u novinářů mediálními zákony a etickými kodexy.

³⁹ Šimíček, Vojtěch. "Ústavní limity financování politického života v České republice a vábení sirén snadných řešení." v Šimíček, Vojtěch. *Financování politického života*. (Brno: Masarykova univerzita: 2015). s. 21.

⁴⁰ § 31 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky

⁴¹ § 21 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu

⁴² § 20 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

⁴³ čl. 87 písm. j) Ústavy České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

⁴⁴ V této práci zkoumám výlučně regulaci právní. Je však namístě zdůraznit, že právo by mělo (v ideálním případě) představovat až poslední prostředek, který danou problematiku reguluje, a že by strany měly samy předcházet

Pojem financování lze definovat jako činnost směřující k získání finančních prostředků. Jedná se tedy primárně o příjmy, které politické strany mohou získávat – a v menší míře i o regulaci jejich výdajů (například s veřejným financováním úzce související regulací volebních výdajů pro jednotlivé druhy voleb), případně o otázky spojené s transparentností, respektive dohledem. Benátská komise dělí otázky spojené s financováním politických stran do osmi hlavních okruhů:⁴⁵

1. Přiměřená omezení soukromého financování,
2. Rovnováhu mezi soukromým a veřejným financováním,
3. Zabránění zneužití nepřímého veřejného financování,
4. Spravedlivá kritéria pro poskytnutí přímého veřejného financování,
5. Výdajové limity pro vedení politických kampaní,
6. Požadavky na transparentnost stranického hospodaření,
7. Nezávislé kontrolní orgány, vhodné sankční mechanismy pro případ porušení,
8. Zákaz nebo omezení financování ze zahraničí.⁴⁶

Příjmy politických stran můžeme rozdělovat podle celé řady kritérií, zejména podle jejich poskytovatelů – na financování soukromé a veřejné – přičemž teorie zná celou řadu možných podrobnějších rozlišení. Například Kevin Casas-Zamora rozděluje soukromé financování na poplatky spojené se členstvím ve straně (členské příspěvky, mimořádné příspěvky, a „stranické zdanění“ členů ve zvolených funkcích⁴⁷), na soukromé dary (dále členěné podle dárce na dary od fyzických a právnických osob; poskytované státním příslušníkem nebo cizincem; případně obchodní společností domácího či zahraničního práva), a na příjmy strany z vlastní činnosti (tzv. „ze stranických investic“ – například pronájmu nebo, pokud to právní úprava umožňuje, z podnikání). Veřejné zdroje pak Casas-Zamora rozděluje na přímé a nepřímé; obě skupiny dále na trvalé (pravidelné) a volební (jednorázové). Mimo tyto dvě základní kategorie staví zdroje nelegitimní – například soukromé dary porušující právní

případným negativním aspektům spojených se svým financováním například skrze seberegulaci založenou na neprávnických normativních systémech.

⁴⁵ Přičemž každé z těchto osmi témat by samo o sobě vystačilo na samostatnou práci (případně monografii). V této diplomové práci se zaměřuji zejména na čtvrtý okruh – snahu o spravedlivější státní příspěvky; a první okruh, regulaci soukromého financování. S touto dvojicí pak přímo souvisí okruhy dva a osm.

⁴⁶ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.59, bod 205.

⁴⁷ Alternativní pohled na „stranické zdanění“ nabízí Michael Pinto-Duschinsky, který jej v podstatě vnímá jako nepřímé veřejné financování: Pinto-Duschinsky, Michael. "Financing Politics: A Global View." *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 4. (2002). s.79.

úpravu (například dary anonymní,⁴⁸ či od dárců, kteří je poskytovat podle platné právní úpravy nemohou).⁴⁹

Klíčová otázka zní, v jakém poměru by vůči sobě mělo soukromé a veřejné financování být. Napříč Evropou se setkáme se zeměmi, ve kterých veřejné financování dosahuje až k 95 procentům, ale též se státy, ve kterých státní příspěvek neexistuje a strany jsou zcela odkázány na financování soukromé.⁵⁰ Celkový trend ve státech kontinentální Evropy směřuje spíše k nárůstu veřejného financování,⁵¹ existují však i významné výjimky – zejména Itálie, která státní příspěvek v nedávné době zcela zrušila, případně Maďarsko, ve kterém byl výrazně snížen.⁵²

Veřejné i soukromé financování totiž reprezentují do určité míry protikladné principy. Na jedné straně by mělo být politickým stranám umožněno získávat finanční prostředky způsobem, pro který se samy rozhodnou, a který bude odpovídat jejich charakteru a silným stránkám (princip svobody). Na druhé straně by ale měl stát zajistit, že strany budou mít k finančním zdrojům alespoň do určité míry srovnatelný přístup a že tedy jejich činnost bude moci probíhat za srovnatelných podmínek (princip rovnosti). Právě hledání rovnováhy mezi těmito principy pak podle Jana Outlého představuje jádro celé diskuse o financování politických stran.⁵³

Co se týče obvyklých výdajů politických stran, s výraznou mírou zjednodušení lze identifikovat dvě nejnákladnější aktivity: účast ve volbách, a běžný administrativní provoz. Toto rozlišení může mít přímý vliv na konstrukci státních příspěvků. Pokud je státní příspěvek poskytován pravidelně a v předvídatelné výši, lze očekávat, že jej strany využijí k pokrytí běžného administrativního provozu. Stejně tak pokud je straně poskytnut jednorázový příspěvek v bezprostřední časové blízkosti voleb, lze

⁴⁸ Absolutně nebo od určité výše dle právní úpravy.

⁴⁹ Casas-Zamora, Kevin. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. (Colchester: ECPR Press, 2005). s.18.

⁵⁰ Srov. Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.56-57. Typickým příkladem země z druhé skupiny je Švýcarsko.

⁵¹ Reed, Quentin et al. "Financing of political structures in EU Member States." *European Parliament*. (2021). s.19.

⁵² Vývoj veřejného financování politických stran v Itálii je zajímavý v mnoha rovinách: Itálie státní příspěvek zavedla již v roce 1974, následně v roce 1993 proběhlo referendum, kdy 90 % voličů hlasovalo pro jeho zrušení. Státní příspěvky se i přesto nadále navyšovaly (až k 74 % v rozpočtu stran v roce 2008). Od roku 2012 ale nastal jejich prudký pokles a následné zrušení. Studie Evropského parlamentu (z roku 2021) konstatuje, že tato změna pomohla především zavedeným – nejsilnějším – stranám – je nicméně otázkou, jestli tento argument obstojí v kontextu výsledků voleb z roku 2022 a vítězství strany Bratři Itálie (která si polepšila z 4,4 % v roce 2018 na 26 % v roce 2022). Reed, Quentin et al. "Financing of political structures in EU Member States." *European Parliament*. (2021). s. 26-28. a "Italian election 2022." *The Guardian*. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2022/sep/25/italian-election-2022-live-official-results>

⁵³ Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.47.

očekávat, že jej strany využijí právě k pokrytí volebních nákladů (případně ke splacení dluhů vzniklých v souvislosti s volební kampaní).

Soukromé financování

Vývoj soukromého financování politických stran

Tradice soukromého financování politických stran je stejně stará, jako strany samotné. Pokud odhlédneme od jejich „antických“ předchůdců (například v úvodu zmíněné finanční podpoře pro vozatajsko-politické týmy v konstantinopolském hippodromu), nabývalo soukromé financování podoby především podle typu konkrétní strany – buď se strany opíraly o jednorázové dary ze strany bohatých donorů (např. u kádrových stran založených na osobním bohatství a konexích), nebo naopak o pravidelně vybírané menší částky od rozsáhlé členské základny, organizované například na třídním principu (typické pro masové strany založené na členských příspěvcích, případně na příspěvcích vybíraných skrze odbory⁵⁴).⁵⁵ Z tohoto rozlišení postupně vznikly i dvě hlavní složky soukromého financování, jak je známe dnes: členské příspěvky a dary.

Systematický výběr členských příspěvků lze podle Jana Outlého pozorovat především u stran dělnických, socialistických, v menší míře i rolnických, které za tímto účelem vytvářely rozsáhlý aparát. Jako ukázkový příklad uvádí německé sociální demokraty, kteří měli ve dvacátých letech minulého století stovky zaměstnanců právě na každotýdenní výběr členských příspěvků od početné členské základny. Oproti tomu strany reprezentující střední a vyšší třídu získávaly finanční prostředky často až bezprostředně před volbami prostřednictvím rozsáhlých fundraisingových akcí. Okruh dárců tedy byl výrazně užší, a kromě bohatých donorů zde sehrávaly významnou roli i podnikatelské subjekty – mimo jiné i průmyslové svazy.⁵⁶

Soukromé financování v obou případech vychází ze skutečnosti, že strany vznikají zdola „jako soukromá iniciativa občanů,“ kteří se sdružují za účelem prosazení určitého politického cíle;⁵⁷

⁵⁴ Biezen, van Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003). s.33.

⁵⁵ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.27-28.

⁵⁶ Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.42-43

⁵⁷ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.37.

schopnost strany získávat pro svoji činnost finanční prostředky je pak podle Jana Outlého důkazem toho, že strana v dostatečné míře reflektuje postoje svých členů a podporovatelů.⁵⁸

V současné době společně s klesajícími členskými základnami politických stran⁵⁹ klesá význam členských příspěvků, a naopak stoupá význam větších darů. S nimi jsou však spojena četná rizika, která systematizuje například Petr Vymětal: V první řadě je zde obava o to, aby si velcí dárci nemohli prostřednictvím svého daru „kupovat vliv,“ což by v extrémním případě vedlo až k oligarchizaci jednotlivých politických stran (pojetí „strana jako firma“), kdy se ze strany stane pouhý nástroj prosazení vůle dárce, na kterém je strana existenčně závislá. Druhá obava spočívá v tom, neregulované soukromé financování povede k výrazným ekonomickým nerovnostem, a to jak vně stran (výše popsaná oligarchizace, která zpochybňuje základní princip „jeden člověk, jeden hlas“), tak mezi stranami navzájem, kdy strany občanské nebudou schopny nashromáždit peněžní prostředky, které by jim umožnily oligarchické straně konkurovat; a za třetí Petr Vymětal zdůrazňuje značný korupční potenciál, který se s enormními dary pojí.⁶⁰ S ohledem na výše uvedené tedy byly v jednotlivých zemích postupně přijímány regulace, které si kladly za cíl tyto hrozby odstranit, nebo alespoň snížit.

Doporučení Benátské komise a výzkumné otázky

Jaká východiska by tato regulace měla splňovat, představím prostřednictvím doporučení (*Guidelines*) Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (*Benátské komise*). Část věnovaná „přiměřeným omezením soukromého financování“ začíná konstatováním, že možnost poskytnout dar představuje základní politické právo každého jednotlivce (fyzické osoby). Toto právo ale může být omezeno stanovením maximální roční výše daru, případně požadavkem na jeho transparentnost.⁶¹ Zatímco jednotlivcům má být poskytnutí daru umožněno v maximální možné míře, státy mohou přijmout regulace, které omezí nežádoucí dary, především od určitých potenciálně rizikových subjektů – od právnických osob (včetně, respektive obzvláště právnických osob vlastněných či spoluvlastněných státem), od anonymních dárců, a od zahraničních dárců. Omezit mohou i způsob poskytnutí daru, přičemž preferovanou variantou je jejich poskytnutí bankovním převodem (či jiným elektronickým,

⁵⁸ Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.93

⁵⁹ Scarrow, Susan. "The Changing Nature of Political Party Membership." *Oxford Research Encyclopedias*. (2017). Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.226>

⁶⁰ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.38-39.

⁶¹ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.60, bod 209.

snadno dohledatelným způsobem).⁶² Do darů by též měla být započítána nepřímá podpora, respektive její finanční ohodnocení, jako například pronájem prostor za tržní ceny – přičemž pro tuto podporu by měly platit stejná omezení jako pro přímé dary – a to jak pokud strana pronajímá od jiného subjektu pod tržní cenou, tak i když naopak ona pronajímá jinému subjektu nad tržní cenou.⁶³

Ještě vyšší požadavky na transparentnost než u darů doporučují *Guidelines* u půjček. Hlavní obava plyne z toho, že se půjčky mohou (nenápadně) přeměnit v dar například tím, že věřitel netrvá na jejich splacení, či je namísto strany splatí třetí osoba. Například česká právní úprava tomuto problému zčásti předchází tím, že stranám mohou zápůjčky a úvěry poskytovat pouze banky, platební instituce a instituce elektronických peněz, u kterých výše uvedené problémy (s ohledem na jejich regulaci a tržní charakter) nehrozí.⁶⁴

Limit na výši darů má být stanoven tak, aby omezoval možnosti korupce či kupčení s politickým vlivem, zároveň však nemá mít nežádoucí dopad na míru politické participace jednotlivců. Doporučuje se, aby nebyl stanoven fixně, ale aby reagoval na případnou inflaci.⁶⁵ V komparativní části této práce ukáží, že pohled zákonodárců na optimální rovnováhu výše popsaných zájmů se napříč Evropou významně liší.

Guidelines přímo zmiňují „rozšířenou“ praxi „stranického zdanění,“ kdy zvolení představitelé své straně poskytují formou daru část svého příjmu. V zásadě jediným omezením podle *Guidelines* je, aby tento typ příjmů podléhal stejné regulaci jako dary od ostatních fyzických osob.⁶⁶ Pro ilustraci, o jak významný příjem politických stran může jít, bych odkázal na data Abela Françoise, který pro rok 2013 vyčíslil průměrný podíl „členských příspěvků poskytnutých politiky“ (tedy v praxi právě onu „stranickou daň“) v rozpočtech francouzských politických stran na 21,7 %.⁶⁷

V komparativní části bych rád posoudil, nakolik jednotlivé státy výše uvedená doporučení ve svých právních úpravách respektují. Konkrétně se zaměřím na následující výzkumné otázky:

- Co může tvořit příjmy politických stran?

⁶² "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.61, bod 211.

⁶³ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.61-62, 64, body 215-216, 225.

⁶⁴ § 17 odst. 8 písm. i) zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. K problému půjček v české právní úpravě se vracím v části věnované návrhům de lege ferenda.

⁶⁵ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.61, bod 213.

⁶⁶ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.63, bod 223.

⁶⁷ François, Abel a Eric Phélippeau. "Party funding in France." v Mendilow, Jonathan. *Handbook of Political Party Funding* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018). s.281.

- Jaká je maximální výše daru od jedné osoby?
- Může být dárce právnická nebo zahraniční osoba?
- Umožňuje právní úprava dary anonymní nebo v hotovosti?
- Jak jsou regulovány půjčky?

Další otázky spojené se soukromým financováním politických stran

Důležitým problémem přímo souvisejícím se soukromým financováním je tzv. „kampaň vedená ze strany třetích osob.“⁶⁸ Typicky se jedná buď o negativní, nebo naopak nepřímo podpůrné kampaně, které mohou ovlivnit rozhodování voličů, zároveň však nejsou oficiálně financovány ze stranických pokladen.⁶⁹ K problému se vyjadřují i *Guidelines* Benátské komise, které v souladu s nálezem Evropského soudu pro lidská práva *Bowman v. The United Kingdom* konstatují, že stát podobné aktivity nemůže zakázat,⁷⁰ může je ovšem „rozumně a proporcionálně“ omezit.⁷¹

Hlavním problémem spojeným s tímto zapojením třetích stran je překročení případných limitů na výdaje kampaně, a také omezená možnost dohledu (což vede ke snížené transparentnosti a rizikům korupce). Petr Vymětal ve své práci konstatuje, že k problému zatím na evropské úrovni existuje příliš málo dat – státy, které již o řešení usilují, zatím nejčastěji zavádějí povinnost „třetí osoby“ identifikovat a jejich aktivity „započítávat“ do výdajových limitů politických stran.⁷² Podobné řešení je ale mnohdy obtížně realizovatelné, a problémy se ještě násobí, když se pokusíme vhodně regulovat kampaň třetích osob vedenou například na internetu (sociálních sítích). Jak konstatuje analýza Evropského parlamentu, ve většině států EU tato problematika upravena není: s regulací se setkáme pouze v České republice, Irsku a Lotyšsku, se zákazem pak ve Francii, Litvě, Rumunsku a na Slovensku.⁷³

Preferovaným řešením, které může výše zmíněným problémům předcházet, je snaha o co nejširší transparentnost soukromého financování. Ingrid Biezen zmiňuje především požadavek na

⁶⁸ Srov. Gauja, Anika a Graemem Orr. "Regulating 'third parties' as electoral actors: Comparative insights and questions for democracy." *Interest Groups & Advocacy*. Vol 4, No.3. (2015). Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/276463451_Regulating_'third_parties'_as_electoral_actors_Comparative_insights_and_questions_for_democracy, případně některá z prací Andrewa Geddisa (např. Geddis, Andrew. "Confronting the "Problem" of Third Party Expenditures in United Kingdom Election Law." *Brooklyn Journal of International Law*. Vol. 27, No. 1. (2001). Dostupné z: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1394&context=bjil>)

⁶⁹ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.83.

⁷⁰ Šlo by o nepřiměřené omezení svobody projevu.

⁷¹ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.62-63, 71, body 218-219, 221, 256.

⁷² Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.83.

⁷³ Reed, Quentin et al. "Financing of political structures in EU Member States." *European Parliament*. (2021). s.8.

veřejnost darů (a identifikaci dárců), například skrze jejich uvedení ve výroční zprávě, skrze transparentní stranické účty, či prostřednictvím registru dárců.⁷⁴ Dohledem nad dodržováním stanovených pravidel může být pověřena konkrétní kontrolní či dohledová instituce – v České republice *Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí* – byť v této souvislosti někteří autoři státní zasahování do autonomie politických stran spíše kritizují. Například Vojtěch Šimíček zřízení Úřadu komentoval zdrženlivě s tím, že by tato otázka neměla být primárně regulována právně: „*Mám za to, že není dobré se snažit právní regulací vstupovat do oblasti, která přísluší spíše politické kultuře a jiným, neprávním normativním systémům.*“⁷⁵

Veřejné financování

Předpoklady a zásady (přímého) veřejného financování

V ideálním případě by každá strana dokázala získat veškeré nezbytné prostředky jak na svůj běžný administrativní provoz, tak na úhradu volebních nákladů, od široké základny členů a podporovatelů, fyzických osob, a každý z darů by byl ve srovnatelné (ideálně nepřilíš vysoké) výši. Protože ale tato ideální konstelace v praxi nenastává, a naopak se politické strany potýkají s úbytkem členů (a tedy poklesem vybíraných členských příspěvků), a zároveň stále rostoucími náklady na volební kampaně,⁷⁶ je nezbytné zvažovat alternativní modely, jak stranám umožnit plnění jejich funkcí. Řešení, ke kterému postupně dospěla většina evropských států, spočívalo v tom, že část odpovědnosti za materiální zajištění politických stran převezme stát prostřednictvím státních příspěvků – veřejného financování.

Jako hlavní výhody veřejného financování uvádí Ingrid van Biezen především zvýšení rovnosti politické soutěže (argumentuje, že pro strany nové, malé, či s chudším elektorátem může být získávání soukromého financování mnohem náročnější, státní subvence toto znevýhodnění do určité míry vyrovnává), a omezení některých korupčních rizik (plynoucích ze závislosti stran na určitých soukromých zdrojích).⁷⁷ Z kritických pohledů pak připomíná především argumenty, zda státní subvence spíše neposiluje status quo, tedy jestli naopak novým stranám neztěžuje vstup do politického systému,

⁷⁴ Biezen, van Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003). s.22.

⁷⁵ "Ústavní limity financování politického života v České republice a vábení sirén snadných řešení." v Šimíček, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. (Brno: Masarykova univerzita, 2015). s.40.

⁷⁶ Miller, Michal. *Subsidizing democracy: how public funding changes elections and how it can work in the future*. (Cornell University Press, 2013). s.12-13.

⁷⁷ Biezen, van Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003). s.36-37.

případně jestli neposiluje odtržení politické elity od občanů (srov. výše zmíněná diskuse o kartelových stranách).^{78 79}

Klíčová otázka spojená s veřejným financováním spočívá v tom, jestli státní subvence nekolidují s ústavním požadavkem na oddělení politických stran od státu,⁸⁰ respektive jestli je legitimní, aby stát takto zasahoval do fungování „*typově vybraného subjektu soukromého práva*“.⁸¹ Významnou roli v hledání odpovědi na tuto otázku – a ve snaze vytvořit vhodný model veřejného financování obecně – sehrál na konci padesátých a během šedesátých let německý Spolkový ústavní soud.⁸² Arthur Gunlicks v této souvislosti přímo uvádí, že jde o příklad soudcovské tvorby práva, kdy: „*každá změna tohoto zákona⁸³ byla požadována nebo ovlivněna (federálním) ústavním soudem.*“⁸⁴ Prostor pro veřejné financování soud otevřel v rozhodnutí BVerfGE 8, 51-1 ze dne 24. 6. 1958,⁸⁵ kdy konstatoval, že daňové zvýhodnění dárců politických stran představuje formu veřejného (resp. smíšeného) financování politických stran, a že s ohledem na to, že strany pro plnění své funkce (utváření politické vůle občanů dle základního zákona) potřebují finanční prostředky, považuje do budoucna přímé veřejné financování za ústavně konformní.⁸⁶ Tento závěr následně potvrdil i v rozhodnutí ze dne 15.3.1961.⁸⁷ Již v roce 1966 (rozhodnutí BVerfGE 20, 56 ze dne 19.7.1966⁸⁸) nicméně pro veřejné

⁷⁸ Biezen, van Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003). s.35.

⁷⁹ Existuje ale i názor, podle kterého nemá existence veřejného financování vliv ani na snížení míry korupce, ani na odtržení stran od veřejnosti: Například Michael Pinto-Duschinsky konstatuje, že se tak nestalo, protože každá strana kalkuluje se skutečností, že (srovnatelné) státní prostředky získají i strany ostatní. Tudíž se nehledě na štědrost státních příspěvků stejně snaží s cílem zisku politické výhody získat co nejvíce finančních prostředků i ze všech ostatních legálních (i nelegálních) zdrojů. Ze stejného důvodu se – přinejmenším podle Pinto-Duschinského – nenaplnila ani obvyklá obava kritiků státních příspěvků, totiž že se na nich strany stanou závislými, rezignují na ostatní zdroje financování, což ve výsledku povede k poklesu jejich členů a odtržení od společnosti; Duschinského argument zní, že politické prostředí je příliš soutěživé na to, aby si strany podobnou rezignaci mohly (s ohledem na pud sebezáchovy) dovolit. Pinto-Duschinsky, Michael. "Financing Politics: A Global View." *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 4. (2002). s.78-79.

⁸⁰ „Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.“ Čl 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, Ústavní zákon č. 2/1993 Sb.

⁸¹ Sylvestrová, Tereza. "Legitimita přímého státního financování politických stran jako subjektů soukromého práva – část I." *Právní prostor*. (2020). Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/legitimita-primeho-statniho-financovani-politickyh-stran-jako-subjektu-soukromeho-prava>

⁸² Spolkový ústavní soud Spolkové republiky Německo

⁸³ Myšlen německý zákon o politických stranách (*Gesetz über die politischen Parteien*).

⁸⁴ Gunlicks, Arthur. "The New German party finance law." *German Politics*. Vol. 4. (1995). s.102.

⁸⁵ "BVerfGE 8, 51–1. Parteispenden-Urteil." (1958). Dostupné z: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv008051.html>

⁸⁶ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.34-35.

⁸⁷ "BVerfG – Entscheidung vom 15.03.1961 2 BvQ 3/60." *Rechtsportal*. Dostupné z: <https://www.rechtsportal.de/Rechtsprechung/Rechtsprechung/1961/BVerfG/Keine-einstweilige-Anordnung-zur-vorlaeufigen-Aenderung-der-Parteienfinanzierung>

⁸⁸ "BVerfGE 20, 56 - Parteienfinanzierung I." (1966). Dostupné z: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020056.html>

financování stanovil hranice – nárok na něj mají mít i neparlamentní strany, a má sloužit výhradně k úhradě nákladů vzniklých v souvislosti s volbami. Veřejné financování běžné činnosti stran pak německý Spolkový ústavní soud umožnil až rozhodnutím z roku 1992.⁸⁹

V rozhodovací praxi německého Spolkového ústavního soudu Jitka Součková nachází dvě hlavní zásady: zásadu nestátnosti (projevenou skrze nezávislost na státu, která je v německém případě vyjádřena mj. požadavkem, aby byly strany většinově financovány ze soukromých zdrojů; stát má právo, nikoliv povinnost, stranám částečně přispět k plnění jejich činnosti plynoucí ze základního zákona), a zásada rovnosti šancí (financování musí být koncipováno způsobem, který bude reálně splnitelný všemi subjekty; nebude znevýhodňovat strany malé nebo nově vznikající - výše příspěvku ale může reflektovat „zakořenění strany ve společnosti.“)⁹⁰

Obvyklý argument ve prospěch legitimacy státního financování tedy zní, že protože je existence politických stran a jejich soutěže ve volbách natolik zásadním předpokladem existence zastupitelské demokracie, je vhodné, aby stát tuto volnou soutěž politických stran uznal jako svoji ústavní hodnotu, a tím se **do určité míry** stal garantem jejího materiálního zajištění. Veřejné financování tedy působí jako garance realizace rovného pasivního práva,⁹¹ zároveň ale pouze doplňuje financování soukromé.

Aby nicméně bylo zásady rovnosti šancí dosaženo v co nejvyšší míře, je nezbytné co nejvíce omezit selektivnost státních příspěvků – jinými slovy zajistit, že na ně dosáhne co nejvíce subjektů.⁹² Nelze totiž nevnímat, že na veřejné financování tradičně dosáhnou v nejvyšší výši především již etablované politické strany: státní příspěvek je tradičně konstruován podle předchozích volebních výsledků, čímž v konečném důsledku dochází k znevýhodnění nových, nebo v posledních volbách neúspěšných stran,⁹³ a tedy k zakonzervování současného rozložení sil.

Základní problém velice jasně popisuje Petr Vymětal: „*Veřejnou podporu lze poskytovat dvěma způsoby: Rovným dílem, nebo v závislosti na výsledku. V případě první možnosti všechny politické strany získávají od státu stejnou podporu a zdroje. Hlavním cílem v tomto případě je princip rovného přístupu*

⁸⁹ "BVerfGE 85, 264 - Parteienfinanzierung II." (1992). Dostupné z: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085264.html>

⁹⁰ Součková, Jitka. "Státní financování politických stran a frakcí ve Spolkové republice Německo aneb kolik stojí demokracie?" *Časopis pro právní vědu a praxi*. Vol. 7, No. 3. (1999). s.237-238.

⁹¹ Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.52, 54-55.

⁹² Biezen, van Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003). s.36.

⁹³ Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.12, 79.

a rovných podmínek nejen pro stávající, ale hlavně pro nově příchozí strany (stejná startovní čára pro všechny). Na druhou stranu je zde riziko, že se účelově budou množit politické subjekty.⁹⁴

Na základě výše uvedeného je tedy patrné, že principu rovnosti, a principu reprezentativnosti („reflexe zakořenění strany ve společnosti“⁹⁵) nelze v plném rozsahu dosáhnout souběžně – a s ohledem na to, že technické parametry obvykle určují neúspěšnější politické strany, asi nijak nepřekvapí, že právní úpravy inklinují spíše k principu reprezentativnosti.⁹⁶ Princip rovnosti je nicméně možné dosáhnout i protikladným přístupem – prostřednictvím efektivní regulace výdajů – tedy především finančních limitů volebních kampaní, včetně výdajů třetích osob.⁹⁷

Doporučení Benátské komise a výzkumné otázky

Stejně jako u soukromého financování nabízí celou řadu doporučení ohledně vhodné konstrukce státních příspěvků Benátská komise. Za klíčovou charakteristiku spravedlivého systému označuje to, zda veřejné financování posiluje princip rovných volebních příležitostí všech stran (včetně stran opozičních, malých a nových), ale zároveň nijak nezasahuje do principu nezávislosti stran na státu. Na příspěvek by měly dosáhnout všechny strany, které „se těší alespoň minimální veřejné podpoře,“ tedy nejen strany parlamentní. Dostupnost příspěvku by měla být nastavena štědrým způsobem.⁹⁸ Lze si povšimnout, že autoři doporučení mají celkově blíže spíše k principu rovnosti než k principu reprezentativnosti.

S ohledem na povahu *Guidelines* zde nenajdeme (ani orientační) vyčíslení vhodného poměru mezi soukromým a veřejným financováním, pouze doporučení, že výše státního příspěvku má splňovat výše uvedené cíle, zároveň však nemá vést k tomu, aby se získávání prostředků ze soukromých zdrojů

⁹⁴ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.62.

⁹⁵ Součková, Jitka. "Státní financování politických stran a frakcí ve Spolkové republice Německo aneb kolik stojí demokracie?" *Časopis pro právní vědu a praxi*. Vol. 7, No. 3. (1999). s.238.

⁹⁶ I reprezentativnost by ale měla být vedena snahou o rovnost. Osobně bych jako naprosté minimum označil to, aby každý získaný hlas v určitém druhu voleb v konečném důsledku vedl k poskytnutí srovnatelného státního příspěvku – jinými slovy, neměla by nastat situace, že strana za hlasy získané v jednom volebním obvodu získá násobně menší příspěvek než za hlasy v jiném obvodu.

⁹⁷ Srov. Gauja, Anika a Graemem Orr. "Regulating 'third parties' as electoral actors: Comparative insights and questions for democracy." *Interest Groups & Advocacy*. Vol 4, No.3. (2015). Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/276463451_Regulating_'third_parties'_as_electoral_actors_Comparative_insights_and_questions_for_democracy, případně některá z prací Andrewa Geddisa (např. Geddis, Andrew. "Confronting the "Problem" of Third Party Expenditures in United Kingdom Election Law." *Brooklyn Journal of International Law*. Vol. 27, No. 1. (2001). Dostupné z: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1394&context=bjil>)

⁹⁸ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.66, 68, body 232, 242.

stalo nadbytečným. Kritéria pro poskytování státních příspěvků mají být stanovena v zákoně, „objektivně, spravedlivě a přiměřeně.“⁹⁹

Guidelines důrazně doporučují zvážit skutečnost, že aby veřejné financování plnilo žádoucí roli, tedy podporovalo volnou volební soutěž, je vhodné, aby byl státní příspěvek stranám poskytnut v dostatečném předstihu **před** volbami, nikoliv až po nich. Doporučení přitom rozlišuje dvě varianty – absolutně rovný příspěvek, a příspěvek založený na prokázané míře podpory strany – přičemž za účelem dosažení co nejvyšší míry politického pluralismu a rovnosti příležitostí doporučují kombinaci obou přístupů.¹⁰⁰ Ještě explicitnější byly v tomto ohledu *Guidelines* z roku 2010, které rozlišovaly předvolební podporu stran (*pre-election funding systems*), která vede k žádoucímu cíli rovných příležitostí participace ve volbách, od prostého povolebního kompenzování části vynaložených nákladů (*post-election reimbursement*), které již malým stranám v účasti na politické soutěži nikterak nepomůže – Benátská komise v této souvislosti dokonce dochází k závěru, že „*Systém, který alokuje zdroje v povolebním období, může negativně ovlivňovat politický pluralismus. K alokaci by mělo dojít v dostatečně rané části volebního procesu...*“¹⁰¹

Státní příspěvek může být navázán na schopnost strany získat prostředky ze soukromých zdrojů, například tím, že dary (do určité výše) budou částečně navýšeny státem (*matching grants*). Podobné instituty by měly strany motivovat k většímu propojení s jejich podporovateli, a tudíž zvýšit zájem veřejnosti o správu věcí veřejných.¹⁰² Tvůrci *Guidelines* jsou též v souladu s tím, že příspěvek může být podmíněn splněním určitých kritérií ohledně vyrovnaného zastoupení mužů a žen při obsazování stranických i veřejných funkcí.¹⁰³

Nad rámec přímého veřejného financování doporučují *Guidelines* několik forem financování nepřímého – daňové úlevy pro strany a jejich dárce, bezplatný mediální/ vysílací prostor, bezplatné poštovné pro distribuci propagačních materiálů, nebo bezplatné využití státních prostorů pro stranické

⁹⁹ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.66, body 233-234.

¹⁰⁰ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.67, body 238-239.

¹⁰¹ "Guidelines on Political Party Regulation, Study no. 595/2010." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Venice, 2010). Bod 184.

¹⁰² "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.67, bod 240.

¹⁰³ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.68, bod 244.

aktivity.¹⁰⁴ Rozhodným kritériem je zde opět rovnost příležitostí pro všechny strany (buď absolutní, nebo na základě „objektivních, spravedlivých a přiměřených“ kritérií).¹⁰⁵

Na základě výše uvedených doporučení se v komparativní části zaměřím především na následující výzkumné otázky:

- Jakým způsobem jsou v jednotlivých státech konstruovány státní příspěvky?
- Jaké je kritérium pro získání nároku na jejich poskytnutí?
- Jsou politické strany omezeny v tom, jak se státním příspěvkem nakládají?
- A sleduje státní příspěvek i jiné cíle než podporu rovnosti politické soutěže?

Konstrukce státního příspěvku: Alternativa k výsledku voleb?

Co se týče konstrukce státního příspěvku, v praxi se setkáme zejména s příspěvkem za hlasy a příspěvkem za mandáty (v obou případech poskytovaných na základě výsledku již proběhlých voleb). Z těchto dvou alternativ preferuje Benátská komise v *Code of Good Practice* příspěvek za hlasy, který na rozdíl od například příspěvku za mandáty nebude podléhat zkreslením souvisejícím s povahou volebního systému.¹⁰⁶ Lze si nicméně představit i kritéria, která na výsledku voleb nezávisí: například může být příspěvek konstruovaný zcela na základě principu rovnosti (každá politická strana, která splní určité podmínky, jej získá ve stejné výši), případně může být poskytovaný na základě participativních nástrojů, nebo může být navázaný na počet členů strany.

Velice originální varianta řešení, jak reformovat financování politických stran, a zároveň docílit větší veřejné participace, se objevuje v projektu Rady Evropy *Making democratic institutions work* již v roce 2005. Spočívá v tom, že by měl volič během hlasování dva volební lístky – v jednom by volil stranu do legislativního tělesa, zatímco ve druhém by určil, která strana (respektive strany) má získat „jeho“ volební příspěvek. Autoři této ideje například jako pozitivum uvádějí, že volič může podpořit svou preferovanou stranu finančním příspěvkem i v případě, že je zřejmé, že tato strana nepřekoná uzavírací klauzuli, a přitom může volit pro jinou stranu – nedojde tedy k „propadnutí“ jeho hlasu.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Mezi další obvyklé nástroje nepřímého veřejného financování patří podpora činnosti parlamentních klubů, a podle některých autorů i štedré odměňování zvolených zastupitelů jakožto předpoklad „stranického zdanění.“ Srov. Pinto-Duschinsky, Michael. "Financing Politics: A Global View." *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 4. (2002). s.79. (podrobněji v části o soukromém financování)

¹⁰⁵ "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.66, 71, body 235-236, 257.

¹⁰⁶ "Code of Good Practice in the Field of Political Parties, Study No. 414 / 2006." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2009). s.43, bod 163.

¹⁰⁷ *Reflections on the future of democracy in Europe*. (Barcelona: Council of Europe, 2005). ISBN 92-871-5812-6. s.158-159.

S technologickým rozvojem nicméně podle mého názoru začínají dávat smysl i různá řešení vycházející z participativních rozpočtů, s jejichž pomocí by občané mohli své preferované straně přičknout „svůj“ příspěvek ještě před zahájením volebních kampaní. Je zjevné, že by se objevila celá řada nových problémů: Kromě toho, že by podobné řešení pravděpodobně zvýhodnilo jednak strany, které jsou obecně nejviditelnější (tedy strany již zavedené; naopak strany nové, o kterých není všeobecné povědomí, by měly pozici výrazně ztíženou), a zejména strany s technicky zdatnějším voličstvem, se navíc nabízí otázka, jestli by pro strany v takovýchto podmínkách nebylo výhodné zahájit předvolební kampaň ve velkém předstihu právě za účelem zvýšení svého podílu na tomto příspěvku.

O možnostech využití veřejného financování jako „pobídky“ politickým stranám ke zvýšení členské základny se mimo jiné zmiňuje Marek Antoš ve své habilitační práci *Parlamentní forma vlády v České republice, její deficity a možnosti zefektivnění: „stát oddělený od stran (srov. čl. 20 odst. 4 Listiny) je zjevně nemůže nutit, aby přijímaly nové členy, a tím méně může nutit své občany, aby o vstup do nich začali projevovat zájem. Na druhou se stranu ale věřím, že potřebné zlepšení by mohla přinést změna systému přímého státního financování politických stran, která by zavedla ekonomické stimuly („incentivy“), vytvářející stranám pozitivní motivaci k tomu, aby usilovaly o zvýšení počtu členů, popř. příznivců.“*¹⁰⁸

¹⁰⁸ Antoš, Marek. "Parlamentní forma vlády v České republice, její deficity a možnosti zefektivnění." (Habilitationní práce, Univerzita Karlova, 2019). s.112-113.

Komparace právních úprav

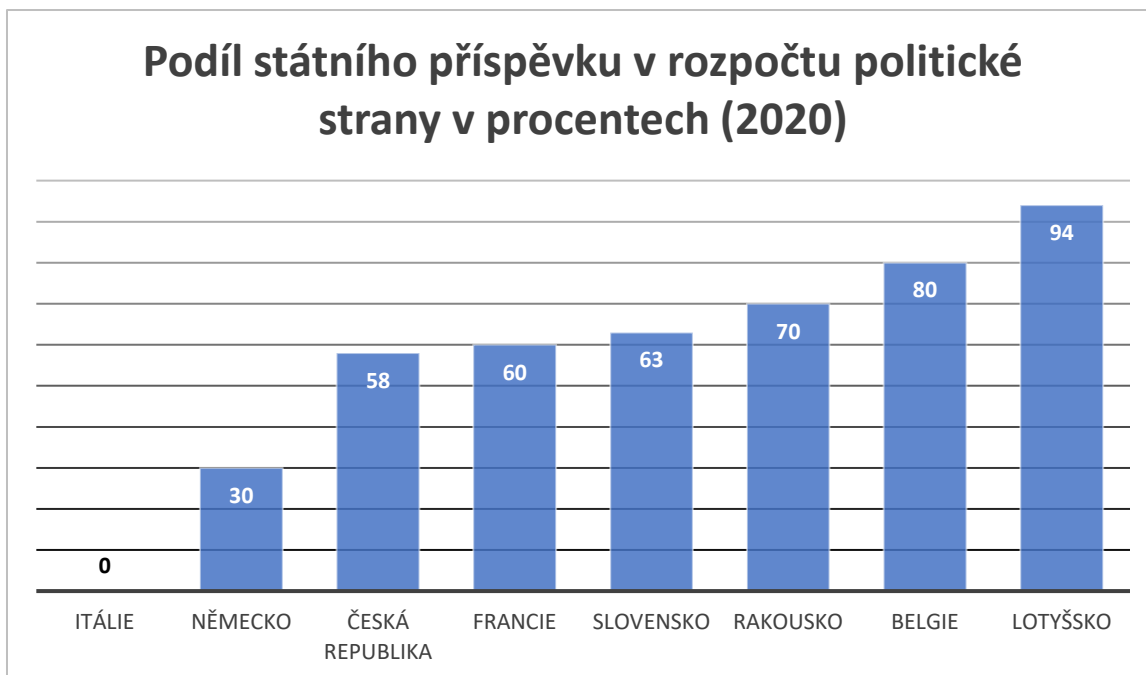
V předchozí části práce jsem postupně představil vývoj ve financování politických stran, hlavní teoretické otázky spojené s financováním soukromým a veřejným, a doporučení, jakým směrem by se měla ubírat právní úprava. V této části práce je mým cílem přiblížit platnou právní úpravu ve čtyřech zemích – České republice, Lotyšsku, Francii a Německu – v některých případech doplněných o další státy s podobnou koncepcí – a to za účelem komparace možných přístupů k regulaci soukromého financování a pojetí státních příspěvků.

U každého institutu nejprve detailněji představím platnou právní úpravu v České republice, a následně tuto úpravu porovnávám se zbylými státy. V případě veřejného financování představuji jednotlivé úpravy v ucelené podobě po jednotlivých státech (jednotlivé instituty jsou natolik vnitřně provázány, že by jejich rozdělování nebylo příliš přehledné), u soukromého financování naopak postupuji podle dílčích výzkumných otázek a právní úpravy srovnávám průběžně.

Kritéria výběru komparovaných států

V této části práci podrobněji porovnávám systém financování politických stran ve čtveřici zemí: České republice, Lotyšsku, Francii a Německu. Při jejich výběru bylo mým cílem především to, aby se jednalo o různorodou skupinu zemí, které vychází z kontinentální tradice, zároveň však reprezentujících rozdílné přístupy vyplývající z odlišností ve státoprávním vývoji. Německo s Francií představují tradiční demokracie, které ke svému systému financování politických stran dospěly postupným vývojem, naproti tomu Česká republika a Lotyšsko do určité míry převzaly jejich poznatky v devadesátých letech v rámci své snahy o „pozápadnění“. Tyto čtyři země také stojí velice různorodě na škále, jaký je poměr soukromého a veřejného financování politických stran. Podle studie Evropského parlamentu z roku 2021 představují státní příspěvky v Německu v průměru cca 30 % rozpočtu stran, v České republice a Francii kolem 60 %, a v Lotyšsku celých 94 %, čímž se tato pobaltská země značně vymyká celoevropskému průměru (nejde pouze o Lotyšsko – výrazný příklon k veřejnému financování je typický pro celé Pobaltí).¹⁰⁹

¹⁰⁹ Reed, Quentin et al. "Financing of political structures in EU Member States." *European Parliament*. (2021). s.15-16.



Graf 1, „Podíl státního příspěvku na rozpočtu politické strany v procentech.“ Zdroj: Reed, Quentin et al. *Financing of political structures in EU Member States*, s.15-16. Jedná se o přibližný a zprůměrnovaný odhad pro rok 2020.

Co se týče soukromého financování, reprezentují Francie a Německo v evropském srovnání v zásadě protikladné přístupy – francouzská regulace je velice přísná, německá naopak výrazně benevolentní – zároveň ale v obou zemích existují mechanismy, jak politické strany motivovat k získávání většího počtu menších darů od různých dárců – fyzických osob (v Německu skrze finanční zvýhodnění,¹¹⁰ ve Francii absolutním zákazem darů od osob právnických a podmíněním státního příspěvku určitým počtem dárců).

Český systém financování politických stran má celou řadu nedostatků. Rozhodně se ale nedomnívám, že by byl německý, francouzský, či lotyšský systém ideální – v každé zemi lze identifikovat silné i slabé stránky, - ale věřím, že v každé z nich nalezneme zajímavé instituty, které by bylo vhodné identifikovat, zanalyzovat a převzít do české úpravy. Například na otázku, jaký je ideální poměr státního a soukromého financování neexistuje žádná jednoznačná odpověď: Napříč celou Evropou se koneckonců setkáme s celou škálou variant (což ilustruje i výše uvedený graf), vždy podmíněných jedinečným historickým a společenským vývojem, a tudíž lze pouze konstatovat, že se ideálním zdá být smíšený model, tedy kombinace státního financování (za účelem vyrovnání šancí – podpory volné

¹¹⁰ Respektive podmíněním výplaty státního příspěvku schopností strany získat (nad)poloviční část nárokovatelných financí ze soukromých zdrojů.

soutěže), i financování soukromého (za účelem posílení ukotvenosti stran v občanské společnosti) – takto koneckonců hovoří již ústavní soudci v nálezu Pl.ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995.¹¹¹ To, jestli budou tyto cíle naplněny, nicméně závisí především na právní úpravě. Za hlavní cíl komparativní části tedy považuji komparativní analýzu, jakým způsobem je ve vybraných státech regulováno soukromé financování (a jestli podporuje účast co nejširší veřejnosti), a jak je nastaven státní příspěvek (a jestli jeho nastavení může pomoci volné volební soutěži, nebo spíše neopodstatněně zvýhodňuje etablované strany).

Při prvotní rešerši právních úprav mě zaujalo, že je v rámci kontinentální Evropy možné vysledovat i určité „mikroregiony,“ ve kterých jsou některé instituty upraveny relativně podobným způsobem. Velice nápadné (přinejmenším na první pohled) je to při srovnání české a slovenské právní úpravy, ale významnější podobnosti lze najít napříč státy Pobaltí, mezi Německem a Rakouskem, případně mezi Francií a Belgií. Proto do komparace v omezenější míře začlením i tyto další státy, zejména v případech, kdy nabízí alternativní právní úpravu stejně zamýšleného institutu, případně kdy sledují stejný cíl důslednějším způsobem.

V rámci komparace pracuji především s jednotlivými zákony o politických stranách, tedy v České republice zejména se zákonem č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Hospodaření politických stran upravují § 17 (základní zásady hospodaření stran a hnutí) § 18 (omezení soukromého financování), § 19 (dohled a přestupky) a § 20 (úprava veřejného financování – tj. státních příspěvků). Tato úprava vychází z ústavních zákonů a její současnou podobu výrazně dotvářel i český Ústavní soud ve své roli negativního zákonodárce. Dílčí aspekty upravují i zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky, respektive zákon č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu. Na tomto místě též poznamenávám, že český zákon rozlišuje politické strany a politická hnutí. Platná právní úprava nicméně mezi těmito instituty nečiní žádné rozdíly, existence pojmu *hnutí* má spíše historické důvody, a používání tohoto pojmu ze strany některých aktérů politické soutěže má především symbolický – komunikační – charakter.¹¹² S ohledem na absenci faktických rozdílů tedy v této práci (v českém kontextu) používám výlučně pojem „politické strany,“ do kterého zahrnují jak strany, tak hnutí.

Jádro lotyšské úpravy je v *zákoně o financování politických organizací (stran) (Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums)*, z roku 1995, vyhlášeného v *Latvijas Vēstnesis* pod číslem

¹¹¹ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, Financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-26-94>

¹¹² Historické důvody a symbolickou rovinu rozebírá například Holoubek, Tomáš. "Právní úprava postavení politických stran v ČR." (Diplomová práce, Univerzita Karlova, 2021). s.12-13.

114.¹¹³ Německá úprava vychází především ze zákona o politických stranách (*Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)*) přijatého již v roce 1967.¹¹⁴ Jedná se o komplexní úpravu, veřejnému financování se věnuje především čtvrtý oddíl (§ 18 a následující), kontrole a soukromému financování oddíl pátý (§ 23 a následující). Francouzská úprava vychází především ze zákona číslo 88-227 o finanční transparentnosti politického života (*Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique*),¹¹⁵ doplněného o volební řád (*Code électoral*).¹¹⁶

V této práci používám (není-li uvedeno jinak) znění předpisů platná k 1. únoru 2023.

Komparace přímého veřejného financování (státních příspěvků)

Česká republika

Veřejné financování politických stran je v České republice upraveno skrze příspěvek na činnost, příspěvek na úhradu volebních nákladů, a poměrně specifický (a účelově vázaný) příspěvek na podporu činnosti politického institutu. Příspěvek na činnost je koncepčně zamýšlen především k pokrytí běžných administrativních nákladů, zatímco příspěvek na úhradu volebních nákladů je stranám vyplácen po parlamentních volbách pro pokrytí nákladů na vedení volební kampaně. Navzdory svému návodnému názvu ale tyto dva příspěvky nejsou (nemohou být) účelově vázány.¹¹⁷

Příspěvek na činnost

Příspěvek na činnost se podle § 20 odst. 1 písm. a) zákona o sdružování v politických stranách dělí na dvě složky: stálý příspěvek a příspěvek na mandáty.¹¹⁸ Stálý příspěvek je podmíněn ziskem tří

¹¹³ Dostupný v oficiálním anglickém překladu na stránkách *Latvijas Vēstnesis* (ekvivalent české sbírky zákonů) "Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>, případně v originálním znění "Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupné z: <https://likumi.lv/ta/id/36189-politisko-organizaciju-partiju-finansesanas-likums> Anglické znění zatím nezpracovává novelu účinnou od 1. listopadu 2022, jejíž obsah je dostupný (v lotyšském jazyce) prostřednictvím "Grozījumi Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likumā." *Latvijas Vēstnesis*. <https://likumi.lv/ta/id/330785>

¹¹⁴ V německém znění: "Gesetz über die politischen Parteien." *Bundersministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

¹¹⁵ Ve francouzském znění: "Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/> Na stránkách *EuroPAMu* se nachází neaktuální anglický překlad (ve znění platném k 12. únoru 2015): "Act No. 88-227 of the March 11, 1988 relative to the financial transparency of political life." *EuroPAM*. Příístupné na: europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/France/Law%20on%20Financial%20Transparency%20in%20Political%20Life%202015.pdf

¹¹⁶ Ve francouzském znění: "Code électoral." *Légifrance*. Dostupné z: legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070239

¹¹⁷ Takováto úprava by byla v rozporu s českým ústavním pořádkem/ judikaturou Ústavního soudu – podrobněji v části *Kontext vývoje české právní úpravy*.

¹¹⁸ § 20 odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

procent v posledních parlamentních volbách (a tím, že strana předloží výroční zprávu), a poskytuje se ve výši 200 000 Kč za každých započatých 0,1 % hlasů (tedy strana, která dosáhne zisku 3,01 %, obdrží příspěvek 6 200 000 Kč, který by matematicky odpovídal zisku 3,1 %). Po překročení zisku pěti procent se stálý příspěvek dále nezvyšuje.¹¹⁹

Příspěvek na mandáty je poskytován ve výši 900 000 Kč za mandát poslance nebo senátora, a 250 000 Kč za mandát krajského zastupitele (případně zastupitele hlavního města Prahy).¹²⁰ Z výše uvedeného je zřejmé, že zákon v zásadě vytváří dva výrazné zlomy ve výši poskytovaného financování (3 %, 5 %), které můžeme zjednodušeně ilustrovat v následující dvojici tabulek (tabulka opomíjí příspěvek na mandát senátora, člena zastupitelstva kraje, a člena zastupitelstva hlavního města Prahy, tj. popisuje situaci ve vztahu pouze k parlamentním volbám).¹²¹

Výsledek ve volbách do parlamentu	Stálý příspěvek	Příspěvek na mandát
Méně než 3 %	Ne	Ne
3 až 5 %	Ano (ve výši 6 000 000 Kč až 10 000 000 Kč)	Ne
Více než 5 %	Ano (ve výši 10 000 000 Kč)	Ano (ve výši 900 000 Kč za každého zvoleného poslance)

Hypotetický výsledek	Počet získaných hlasů ¹²²	Zvoleno poslanců	Příspěvek na činnost (ročně)	Kč přepočteno na jeden hlas
2,9 %	147 900	0	0 Kč	0 Kč
4,85 %	247 350	0	9 800 000 Kč	39,6 Kč
5,8 %	295 800	10	19 000 000 Kč ¹²³	64,2 Kč

¹¹⁹ § 20 odst. 3 a odst. 6 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

¹²⁰ § 20 odst. 7 a odst. 9 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

¹²¹ K otázce ústavnosti podobných zlomů lze připomenout náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 12.7.2016, týkající se zdanění „vysokopříjmových důchodců.“ Byť se jedná o odlišnou situaci i kontext, lze uvažovat, zda nelze některé závěry ohledně tzv. principu horizontální spravedlnosti (stejné zacházení se subjekty, které jsou v obdobném postavení, tedy v tomto případě politické strany, které například získaly 2,99 % a 3,01 % hlasů) vztáhnout i na financování politických stran. "Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 18/15 ze dne 12.7.2016." *Ústavní soud*. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2016/Pl._US_18_15_vc._disentu.pdf

¹²² Při volební účasti 5 100 000 občanů

¹²³ Stálý příspěvek 10 000 000 Kč + příspěvek na mandáty 9 000 000 Kč (10 * 900 000)

Ačkoliv je jistě možné pro výše nastíněné nerovnosti v příspěvku na činnost nacházet na první pohled logické argumenty (například že s výkonem poslaneckého mandátu jsou spojeny vyšší administrativní náklady pro politickou stranu¹²⁴ – protiargumentem by nicméně mohlo být, že se s mandátem pojí i výhody – například zviditelnění stranického programu – a že není neobvyklé, aby tyto zvýšené náklady straně kompenzoval přímo zvolený poslanec například formou Casas-Zamorou zmiňovaného „stranického zdanění,“¹²⁵), je zde patrné, že česká právní úprava v tomto výrazně preferuje princip reprezentativnosti před principem rovnosti.

Druhá úvaha, kterou bych na tomto místě nastínil, se týká příspěvku na mandát senátora a člena zastupitelstva kraje. U senátorů je otázkou, jak významný vliv v těchto volbách sehrává konkrétní politická strana (zejména s ohledem na většinový dvoukolový systém hlasování), a jak významná je osobnost konkrétního kandidáta. Není neobvyklé, aby senátor kandidoval jako nezávislý, a senátorský klub si případně vybral až po volbách. Nemluvě o skutečnosti, že strana, která nominovala kandidáta, který neuspěl ve druhém kole (byť například o několik desítek hlasů), nemá nárok na žádný příspěvek, zatímco strana vítězného kandidáta kumulativně získá až 5 400 000 Kč.

V případě krajských voleb není o významu politických stran pochyb, nicméně stejně významnou úlohu sehrávají strany i v největších obcích. Za mandáty v obecních zastupitelstvech nicméně žádné příspěvky nedostávají. Situace je zajímavá především při porovnání nejméně zalidněného kraje (Karlovarský kraj, 283 210 obyvatel,¹²⁶ v posledních krajských volbách volební účast 34,94 %¹²⁷), a největší obce v České republice (nepočítaje hlavní město Prahu, které je „obcí i krajem“¹²⁸), města Brna (379 466 obyvatel,¹²⁹ v posledních volbách do obecního zastupitelstva účast 41,90 %¹³⁰). Za zdůraznění v každém případě stojí i vedlejší důsledek nastavené systému, kdy mají jednotlivé kraje poměrně podobný počet volených zastupitelů (45 až 65),¹³¹ ale zároveň se počtem obyvatel liší až téměř pětinašobně (Středočeský kraj má 1 386 824 obyvatel, zatímco již zmíněný

¹²⁴ Tuto linii argumentace částečně uznává Jan Outlý, když uznává, že parlamentní strany musí kromě vnitřního chodu navíc podporovat kvalitu zákonodárné činnosti. Bezprostředně poté ale argumentuje, že tyto náklady v žádném případě nebudou přímo úměrné počtu zvolených zástupců. Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.48, 75, 82-84.

¹²⁵ Casas-Zamora, Kevin. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. (ECPR Press, 2005). s.18.

¹²⁶ "Počet obyvatel v regionech soudržnosti, krajích a okresech České republiky k 1. 1. 2022." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/165603907/1300722201.pdf>

¹²⁷ "Volby – Karlovarský kraj" *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/xk/volby-xk>

¹²⁸ § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze

¹²⁹ "Počet obyvatel v obcích České republiky k 1. 1. 2022." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/165603907/1300722203.pdf> / s.84

¹³⁰ "Volby do zastupitelstev obcí konané 23.09. – 24.09.2022: Obec: Brno." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kv2022/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=3&xnumnuts=6202&xobec=582786&xstat=0&xvyber=0>

¹³¹ § 31 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích

Karlovarský kraj 283 210 obyvatel¹³²). To v konečném důsledku vede k tomu, že pro získání (stejného) příspěvku na mandát v menším kraji, je zapotřebí získat násobně méně hlasů než v kraji větším. Pro ilustraci, o jak zásadní nepoměr může jít v praxi, překládám následující tabulku, vytvořenou na základě výsledků v krajských volbách v roce 2020.¹³³

Kraj	Počet volených zastupitelů	Celková výše příspěvku na mandáty členů zastupitelstva	Počet platných hlasů	Za každý hlas byl stranám poskytnut ročně příspěvek v přibližné výši
Středočeský	65	16 250 000 Kč	418 201	39 Kč
Karlovarský	45	11 250 000 Kč	79 783	141 Kč

Všechny výše uvedené skutečnosti ve svém souhrnu tedy nezaujatému pozorovateli neposkytují úplně jasný vhled do toho, proč je příspěvek na mandát nastavený právě způsobem, jakým je nastavený.¹³⁴

Čistě pro úplnost bych též zmínil, že z povahy českého volebního systému může v parlamentních volbách, ve kterých se hlasuje ve 14 volebních obvodech, nastat situace, že politická strana, která získá více hlasů, může mít po přepočtu méně mandátů – například ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR roku 2021 získalo hnutí ANO 2011 sedmdesát dva mandátů, zatímco koalice SPOLU, ačkoliv měla o 35 765 více hlasů, pouze sedmdesát jedna mandátů (a tím pádem následně o 900 000 Kč nižší roční příspěvek na činnost – nepočítaje mandáty senátorů a

¹³² Počet obyvatel v regionech soudržnosti, krajích a okresech České republiky k 1. 1. 2022." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/165603907/1300722201.pdf>

¹³³ "Volby do zastupitelstev krajů konané dne 2.10. – 3.10.2020: Výsledky voleb do zastupitelstev krajů Kraj: Středočeský kraj." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kz2020/kz21?xjazyk=CZ&xkraj=1> a "Volby do zastupitelstev krajů konané dne 2.10. – 3.10.2020: Výsledky voleb do zastupitelstev krajů Kraj: Karlovarský kraj." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kz2020/kz21?xjazyk=CZ&xkraj=4>

¹³⁴ Nad rámec toho, že jde o neúmyslné opomenutí, můžeme pracovat zejména s dvojicí hypotéz: Buď je příspěvek zamýšlen jako kompenzace stranám za zvýšené administrativní náklady spojené s tím, že mají členy krajského zastupitelstva (přičemž tyto náklady dle zákonodárce představují 20 833 Kč měsíčně za každý mandát), nebo je tento příspěvek udělen „politicky relevantním“ stranám pro „další posílení jejich postavení“ (tedy v podobě „prize money,“ odměny za úspěch ve volbách), čímž ale zpochybňujeme samotný účel státního financování, kterým by naopak mělo být srovnání šancí a zvýšení rovnosti politické soutěže. Představu, že by si úspěch ve volbách „zasloužil“ finanční odměnu, jednoznačně odmítá i Jan Outlý: Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplus, 2003). s.79.

zastupitelů).¹³⁵ Před nálezem Ústavního soudu *Pl. ÚS 44/17* se nicméně jednalo o mnohem závažnější problém než nyní.¹³⁶

Z výše uvedeného je zřejmé, že nepohlížím na příspěvky na mandát příliš pozitivně – na rozdíl od příspěvku, který by byl udělován za hlasy, nejsou příspěvky na mandát udělovány na principu rovnosti; v případě voleb do Poslanecké sněmovny tento příspěvek vnímám jako v zásadě duplicitní k již tak přespříliš štědrému příspěvku na úhradu volebních nákladů (viz níže), v případě ostatních voleb nesouhlasím zejména s jeho nulovou výší pro těsně neúspěšné strany/ kandidáty (4,9 % v krajských volbách, 49,9 % ve druhém kole voleb senátních), a zároveň jsem silně skeptický k neodůvodnitelným rozdílům v potřebném počtu hlasů pro jeho získání napříč jednotlivými kraji.

Příspěvek na úhradu volebních nákladů

Významnou část českého veřejného financování tvoří příspěvek na úhradu volebních nákladů. Jeho úpravu nalezneme v zákoně o volbách do Parlamentu České republiky (§ 85): Každá strana (hnutí, koalice), která získá ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 1,5 procenta z celkového počtu platných hlasů, získá příspěvek na úhradu volebních nákladů ve výši 100 Kč za každý odevzdaný hlas.¹³⁷ Lze tedy konstatovat, že výše příspěvku stoupá lineárně a že příspěvek není zastropovaná. Podobnou úpravu nalezneme i v zákoně o volbách do Evropského parlamentu (§ 65), ve kterých je za platný hlas příspěvek stanoven na 30 Kč (pro strany, které překročí 1 % celkového počtu platných hlasů).¹³⁸

Ve volbách do Poslanecké sněmovny ČR, které proběhly v roce 2021, získalo nárok na příspěvek celkem 8 subjektů. Vítěz voleb, koalice SPOLU (ODS, KDU-ČSL, TOP 09), obdržel 1 493 905 platných hlasů, a tedy příspěvek 149 390 500 Kč. Hnutí ANO 2011 obdrželo 1 458 140 platných hlasů, což odpovídá příspěvku 145 814 000 Kč.¹³⁹

Zatímco příspěvek na úhradu volebních nákladů zastropovaný není, zákon o volbách do Parlamentu České republiky stanovuje limit na výdaje na volební kampaň. Ten je v České republice

¹³⁵ "Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021: Celkové výsledky hlasování." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps2?xjazyk=CZ> a "Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021: Přehled zisků mandátů." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps53?xjazyk=CZ&xv=1>

¹³⁶ Srov. "Ústavní soud zrušil část volebního zákona pro porušení rovnosti volebního práva a šancí kandidujících stran." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-cast-volebniho-zakona-pro-poruseni-rovnosti-volebniho-prava-a-sanci-kandidujicich-stran>

¹³⁷ § 85 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky

¹³⁸ § 65 zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu

¹³⁹ "Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám, politickým hnutím a koalicím v roce 2021, Tabulka č. 2: Příspěvek na úhradu volebních nákladů za volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných ve dnech 8. - 9. 10. 2021." *Ministerstvo financí*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-vyplacene-politickym-stranam-p-46509/>

stanoven v § 16c odst. 2 písm. a) téhož zákona na 90 000 000 Kč.¹⁴⁰ Na první pohled je tedy zřejmé, že neúspěšnější strany mohou snadno získat příspěvek ve vyšší výši, než kolik finančních prostředků mohou na volební kampaň legálně vynaložit. Pro srovnání: Hnutí ANO 2011 vynaložilo na kampaň podle agregovaných dat Transparency International 62 370 463 Kč, koalice Spolu 74 093 000 Kč.¹⁴¹

Byť příspěvek není poskytováný účelově, nedomnívám se, že je vhodné, aby jeho výše mohla přesáhnout výdajový limit – tím spíše, že jednoduché řešení se vysloveně nabízí: V § 85 by stačilo přidat dovětek „... za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 100 Kč, **nejvýše však do částky odpovídající nejvyšším dovoleným výdajům na volební kampaň,**“ případně přímo uvedením oné částky „**nejvýše však do částky 90 000 000 Kč včetně daně z přidané hodnoty.**“ Podrobnější diskusi si nicméně zaslouží otázka, jestli je legitimní, aby stát uhradil veškeré náklady na volební kampaň právě neúspěšnějším stranám (protože můžeme argumentovat, že právě tyto strany budou mít pravděpodobně nejmenší problémy se získáváním finančních prostředků například ze soukromých zdrojů), a jestli by tedy nebylo vhodné zvolit vhodnější kritérium než je „odevzdaný platný hlas.“ Nabízí se zejména varianta, kdy by příspěvek na úhradu volebních nákladů odpovídal poměrné části vynaložených¹⁴² nákladů na financování volební kampaň.¹⁴³ Legislativní úprava § 85 by poté mohla znít například následovně: „**Příspěvek na úhradu volebních nákladů se poskytuje pouze za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny. Každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, která ve volbách získala nejméně 1,5 procenta z celkového počtu platných hlasů doloží ministerstvu financí celkové výdaje na volební kampaň. Ministerstvo financí následně straně uhradí vynaložené výdaje do výše 75¹⁴⁴ procent.**“

V současné podobě z mého pohledu představuje tento příspěvek opět spíše jakousi formu „prize money,“ odměny za úspěch ve volbách, a pro jeho stávající podobu nenacházím přílišné pochopení. Podrobněji bych se k němu nicméně vrátil v závěru práce, v části věnované návrhům de lege ferenda, poté, co v komparaci veřejného financování porovnám, jak (a jestli vůbec) se s tímto druhem příspěvku vyrovnaly zahraniční právní úpravy.

¹⁴⁰ § 16c odst. 2 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky

¹⁴¹ "Transparentní volby, Poslanecká sněmovna 2021: Financování." *Transparency International*. Dostupné z: <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/financovani/>

¹⁴² V ideálním případě „účelně vynaložených.“ V této konkrétní situaci si ale nejsem schopen představit, jak podobné kritérium právně upravit. I velice triviální záležitosti, například stanovení účelně vynaložených nákladů na jeden billboard, by bylo nutné v zájmu spravedlivého přístupu řešit velice složitými koeficienty zohledňujícími velikost a typ billboardu, místo, kde se nachází, a řadu dalších proměnných. Podrobněji viz problém s „cenou obvyklou,“ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). ISBN: 978-80-7419-289-0. s.226.

¹⁴³ Srov. § 16b zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky

¹⁴⁴ Přesná výše by byla politickým rozhodnutím – mnozí odborníci by nepochybně preferovali spíše „německou“ variantu, tedy nejvýše 50 %.

Příspěvek na podporu činnosti politického institutu

Strany, za které byl ve dvou po sobě jdoucích volebních obdobích zvolen alespoň jeden poslanec, mohou využívat specifický nástroj nepřímého veřejného financování nazvaný Příspěvek na podporu činnosti politického institutu. Podle § 20 odst. 5 zákona o sdružování v politických stranách smí strany takto poskytnuté prostředky využít „výlučně k hrazení výdajů na činnost politického institutu.“¹⁴⁵ Výslovně je zakázáno využít tento příspěvek na „financování volební kampaně strany nebo hnutí nebo koalice anebo jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta,“¹⁴⁶ přičemž porušení tohoto ustanovení představuje přestupek podle § 19k odst. 1 písm. a).¹⁴⁷ Mezi přestupky nicméně není uvedeno porušení povinnosti podle § 20 odst. 5, tedy například situace, kdy by strana tento příspěvek využila k financování svého administrativního provozu.

Politické instituty jsou veřejně prospěšné osoby, jejichž cílem není primárně propagace jejich mateřské politické strany, ale (podle důvodové zprávy) „zejména vzdělávání veřejnosti v politickém myšlení a proceduře, zkvalitňování veřejné debaty a politické kultury, podpora demokratických hodnot a právního státu, podpora aktivní volební účasti občanů na volebním procesu a v neposlední řadě i rozšíření a upevnění expertního zázemí politických stran.“¹⁴⁸ Účelem institutu je tedy spíše nepřímá – expertní – podpora strany a plnění veřejného zájmu, který je sice blízký obvyklým funkcím politických stran, ale alespoň formálně je od nich oddělen.

Stranám, které mají politický institut, je tedy poskytován příspěvek ve výši stanovené v § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách: „ročně částku rovnající se 10 % z celkové výše příspěvku na činnost.“¹⁴⁹ Pro účely výpočtů tedy lze zjednodušeně konstatovat, že je stranám o desetinu zvýšen příspěvek na činnost, přičemž je toto zvýšení účelově vázáno na činnosti, kterým by se strana v ideálním případě měla věnovat sama od sebe (protože zvyšují její expertní potenciál, umožňují ji oslovení občanů/ voličů, potažmo nábor nových členů).

Slovensko (inspirace pro omezení výše příspěvku na mandáty a řešení inflace)

Velice podobným způsobem jako v České republice konstruoval zákonodárce státní příspěvky na Slovensku. V zákoně číslo 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach jsou v § 25 vymezeny tři „příspěvky straně ze státního rozpočtu,“ analogicky odpovídající názvům českých

¹⁴⁵ § 20 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

¹⁴⁶ § 17 odst. 7 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

¹⁴⁷ § 19k odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

¹⁴⁸ "Sněmovní tisk 569/0, Novela z. o sdruž. v pol. stranách a v pol. hnutích." *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=569&CT1=0> s.42.

¹⁴⁹ § 20 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

příspěvků: příspěvek za hlasy (*príspevok za hlasy*), na činnost (*príspevok na činnosť*), a na mandát (*príspevok na mandát*).¹⁵⁰ Technické provedení nicméně není stejné, jako v české právní úpravě: příspěvek za hlasy je vyplácen po volbách (ve výši 1 % průměrné měsíční nominální mzdy, tedy cca 13 euro¹⁵¹).¹⁵² Příspěvek na činnost je stanoven ve stejné výši jako příspěvek na hlasy, je ale poskytován průběžně během celého volebního období (1/48 za každý měsíc).¹⁵³

Pro účely návrhů de lege ferenda bych nicméně upozornil především na rozdíly ve slovenském pojetí příspěvku na mandát – který je poskytován výlučně za získané mandáty v Národní radě Slovenské republiky – nemá tedy „regionální“ variantu. Dalším rozdílem je, že je v plné výši (tedy jako třistanásobek průměrné mzdy) poskytován pouze za prvních dvacet mandátů – a za každý další je poskytován ve snížené výši (dvousetnásobek průměrné mzdy).¹⁵⁴ Toto řešení do určité míry řeší problém, že stranické náklady s každým dalším mandátem nestoupají lineárně, a relativně zvýhodňuje menší strany.

Výše všech příspěvků na Slovensku je stanovena nikoliv fixně jako v České republice, ale násobkem vůči průměrné měsíční nominální mzdě („*v sume násobku priemernej nominálnej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky zistenej Štatistickým úradom Slovenskej republiky za kalendárny rok predchádzajúci roku, v ktorom sa konali voľby*“¹⁵⁵). Zároveň je součástí slovenské právní úpravy i určitá účelovost nakládání se státními příspěvky, respektive je zde uveden negativní výčet, k čemu nemohou být využity (půjčky, podnikání, ručení, darování).¹⁵⁶

¹⁵⁰ "§ 25 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach." *Slov-Lex*. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/>

¹⁵¹ "Priemerná mesačná mzda v hospodárstve SR." *Štatistický úrad Slovenskej republiky*. Dostupné z: [statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\("i94C7052B240A492FB3BE8C7A487D337B"\)&ui.name=Priemerná%20mesačná%20mzda%20v%20hospodárstve%20SR%20%5Bpr0204qs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosex%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk](http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID()

¹⁵² "§ 26 odst. 1 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach." *Slov-Lex*. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/>

¹⁵³ "§ 27 odst. 1, 2 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach." *Slov-Lex*. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/>

¹⁵⁴ "§ 28 odst. 1 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach." *Slov-Lex*. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/>

¹⁵⁵ "§ 26 odst. 1, § 28 odst. 1 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach." *Slov-Lex*. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/>

¹⁵⁶ "§ 29 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach." *Slov-Lex*. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/>

Francie (alternativní pojetí příspěvku za mandáty a reflexe dvoukolového volebního systému)

Z obdobných pozic jako v České republice a na Slovensku přistupuje ke konstrukci státního příspěvku Francie – i zde se jedná o kombinaci příspěvku za hlasy a příspěvku za mandáty.

Francouzská úprava veřejného financování politických stran stojí na myšlence, že zákonodárce (v tomto případě obě komory parlamentu) stanoví celkovou výši veřejné podpory, která bude následně mezi politické strany rozdělena postupem podle článku 8 francouzského zákona číslo 88-227 o finanční transparentnosti politického života.¹⁵⁷ Základní idea spočívá v tom, že polovina veřejného financování je poskytnuta na základě výsledku v posledních volbách do Národního shromáždění (*Assemblée nationale*, dolní komory francouzského Parlamentu) – tedy jako příspěvek za hlasy, zatímco druhá polovina je v celém rozsahu rozdělena mezi strany zastoupené v Parlamentu na základě získaných křesel, tudíž se prakticky jedná o příspěvek za mandáty.¹⁵⁸

Podmínkou pro získání „příspěvku za hlasy“ je, že kandidáti strany museli v prvním kole voleb do Národního shromáždění dosáhnout alespoň 1 % v nejméně 50 volebních obvodech. Na „příspěvek za mandáty“ mají nárok strany, které splní podmínku pro přiznání „příspěvku za hlasy,“ a to na základě počtu zvolených kandidátů – získaných mandátů. To, které straně má být příspěvek za mandát přiznán, rozhodne zvolený kandidát.¹⁵⁹ Výše uvedené lze jednoduše shrnout tím, že první příspěvek je založen na výsledku prvního kola, druhý příspěvek na výsledku druhého kola francouzského většinového systému (s pochopitelnou výjimkou, kdy kandidát získá nadpoloviční většinu již v kole prvním).

Z výše uvedeného je také patrné, že v praxi u parlamentních stran mírně převáží druhá složka příspěvku (příspěvek za mandáty) nad složkou první příspěvkem za hlasy), protože příspěvek za hlasy je dělen i mezi neparlamentní subjekty. Podle dat francouzské národní komise pro politické financování z roku 2013 se jednalo v hospodaření největších sedmi stran o zprůměrovaný podíl přibližně 54,4 % příspěvku za mandáty, ku 45,6 % příspěvku za hlasy.¹⁶⁰

Zajímavostí francouzské úpravy veřejného financování politických stran je zohlednění genderového kritéria při výpočtu „příspěvku za hlasy.“ Za žádoucí stav totiž francouzský zákonodárce označuje situaci, kdy je poměr kandidátů obou pohlaví na kandidátních listinách vyrovnaný. V případě,

¹⁵⁷ "Article 8, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

¹⁵⁸ Francouzský zákon tyto dvě složky přímo nepojmenovává – označuje je jednoduše jako „Une première fraction, une seconde fraction“ – první a druhý zlomek. Pro zvýšení přehlednosti budu v této práci dále první zlomek označovat jako „příspěvek za hlasy“ a druhý zlomek jako „příspěvek za mandáty“

¹⁵⁹ "Article 9, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

¹⁶⁰ François, Abel a Eric Phélippeau. "Party funding in France." v Mendilow, Jonathan. *Handbook of Political Party Funding* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018). s.281.

kdy je rozdíl mužů a žen navržených jednou politickou stranou vyšší než 2 %, je stranám „příspěvek za hlasy“ poměrně snížen, a to o ¾ nepoměru mezi muži a ženami.¹⁶¹ Nominuje-li tedy strana 55 mužů, a 45 žen, je rozdíl 10procentních bodů a dojde tedy ke snížení „příspěvku za hlasy“ o 7,5 %.¹⁶²

Je zjevné, že podobně nastavené kvantitativní kritérium lze snadno splnit pouze formálně – ve většinovém systému například tím, že ženy budou nominovány ve volebních obvodech, kde strana nepředpokládá úspěch, případně v poměrném systému tím, že strana ženy nominuje na nevolitelných místech. Přesto stojí za zdůraznění, že Francie je jedinou z komparovaných zemí, v jejichž právní úpravě je tento typ ustanovení.

Lotyšsko (příspěvek za hlasy uplatněný nejen pro parlamentní volby)

Zatímco v České republice, Slovensku a Francii je výše státního příspěvku do určité míry závislá na počtu získaných mandátů, Německo a Lotyšsko poskytují příspěvek na základě získaných hlasů. Lotyšský státní příspěvek je upraven v sekci 7.1 zákona o financování politických organizací (stran). Má dvě složky, které ale zákon nijak nepojmenovává: pro větší přehlednost je v této práci pojmenuji „příspěvek za hlasy“ a „bonus pro parlamentní strany.“

„Příspěvek za hlasy“ je poskytován každoročně každé straně, která v posledních volbách do Saeimu (jednokomorového parlamentu, do kterého je voleno v pěti volebních obvodech poměrným systémem s uzavírací klauzulí 5 %, které strany musí dosáhnout ve všech pěti obvodech¹⁶³) získala více než 2 % z celkového počtu hlasů. Skládá se ze tří částí – z příspěvku za každý hlas získaný v posledních volbách do Saeimu, z příspěvku za každý hlas získaný v posledních volbách do místních zastupitelstev, a z příspěvku za každý hlas získaný v posledních volbách do Evropského parlamentu.¹⁶⁴ Optikou českých příspěvků se tedy jedná o určitý hybrid mezi příspěvkem na úhradu volebních nákladů (rozhodným

¹⁶¹ "Article 9-1, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

¹⁶² Podobná ustanovení lze najít i v řadě dalších zemí: V Irsku je od roku 2012 stranám, které nemají na kandidátní listině alespoň 30 % mužů a 30 % žen sníženo veřejné financování o 50 % ("Bod 42, Electoral (Amendment) (Political Funding) Act 2012." *Irish Statute Book*. Dostupné z: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/36/enacted/en/print.html>), v Portugalsku platí stejné pravidlo při nepřekročení hranice 20 % ("Artigo 7. Lei da Paridade." *Portal do Eleitor*. Dostupné z: <https://www.portaldoeleitor.pt/Documents/DecretosLei/AssembleiaRepublica/44-arr-paridade.pdf>), v Chorvatsku je naopak příspěvek na mandáty poslanců z méně zastoupeného pohlaví navýšen o 10 % ("Članak 6. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe pročišćeni tekst zakona." *EuroPAM*. Dostupné z: https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Croatia/Croatia_Political%20Activity%20Campaign%20Financing_2011_amended2016_CR.pdf).

¹⁶³ "Saeima Elections." *Central Election Commission (Latvia)*. Dostupné z: <https://www.cvk.lv/en/elections/saeima-elections>

¹⁶⁴ "Section 7.1 State Budget Financing, § 1, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

kritériem je získaný počet hlasů, je udělován i stranám, které nepřekročí uzavírací klauzuli) a příspěvkem na činnost (je poskytován každoročně, ve dvou splátkách).

Co se týče samotné výše jednotlivých příspěvků, zde došlo s účinností od 1. listopadu 2022 k významné změně. Dřívější fixní příspěvek (4,50 euro za hlas ve volbách do Saeimu, parlamentu; a 0,50 za hlas do místní samosprávy a evropského parlamentu) byl nahrazen příspěvkem ve výši 0,9 % minimální měsíční mzdy za hlas ve volbách do Saeimu a 0,1 % minimální měsíční mzdy ve volbách do místní samosprávy a evropského parlamentu.

Minimální měsíční mzda byla v roce 2022 stanovena na 500 euro, v roce 2023 se zvýšila na 620 euro, a v roce 2024 bude 700 euro,¹⁶⁵ automaticky tedy v letošním a příštím roce dojde k navyšování státních příspěvků – jejich novou výši ilustruje následující tabulka. Jak z ní vyplývá, v praxi se jedná o poměrně významné zvýšení výše státního příspěvku za hlasy (o 40 % za dva roky).

	Před novelou	MMM 500 € (2022)	MMM 620 € (2023)	MMM 700 € (2024)
Příspěvek za hlas do Saeimu	4,50 €	4,50 €	5,58 €	6,30 €
Příspěvek za hlas ve volbách místních a evropských	0,50 €	0,50 €	0,62 €	0,70 €

Pochopitelně, i pracovní zákon (ve kterém je stanovena minimální mzda) musí v každé novelizaci projít Saeimem, tudíž v praxi není zásadní rozdíl mezi tím, pokud by se pravidelně novelizoval i fixně stanovený státní příspěvek v zákoně o financování politických organizací – a pokud by zákonodárce chtěl, aby státní příspěvek reagoval výlučně na ekonomickou situaci, bylo by vhodnější jej navázat například na průměrnou mzdu či její medián – tímto způsobem problém vyřešilo Slovensko.

Druhý státní příspěvek, v této práci nazvaný „bonus pro parlamentní strany,“ je poskytován nezávisle na „příspěvku na hlasy“ každoročně všem stranám, které získaly v posledních volbách do Saeimu více než pět procent hlasů. Před novelou byl stanoven na 100 000 euro, po novele je určen jako dvoustnásobek minimální měsíční mzdy (což v roce 2022 představuje 100 000 €, v roce 2023 se zvýší

¹⁶⁵ "Minimal wages to increase in Latvia in 2023." *Baltic News Network*. Dostupné z: <https://bnn-news.com/minimal-wages-to-increase-in-latvia-in-2023-239592> a "Saeima supports proposal to increase minimal wages in Latvia next year." *Baltic News Network*. Dostupné z: <https://bnn-news.com/saeima-supports-proposal-to-increase-minimal-wages-in-latvia-next-year-239292>

na 124 000 € a v roce 2024 na 140 000 €, jinými slovy, stejně jako v případě prvního příspěvku dojde během dvou let ke zvýšení o 40 %).¹⁶⁶

Lotyšský zákon nicméně stanovuje i tvrdý strop, který státní příspěvky pro jednu politickou stranu nemohou překročit – před novelou 800 000 euro, nyní tisíc šestisetnásobek měsíční minimální mzdy.¹⁶⁷

Za výslovnou zmínku stojí dvojice ustanovení, které by v české republice téměř jistě neobstály v přezkumu Ústavním soudem jakožto přílišný zásah do vnitřní autonomie stran. První z nich je požadavek, aby strany poskytnutý státní příspěvek utrasily nejpozději do tří let od jeho poskytnutí. V opačném případě jej musí vrátit státu.¹⁶⁸ Ještě výraznější zásah do vnitřní autonomie představuje sekce 7.4, který stanovuje, že státní příspěvek lze použít pouze na administrativní provoz kanceláří a mzdy zaměstnanců strany, poskytování služeb politické strany (demonstrativně uvedeny jako semináře, kongresy, konference, průzkumy veřejného mínění, akce mládežnických organizací a konzultace) a komunikaci s veřejností včetně politických kampaní. Veškeré nakládání se státním příspěvkem navíc podléhá kontrole ze strany protikorupčního úřadu (*Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs*).¹⁶⁹ Ten má navíc pravomoc rozhodnout o snížení státního příspěvku stranám, které například překročily limit výdajů na volební kampaň o více než 10 %, nebo které ve výroční zprávě nesprávně deklarovaly své příjmy (dary), případně výdaje na volební kampaň.¹⁷⁰

Německo (ocenění schopnosti stran získat finanční prostředky od svých podporovatelů)

Německá právní úprava financování je upravena ve čtvrtém oddílu zákona o politických stranách.¹⁷¹ Stejně jako v případě Lotyšska vychází německá koncepce primárně z příspěvků za hlasy, byť jeho vyplacení je v německém případě podmíněno tím, že strana dokáže stejné finanční prostředky získat i ze soukromých zdrojů. Kromě příspěvku za hlasy obsahuje německý zákon druhou složku

¹⁶⁶ "Section 7.1 State Budget Financing, § 2, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

¹⁶⁷ "Section 7.1 State Budget Financing, § 6, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

¹⁶⁸ "Section 7.1 State Budget Financing, § 5, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

¹⁶⁹ "Section 7.4 Spending of the State Budget Financing, § 1, 3, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

¹⁷⁰ "Section 7. Refusal to Grant State Budget Financing and Interruption or Suspension of Disbursement of State Budget Financing, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

¹⁷¹ "Vierter Abschnitt Staatliche Finanzierung, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

veřejného financování, kterou můžeme pojmenovat jako „příspěvek za schopnost strany získat financování vlastní činností.“ (případně jako „grantový příspěvek“ - *Zuwendungsanteil*).

Příspěvek za hlasy je stranám poskytován každoročně, ve výši 0,83 euro (respektive ve výši 1 euro za první 4 miliony platných hlasů) na základě získaného počtu platných hlasů v posledních parlamentních, zemských a evropských volbách.¹⁷² Tato dvojitá sazba slouží především jako určité zvýhodnění menších stran. Politické strany mají nárok na příspěvek za hlasy v případě, že překročí hranici 1 % u voleb do zemských sněmů, případně hranici 0,5 % u voleb do Spolkového sněmu (*Bundestagu*) a Evropského parlamentu.¹⁷³

Druhá složka německého státního příspěvku reflektuje schopnost strany získat finanční prostředky od svých členů a podporovatelů. Za každé jedno euro, které strana získá skrze členské příspěvky, „stranické zdanění,“ a dary,¹⁷⁴ jí je poskytnut „příspěvek za schopnost strany získat financování vlastní činností“ ve výši 0,45 eur. Pro účely poskytnutí tohoto příspěvku se počítají dary od fyzických osob do výše 3300 euro.¹⁷⁵

Protože německý zákon stanovuje zásadu, že politické strany nesmějí být z větší části financované státem,¹⁷⁶ může být stranám poskytnut státní příspěvek maximálně ve výši, ve které dokáží získat finanční prostředky ze soukromých zdrojů,¹⁷⁷ jinými slovy veřejné financování může maximálně zdvojnásobit to, co strana dokáže získat soukromým financováním, a pokud nárok na státní příspěvek takto získané zdroje převyšuje, státní příspěvek bude straně snížen.¹⁷⁸

Součástí německé právní úpravy je též absolutní limit, který státní příspěvky (poskytované všem stranám) nemohou překročit – v roce 2019 stanovený na 190 000 000 euro včetně automatického mechanismu pro jeho zvyšování podle růstu cen (výpočet zohledňuje index spotřebitelských cen a vývoj mezd a platů v ekonomice).¹⁷⁹ Jedná se především o preventivní úpravu

¹⁷² "§ 18, odst. 3, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

¹⁷³ "§ 18, odst. 4, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

¹⁷⁴ "§ 18, odst. 5 ve spojení s § 24, odst. 4, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

¹⁷⁵ "§ 18, odst. 3, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

¹⁷⁶ "§ 18, odst. 5, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

¹⁷⁷ Vymezených v § 24, odst. 4, body 1. až 7. téhož zákona – podrobněji popsanych v části týkající se soukromého financování.

¹⁷⁸ Alemann, von Ulrich. "Party Finance, Party Donations and Corruption The German Case." Předneseno na konferenci "Prohibiting Bribery of Foreign Party Officials under the OECD Convention" (October, 2000).

¹⁷⁹ "§ 18, odst. 2, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

související s „grantovým příspěvkem,“ reflektující možnost, že by stranám poskytlo dar nepředvídané množství občanů.¹⁸⁰

Komparace vybraných aspektů veřejného financování

Konstrukce státních příspěvků: Za mandát nebo za hlas

Při mezinárodní komparaci vyplývají především dva možné přístupy: Poskytovat státní příspěvek na základě získaných mandátů, nebo na základě získaných hlasů. Obojí je v zásadě retrospektivní, přímo odvozené od výsledků posledních voleb.

Příspěvek pouze za mandáty nevyužívá v čisté podobě žádný z porovnávaných států: Francie i Česká republika mají určitou kombinaci mezi kritériem mandátů a hlasů (v České republice skrze příspěvek na úhradu volebních nákladů, který je poskytnut jednorázově po volbách, určeného dle získaných hlasů; a následného pravidelného financování primárně příspěvkem vypočteným za mandáty), ve Francii skrze pravidelně poskytovaný příspěvek za hlasy a příspěvek za mandáty (které jsou vůči sobě u největších stran v přibližném poměru 45,6 % ku 54,4 %¹⁸¹). Naopak německá a lotyšská úprava jsou primárně založené na výpočtu odvislém od získaných hlasů¹⁸² – zásadní výhodou tohoto přístupu je absence deformací způsobených při rozdělování mandátů,¹⁸³ a absence zlomů po dosažení určitých výsledků (v České republice typicky při překonání tří a pěti procent).

Při určité míře zjednodušení tedy lze konstatovat, že v Německu a Lotyšsku vychází státní příspěvek plně z hlasů, nikoliv mandátů, a ve Francii je poměr přibližně padesát na padesát, u největších stran mírně vychýlený ve prospěch příspěvku na mandáty.¹⁸⁴ Co se týče České republiky, zde se pouze na základě zákona poměr určit nedá – závisí na volební účasti - ale velice přibližně jej lze podle dat Ministerstva financí určit na dvě třetiny za mandáty, jednu třetinu za hlasy v případě voleb do Poslanecké sněmovny, zcela za mandáty v případě voleb senátních a krajských, a zcela za hlasy

¹⁸⁰ V naprosto nerealistickém případě, kdy by stranám poskytl dar ve výši 3300 euro každý německý občan (83,2 milionů lidí), by stát při absenci absolutního stropu musel na „grantových příspěvcích“ stranám vyplatit téměř 123,6 miliard euro – tedy zhruba čtvrtinu německého státního rozpočtu.

¹⁸¹ Srov. François, Abel a Eric Phélippeau. "Party funding in France." v Mendilow, Jonathan. *Handbook of Political Party Funding*. (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018). s.281

¹⁸² V německém případě doplněným o požadavek, aby strany dokázaly získat nejméně stejnou částku, na kterou mají za své hlasy nárok, i ze soukromých zdrojů. Obdržené hlasy tedy určí, kolik nejvýše mohou politické strany získat z veřejného financování, nikoliv kolik reálně získají.

¹⁸³ K určitým deformacím docházelo při rozdělování mandátů v České republice i v parlamentních volbách za dřívější d'Hondtově metody v kombinaci s 14 volebními kraji, ale v nejkřivější podobě je nesoulad mezi získanými mandáty a získanými hlasy pozorovatelný při krajských volbách – viz výše uvedený výpočet pro Středočeský a Karlovarský kraj.

¹⁸⁴ V proměnlivé výši plynoucí z počtu stran, které v posledních volbách překročily 1 % hranici (pro nárok na první složku příspěvku), ale nemají zastoupení v Parlamentu (pro nárok na druhou složku příspěvku).

v případě voleb do Evropského parlamentu.¹⁸⁵ Celkový příklon českého zákonodárce k mandátové složce je v kontextu komparovaných zemí výrazný, tím spíše, že Francie touto volbou především reflektuje specifika většinového systému. Obě země s poměrným systémem, tedy Německo i Lotyšsko, z mého pohledu správně konstruují svůj pravidelně poskytovaný státní příspěvek na základě získaných hlasů.

Nárok na získání státního příspěvku – kritérium výsledku v minulých volbách

Zcela zásadní náležitostí státního příspěvku jsou podmínky, za kterých na něj politické strany získávají nárok. Právě dostupnost veřejného financování do značné míry rozhodne o tom, jestli je způsobilý plnit svoji zamýšlenou roli (podpořit politickou pluralitu a rovnost volebních šancí), anebo naopak povede k upevnění současného stavu a posílení již nyní dominantních uskupení.

Ve všech komparovaných zemích je státní příspěvek poskytován primárně na základě předchozího volebního výsledku. Jediným institutem, který se blíží k oceňování aktuální politické relevance dané strany, a tedy k preferovanému řešení, kdy je státní příspěvek poskytnut před volbami (s cílem srovnání volebních šancí, nikoliv „ocenění“ za dobrý výsledek), je německý podíl z příspěvků (*Zuwendungsanteil*) – který zvýhodňuje stranu za to, že si dokáže zajistit vlastní zdroje financování – což lze brát za doklad relevantnosti dané strany, a to i v případě například stran nově vzniklých (byť zde je nutné zdůraznit, že i německý zákon podmiňuje poskytnutí tohoto příspěvku ziskem 0,5 % v posledních volbách na federální úrovni,¹⁸⁶ případně 1 % na zemské úrovni¹⁸⁷ - tudíž nově vzniklé, byť relevantní politické strany na tento příspěvek před svými úplně prvními volbami stejně dosáhnout nemohou).

¹⁸⁵ V případě voleb do Poslanecké sněmovny lze tento poměr ilustrovat například na hnutí ANO 2011: Příspěvek na úhradu volebních nákladů poskytnutý na základě výsledku voleb v roce 2021 dosáhl výše 145 814 000 Kč. Hnutí získalo 72 poslanců, což odpovídá ročnímu příspěvku ve výši 64 800 000 Kč (72 x 900 000 Kč). Tento příspěvek bude hnutí poskytnut celkem čtyřikrát, tudíž dosáhne celkové výše 259 200 000 Kč. Zároveň jej můžeme navýšit o 10 % (s ohledem na povahu konstrukce příspěvku na podporu činnosti politického institutu – úvaha k této matematické operaci je uvedena výše), čímž se dostáváme na částku 285 120 000 Kč – tedy přibližně dvojnásobek příspěvku na úhradu volebních nákladů. Pro ostatní parlamentní strany platí výpočet analogicky. "Informace a přehled o příspěvcích ze státního rozpočtu uhrazených politickým stranám a politickým hnutím." *Ministerstvo financí*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti> a "Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám, politickým hnutím a koalicím v roce 2021, Tabulka č. 2: Příspěvek na úhradu volebních nákladů za volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných ve dnech 8. - 9. 10. 2021" *Ministerstvo financí*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-vyplacene-politickym-stranam-p-46509/>

¹⁸⁶ Do Bundestagu nebo Evropského parlamentu.

¹⁸⁷ "§ 18 odst. 4, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

Co se týče samotné hranice pro poskytování státního příspěvku, ta je stanovena v Německu podle typu voleb na výše zmíněné půlprocento (respektive 1 % u zemských voleb), ve Francii platí pro „příspěvek na hlasy“ kritérium volebního zisku 1 % dosaženého nejméně v 50 volebních obvodech (což ale v praxi může znamenat, že strana získá celostátně méně než 0,1 % hlasů¹⁸⁸), v Lotyšsku je hranice stanovena na 2 %¹⁸⁹ a v České republice na 1,5 % (1 % v případě voleb do Evropského parlamentu¹⁹⁰) u jednorázového příspěvku na úhradu volebních nákladů,¹⁹¹ respektive 3 % u pravidelného příspěvku na činnost (pro získání stálého příspěvku), případně 5 % pro získání příspěvku na mandát.¹⁹²

Jakkoliv je pochopitelné, že se zákonodárci vždy budou snažit o maximalizaci příspěvků pro své politické strany, a naopak omezení potenciální konkurence (a v případě, že při tom překročí určitou hranici, je nepochybně žádoucí, aby do problematiky zasáhly ústavní soudy), nelze si nevšimnout, o kolik přehlednější i spravedlivější jsou současné právní úpravy kritérií pro získání nároku na poskytnutí (pravidelného) veřejného financování ve Francii, Lotyšsku i Německu oproti České republice.

Účelovost a jiná omezení v nakládání se státním příspěvkem

Zajímalo mě též, jestli ostatní země vnímají poskytnutý státní příspěvek i nadále jako veřejné prostředky, na které se vztahují určitá pravidla pro hospodaření, anebo jestli je nakládání s těmito prostředky již výlučně na uvážení politických stran (tak, jak v České republice judikoval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 26/94: „*poté, co příspěvky státu byly politickým stranám a politickým hnutím přiděleny, nemůže již jít o ‚hospodaření se státním majetkem‘ ve smyslu čl. 97 Ústavy České republiky, ale že použití těchto příspěvků je již vnitřní záležitostí těch subjektů, jimž byly uděleny.*“¹⁹³).

Ve Francii ani Německu též nejsou státní příspěvky poskytovány účelově – byť v Německu byly dlouhou dobu určeny především pro financování nákladů politických kampaní – ke změně došlo až po rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 9. 4. 1992, BVerfGE 85, 264¹⁹⁴ - zatímco na Slovensku a Lotyšsku zákonodárce určitou účelovost nakládání se státním příspěvkem zakotvil.

¹⁸⁸ Obvodů je celkem 577, tudíž straně stačí získat v padesáti 1 %, ve zbylých ani nemusí kandidovat.

¹⁸⁹ "Section 7.1 State Budget Financing, § 1, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

¹⁹⁰ § 65 zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu

¹⁹¹ § 85 zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky

¹⁹² § 20 odst. 3 a 4 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

¹⁹³ "Nález ústavního soudu Pl.ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, Financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-26-94>

¹⁹⁴ Srov. Bejdák, Matěj. "Financování politických stran: mezinárodní komparace." (Diplomová práce, Univerzita Karlova, 2018). s.34.

Slovenské vymezení účelovosti je negativní: Strany mohou prostředky získané ze státního rozpočtu využít libovolně, s výjimkou „*půjček a úvěrů fyzickým nebo právnickým osobám, smluv o tichém společenství, podnikání obchodní společnosti založené či plně vlastněné stranou, ručení za závazky fyzických či právnických osob, a darů.*“¹⁹⁵ V zásadě tento výčet směřuje k tomu, aby peněžní prostředky poskytnuté státem nebylo možné ze strany jednoduše vyvést. Osobně vnímám toto omezení za proporcionální, sledující legitimní cíl.

Naopak lotyšská úprava mi přijde až příliš restriktivní. Ačkoliv je pozitivní výčet aktivit, na které musí být státní příspěvek využit, poměrně široký (provoz kanceláře, mzdy zaměstnanců, *smysluplné* aktivity,¹⁹⁶ komunikace s veřejností, politické kampaně), ve spojení s dohledem protikorupčního úřadu nad využitím těchto prostředků,¹⁹⁷ a podmínkou, že musí být využity do tří let, jinak musí být vráceny,¹⁹⁸ jde podle mého názoru o přílišnou kumulaci zásahů do vnitřní autonomie politických stran, která by (nejen) v českém prostředí neobstála při přezkumu Ústavním soudem.

Komparace regulace soukromého financování

Druhou významnou množinu příjmů politických stran představují prostředky, které strana získá buď svou vlastní činností, případně od svých členů a podporovatelů. V teoretické části jsem se zabýval otázkou, proč je důležité, aby politické strany nespolehaly výlučně na veřejné financování. Zároveň jsem popsal hlavní dilema soukromého financování: na jednu stranu chceme docílit toho, aby strany mohly získávat prostředky na svoji činnost bez větších komplikací, na druhou stranu chceme znemožnit některé způsoby financování, které jako společnost považujeme za nežádoucí. Na který z těchto protikladných zájmů budeme klást větší důraz, záleží především na uvážení zákonodárce.

Spíše restriktivní přístup k soukromému financování představují na francouzské, belgické a lotyšské právní úpravě. Naopak na německé, rakouské a české úpravě představují přístup, který vychází vstřícněji spíše potenciálním dárcům.¹⁹⁹

¹⁹⁵ "§ 29 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach." *Slov-Lex*. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/>

¹⁹⁶ Zejména tato formulace mi připadá obzvláště nepatřičná – kdo by měl být arbitrem smysluplnosti aktivit vyvíjených politickou stranou, na základě jakých kritérií?

¹⁹⁷ "Section 7.4 Spending of the State Budget Financing, § 1, 3, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

¹⁹⁸ "Section 7.1 State Budget Financing, § 5, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

¹⁹⁹ Kromě tradiční čtveřice (Česká republika, Lotyšsko, Francie, Německo) přidávám v této části do komparace v některých případech i Belgii a Rakousko – obě země sledují v zásadě podobnou linii uvažování jako jejich větší sousedé, ale zároveň v některých případech nabízí alternativní právní úpravu stejně zamýšleného institutu, případně sledují stejný cíl ještě důslednějším způsobem.

Tato část práce je strukturována do pěti podkapitol, které odpovídají výzkumným otázkám definovaným v teoretické části: komparuji, jaké soukromé financování jednotlivé zákony připouští, jaká je nejvyšší výše daru od jedné osoby, jak jsou upraveny dary od právnických osob, zahraničních osob, dary anonymní a dary poskytované v hotovosti, a jak jsou regulovány půjčky (které sice *stricto sensu* nepředstavují „příjem,“ představují nicméně podstatný aspekt soukromého financování).

Co může tvořit příjmy politických stran?

Právní úpravy v části věnované soukromému financování zpravidla začínají výčtem možných příjmů politických stran. Tento výčet je napříč srovnávanými státy formulován podobným způsobem, například v České republice vymezuje § 17 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách deset legálních zdrojů příjmů,²⁰⁰ které teorie dělí do čtyř skupin: Zdroje získané od členů a příznivců – tedy „dary, dědictví a bezúplatná plnění“ a „členské příspěvky“; dále zdroje související se zhodnocováním majetku strany – „příjmy z nájmu, pachtu a zcizení movitého a nemovitého majetku“ a „úroky z vkladů“; a konečně příjmy související s dovolenou podnikatelskou činností – „příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob podle odstavce 3“ (tj. například provozování vydavatelství nebo nakladatelství, případně prodej propagačních předmětů) a „příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí.“ Čtvrtým, značně specifickým „příjmem“ jsou „zápůjčky a úvěry“.²⁰¹ Zbylé tři legální příjmy představují státní příspěvky, popsané výše. Česká právní úprava je taxativní.

Německá a lotyšská právní úprava obsahují obdobné výčty, které jsou ovšem pojaty demonstrativně – německý zákon o politických stranách ve výčtu uvádí „ostatní příjmy“ (*sonstige Einnahmen*),²⁰² možnost jiných než vyjmenovaných příjmů (včetně některých příkladů) nabízí i § 26 odst. 1,²⁰³ a § 27 odst. 2 nad rámec toho požaduje, aby v případě, že tyto „ostatní příjmy“ překročí 2 % z celkových příjmů, bylo vysvětleno, odkud pocházejí.²⁰⁴ Obdobným způsobem konstruuje výčet i lotyšský zákonodárce, kdy ve druhém oddílu zákona o financování politických stran vytváří zbytkovou

²⁰⁰ § 17 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

²⁰¹ Kysela, Jan a Marian Kokeš. *Komentář: Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích*. (Praha: Wolters Kluwer, 2017). s.102.

²⁰² "§ 24 odst. 4, bod 9, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

²⁰³ "§ 26 odst. 1, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

²⁰⁴ "§ 27 odst. 2, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

kategorii „ostatních zdrojů financování, vyjma těch, které jsou zákonem zakázány.“²⁰⁵ Co se týče příjmů (soukromého financování), které zákonodárci výslovně upravili, v německém případě se jedná o členské příspěvky, „stranické daně“ (které zde přímo mají legální definici²⁰⁶), dary od fyzických a právnických osob, příjmy z podnikání a majetku, a příjmy z „nepodnikatelské“ činnosti (příkladmo z organizace společenských akcí, prodeje publikací).²⁰⁷ Lotyšská úprava výslovně počítá s členskými příspěvky, vstupními poplatky, dary od fyzických osob a příjmy z podnikatelské činnosti.²⁰⁸ Francouzský zákon tento výčet přímo neobsahuje, k problematice přistupuje z opačné strany, tedy tím, že klade důraz na vymezení, co příjmem politické strany být nemůže.

Jaká je maximální výše daru od jedné osoby?²⁰⁹

Z pohledu plánování příjmů politických stran, i snahy o dosažení rovnováhy mezi soukromým a veřejným financováním, je zásadní, jak je stanovena maximální výše daru, který mohou strany od jedné osoby přijmout. V nejobecnější rovině lze konstatovat, že základní limit v jednotlivých státech je stanoven následovně: V Německu není výše daru omezena. V České republice platí obecný²¹⁰ limit 3 000 000 Kč ročně,²¹¹ na Slovensku 300 000 euro,²¹² ve Francii 7 600 euro,²¹³ a v Lotyšsku pěti-až-dvacetinásobek²¹⁴ minimální měsíční mzdy (tedy 3 100 až 12 400 euro).²¹⁵ Mezi evropské země, ve kterých je výše daru regulována nejpřísněji, patří Belgie (500 euro) a Estonsko (1200 euro). Naopak

²⁰⁵ "Section Section 2. Sources of Financing, § 1, odst. 4, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

²⁰⁶ Jedná se o pravidelné platby (i jiná plnění) ze strany držitelů volených úřadů ve prospěch strany nad rámec členských příspěvků. "§ 27 odst. 1, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

²⁰⁷ "§ 24 odst. 4, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

²⁰⁸ "Section Section 2. Sources of Financing, § 1, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

²⁰⁹ V této části nezohledňuji výjimky, kterým se budu věnovat dále – tedy například dary od některých subjektů (právnických či zahraničních osob), dary v určité podobě (anonymní, v hotovosti). Je mi o komparaci výchozí regulace.

²¹⁰ „od jedné a téže osoby v kalendářním roce“

²¹¹ § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

²¹² "§ 23 odst. 1 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach." *Slov-Lex*. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/>

²¹³ "Article 11-4, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

²¹⁴ Podle výsledku strany v posledních parlamentních volbách.

²¹⁵ "Section 2. Sources of Financing, § 3, § 3-1, § 3-2; Section 3. Joining Fee, Membership Fee and Gifts (Donations) Made by a Member to a Political Organisation (Party), § 1; Section 4. Gifts (Donations), § 2, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

německý *laissez faire* přístup (bez maximálního limitu) nalezneme například v právních úpravách Rakouska, Švýcarska, Dánska nebo Švédska.²¹⁶

Ve státech, které stanovují limit pro maximální výši daru, je nutné legislativně upravit vztah mezi darem, členským příspěvkem, případně „stranickou daní“. V opačném případě by mohlo docházet ke snadnému obcházení limitu pro maximální výši daru právě skrze jeho poskytnutí formou členského příspěvku. Česká právní úprava stanovuje pravidlo, že členský příspěvek může dosáhnout maximální výše 50 000 Kč, poté již bude započítáván jako dar.²¹⁷ Lze tedy konstatovat, že fyzická osoba může v České republice straně poskytnout až 3 049 999 Kč, je-li členem strany, a 3 000 000 Kč, není-li členem strany.

Francouzský limit je stanovený relativně níže, jsou z něj však podstatné výjimky. V praxi nejvýznamnější z nich se týká právě „stranického zdanění.“ Článek 11-4 stanovuje, že limit 7 600 euro neplatí pro „držitele celostátních nebo místních volených funkcí.“²¹⁸ Druhá důležitá výjimka vyplývá z povahy většinového systému, kdy dárci mohou během volebních kampaní podpořit přímo jednotlivé kandidáty, nejen jejich strany. Jedná se o nejvýše 4 600 euro pro všechny kandidáty ve stejných volbách.²¹⁹

Nejkomplikovanější je právní úprava v Lotyšsku. V ní je limit stanoven pro součet členského příspěvku, vstupního poplatku, a všech darů. Jak jsem nicméně naznačil v úvodním odstavci, kvantitativní hledisko je zde upraveno odstupňovaně, neplatí tedy stejný limit pro všechny politické strany, ani všechny dárcy. Základní princip zní, že fyzická osoba může jedné straně darovat dvacetinásobek minimální měsíční mzdy²²⁰ během jednoho kalendářního roku. V případě, že je politická strana příjemcem státního příspěvku, a je zastoupená v parlamentu, je možné ji darovat

²¹⁶ Srovnání vytvořeno na základě agregovaných dat z "Political Finance Database." *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Dostupné z: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

²¹⁷ § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

²¹⁸ „Par exception, les cotisations versées par les titulaires de mandats électifs nationaux ou locaux ne sont pas prises en compte dans le calcul du plafond mentionné au premier alinéa.“ "Article 9, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

²¹⁹ "Article L52-8, Code électoral." *Légifrance*. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070239/LEGISCTA000006148459/?anchor=LEGIARTI000039446180#LEGIARTI000039446180

²²⁰ V roce 2022 byla minimální měsíční mzda 500 euro, v roce 2023 se zvýšila na 620 euro, a v roce 2024 bude 700 euro. V roce 2023 tedy představuje dvacetinásobek 12 400 euro (při kurzu 24 Kč za 1 euro cca 297 600 Kč), pětínásobek 3 100 euro (74 400 Kč), dvanáctinásobek 7 440 euro (178 560 Kč) a padesátinásobek 31 000 euro (744 000 Kč). "Minimal wages to increase in Latvia in 2023." *Baltic News Network*. Dostupné z: <https://bnn-news.com/minimal-wages-to-increase-in-latvia-in-2023-239592> a "Saeima supports proposal to increase minimal wages in Latvia next year." *Baltic News Network*. Dostupné z: <https://bnn-news.com/saeima-supports-proposal-to-increase-minimal-wages-in-latvia-next-year-239292>

nejvýše pětinasobek minimální měsíční mzdy. Pokud je politická strana příjemcem státního příspěvku, ale v parlamentu zastoupená není (tj. získala mezi 2 a 5 % hlasů²²¹), je limit pro dary stanoven na dvanáctinasobek minimální měsíční mzdy. Z tohoto pravidla nicméně platí důležité výjimky: členové politických stran mohou darovat více – až padesátinasobek minimální měsíční mzdy. Nikdo ovšem nesmí darovat více, než 30 % svých příjmů v minulém roce.²²²

Celkem tedy lotyšská právní úprava vymezuje tři kritéria, která jsou vůči sobě ve vztahu podřízenosti a nadřízenosti. První kritérium stanoví maximální limit z pohledu dárce a druhé nebo třetí z pohledu příjemce – maximální výši daru je menší z těchto dvou částek. Pro zvýšení přehlednosti nabízím následující schéma:

- a) Prvním kritériem jsou příjmy dárce v minulém roce. Skrze ně určíme maximální výši daru pro fyzickou osobu (při výpočtu s průměrnou měsíční mzdou ve výši 1 002 euro²²³, tedy ročními příjmy 12 024 euro,²²⁴ představuje 30 % částku **3 607 euro**).²²⁵
- b) Druhým kritériem je členství ve straně – pokud je dárce členem, může darovat až padesátinasobek minimální měsíční mzdy (31 000 euro).
- c) Pokud členem není, uplatní se třetí kritérium úspěchu strany v posledních parlamentních volbách (3 100 euro pro parlamentní strany/ 7 440 pro strany, které překročily 2 % platných hlasů / 12 400 euro pro ostatní strany).

Jistě lze kladně vnímat snahu zákonodárce usnadnit získávání finančních prostředků právě méně úspěšným (případně novým) politickým stranám, tím spíše, že se jedná o zvýhodnění, které stranám reálně pomůže ještě před jejich prvními volbami. Naopak konstrukce, podle které je maximální výše daru „individualizovaná“ pro každého dárce dle jeho příjmu, mi přijde značně diskriminační.

²²¹ Ve skutečnosti mohla získat i více než 5 %, protože lotyšské zákony pro vstup do parlamentu vyžadují zisk 5 % ve všech pěti obvodech: "Saeima Elections." *Central Election Commission (Latvia)*. Dostupné z: <https://www.cvk.lv/en/elections/saeima-elections>

²²² "Section 2. Sources of Financing, § 3, § 3-1, § 3-2; Section 3. Joining Fee, Membership Fee and Gifts (Donations) Made by a Member to a Political Organisation (Party), § 1; Section 4. Gifts (Donations), § 2, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

²²³ "Latvia Wages: Minimum and Average." *Take-profit.org*. Dostupné z: <https://take-profit.org/en/statistics/wages/latvia/>

²²⁴ Jedná se o orientační výpočet, v praxi pochopitelně pro většinu obyvatel nebude platit rovnice, že dvanáctinasobek měsíční mzdy odpovídá celkovým ročním příjmům.

²²⁵ Je možné argumentovat, že největší dárči obvykle patří do části populace s nadprůměrnými příjmy, tudíž se pro ně takto nízký limit neuplatní; zároveň je ale problematické, pokud je nejvyšší dar tímto striktním způsobem omezen například pro starší – již nepracující – skupinu obyvatel).

Může být dárce právnícká nebo zahraniční osoba?

Česká právní úprava dary od právníckých osob nezakazuje, pouze ve vztahu k limitu na maximální výši daru stanovuje podmínku přičitatelnost daru fyzické osobě: „*Za jednu a tutéž osobu se považuje i právnícká osoba, která je ve vztahu k osobě podle věty první osobou ovládající nebo ovládanou.*“²²⁶ Zakázány jsou pouze dary od některých subjektů taxativně vymezených v § 18 odst. 1. Jedná se o dary od státu, příspěvkových organizací, obcí, městských částí, městských obvodů, krajů, dobrovolného svazku obcí, státního podniku a právnícké osoby s majetkovou účastí státu, kraje, obce, městské části nebo městského obvodu, která přesahuje 10 %, a z majetku svěřenského fondu.²²⁷

Obdobným způsobem upravuje dary od právníckých osob i německý *Parteiengesetz* (§ 25 odst. 2),²²⁸ případně rakouský *Parteiengesetz* (§ 6 odst. 6).²²⁹ V obou zemích jsou dary od právníckých osob dovoleny, s výjimkou podobným způsobem taxativně stanovených subjektů – veřejnoprávních korporací, vybraných neziskových organizací, parlamentních klubů, či právníckých osob, které jsou vlastněny, řízeny nebo provozovány státem zcela nebo je v nich státní podíl vyšší než 10 % (v Rakousku), respektive 25 % (v Německu). V obou státech jsou též výslovně zakázány dary poskytnuté v očekávání „*konkrétní politické či ekonomické výhody.*“²³⁰

Oproti tomu ve Francii, Belgii²³¹ a Lotyšsku²³² mohou být dárce pouze fyzické osoby, platí tedy absolutní zákaz darů od právníckých osob, byť ve francouzském případě s výjimkou, že dárce politických stran mohou být jiné politické strany.²³³

Dary ze zahraniční lze regulovat dvojím způsobem. Právní regulace v České republice, Francii a Lotyšsku je zakazuje, ze zákazu však stanovuje určité výjimky. V České republice může politické straně darovat fyzické osoby, která není státním občanem České republiky v případě, že má na území České

²²⁶ § 18 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

²²⁷ § 18 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

²²⁸ "§ 18, odst. 5, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

²²⁹ "§ 6 odst. 6, Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Parteiengesetz 2012."

Rechtinformationssystem des Bundes. Dostupné z:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>

²³⁰ § 18, odst. 5, bod 7 v německém, § 6 odst. 6, bod 10 v rakouském zákoně o politických stranách.

²³¹ "Article 16bis, 4 JUILLET 1989. - Loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales [engagées [pour l'élection de la Chambre des représentants]], ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques." *EuroPAM*. Dostupné z:

https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Belgium/Belgium_Act%20on%20the%20limitation%20and%20control%20of%20election%20expenses_1989_amended2015.pdf

²³² "Section 6. Financing Restrictions, § 3; Section 4. Gifts (Donations), § 1, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

²³³ "Article 11-4, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

republiky právo volit do Evropského parlamentu,²³⁴ a v případě zahraničních právnických osob platí výjimka pro „*politické strany a fundace zřízené k veřejně prospěšné činnosti.*“²³⁵ Francie umožňuje občanům jiných zemí darování politické straně pouze v případě, že tito mají bydliště ve Francii (*réside en France*).²³⁶ V Lotyšsku mohou darovat osoby, které mají právo na získání „neobčanského“ pasu.²³⁷ Jedná se o specificky lotyšský (a estonský) právní institut, který vychází ze skutečnosti, že přibližně desetina obyvatel Lotyšska, kteří byli občany SSSR, po jeho rozpadu i nadále pobývá na lotyšském území, ale nezískala ani lotyšské občanství, ani občanství jiné nástupnické republiky.²³⁸

Naopak v Německu a Rakousku jsou dary ze zahraničí obecně dovoleny, je pro ně nicméně stanoven zvláštní limit pro maximální výši – v Německu 1 000 euro,²³⁹ v Rakousku 2 500 euro.²⁴⁰

Umožňuje právní úprava dary anonymní nebo v hotovosti?

Anonymní dary, případně dary poskytované jinak než skrze bankovní systém, mohou být zakázány nebo regulovány buď přímo, nebo nepřímo skrze požadavek na identifikaci dárců (který vyplývá z některého z dohledových ustanovení, například ze zákonných požadavků na výroční zprávu).

Tento nepřímý zákaz nalezneme v české právní úpravě. Podle § 19h odst. 1 písm. g) českého zákona o sdružování v politických stranách musí být ve výroční zprávě uvedeno „*jméno, příjmení a datum narození; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo.*“²⁴¹ Ve Francii jsou sice anonymní dary v zásadě dovoleny, každý dar nad 150 euro ale musí být poskytnutý „*šekem, bankovním převodem, inkasem nebo bankovní kartou.*“²⁴² Strany však musí ve vlastním zájmu dárce identifikovat, především z důvodu, že případné překročení limitu maximální výše

²³⁴ Podle zákona o volbách do Evropského parlamentu se tedy jedná o „*občana jiného členského státu, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let a je po dobu nejméně 45 dnů přihlášen k trvalému pobytu nebo k přechodnému pobytu na území České republiky.*“ § 5 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu.

²³⁵ § 18 odst. 1 písm. i) a j) zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

²³⁶ "Article 11-4, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

²³⁷ "Section 4. Gifts (Donations), § 1, odst. 2, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

²³⁸ Srov. "Political and Electoral Rights of Noncitizen Residents in Latvia and Estonia: Current Situation and Perspectives." *European Parliament*. Dostupné z:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/604953/IPOL_BRI\(2018\)604953_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/604953/IPOL_BRI(2018)604953_EN.pdf)

²³⁹ "§ 25, odst. 2, bod 3, písm. c), Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

²⁴⁰ "§ 6 odst. 6, bod 6, Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Parteiengesetz 2012."

Rechtinformationssystem des Bundes. Dostupné z:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>

²⁴¹ § 19h odst. 1 písm. g) zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

²⁴² "Article 11-4, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

daru jednak představuje trestný čin,²⁴³ jednak může vést až k odebrání státního příspěvku pro následující rok.²⁴⁴

Zbylé státy upravují anonymní dary výslovně. V Lotyšsku jsou zakázány, navíc je stanovena právní fikce, podle které jsou za anonymní považovány dary, u kterých nelze jednoznačně identifikovat dárce na základě jeho jména, příjmení, osobního identifikačního čísla, a místa trvalého bydliště – doplněná o povinnost stran všechny anonymní dary do pěti dnů převést do státního rozpočtu.²⁴⁵ Dary v hotovosti lotyšská právní úprava připouští, a to až do výše jedné minimální měsíční mzdy (620 euro²⁴⁶) ročně.²⁴⁷ Oproti tomu právní úprava v Německu a Rakousku anonymní dary i dary v hotovosti dovolují, regulují pouze jejich výši – v německém případě mohou být anonymní dary nejvýše 500 euro, dary v hotovosti 1 000 euro,²⁴⁸ přičemž povinnosti zveřejnění ve výroční zprávě podléhají dary až po překročení roční hranice 10 000 euro.²⁴⁹ V rakouském *Parteiengesetz* je pro anonymní dary stanoven limit 1 000 euro a pro dary v hotovosti 2 500 euro,²⁵⁰ s povinností zveřejnit ve výroční zprávě jméno a adresu dárce u darů přesahujících 3500 euro za kalendářní rok.²⁵¹

Jak jsou regulovány půjčky?

V otázce regulace půjček lze vysledovat tři možné přístupy: Nejpřísnější regulaci zvolil zákonodárce v Lotyšsku – strany zde mají půjčky zakázány. Mírnější přístup nalezneme v právní úpravě české a francouzské – regulováni jsou pouze poskytovatelé. Oproti tomu německá i rakouská právní úprava půjčky politickým stranám žádným způsobem neomezují.

²⁴³ "Article 11-5, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

²⁴⁴ Srov. François, Abel a Eric Phélippeau. "Party funding in France." v Mendilow, Jonathan. *Handbook of Political Party Funding* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018). s.283.

²⁴⁵ "Section 7. Prohibition on Anonymous Gifts (Donations), § 1-3, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

²⁴⁶ "Latvia Wages: Minimum and Average." *Take-profit.org*. Dostupné z: <https://take-profit.org/en/statistics/wages/latvia/>

²⁴⁷ "Section 6. Financing Restrictions, § 2, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

²⁴⁸ "§ 25 odst. 1, respektive odst. 2 bod 6, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

²⁴⁹ "§ 25 odst. 3, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

²⁵⁰ "§ 6 odst. 6, bod 7, respektive bod 6, Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Parteiengesetz 2012." *Rechtinformationssystem des Bundes*. Dostupné z:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>

²⁵¹ "§ 6 odst. 4, Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Parteiengesetz 2012."

Rechtinformationssystem des Bundes. Dostupné z:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>

Podle lotyšské právní úpravy mají politické strany zakázány přijímat nejen přímé půjčky, ale nesmí mít ani pohledávky, které jsou 90 a více dnů po splatnosti.²⁵²

V České republice mohou stranám zápůjčky a úvěry poskytovat politickým stranám pouze „banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo pobočky zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky,²⁵³ ve Francii mohou půjčky poskytovat banky a finanční instituce se sídlem v členském státě Evropské unie nebo Evropského hospodářského prostoru,²⁵⁴ a dále fyzické osoby za předpokladu, že se nejedná o půjčky poskytované pravidelně, jsou splatné do pěti let, jejich výše a podmínky splňují kritéria stanovená vyhláškou Ústavní rady, a že strana zašle kopii smlouvy o půjčce Národní komisi pro účty a financování politických kampaní (*Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*).²⁵⁵

Německý i rakouský zákon půjčky neupravují, respektive v rakouské právní úpravě jsou půjčky bez dalšího zmíněny v souvislosti s výroční zprávou v demonstrativním výčtu jako jeden z možných druhů příjmů.²⁵⁶

Liberální a restriktivní přístup k soukromému financování

Na základě výše uvedených institutů můžeme vysledovat příklon jednotlivých států buď k liberální úpravě, která dary téměř neomezuje, nebo naopak k úpravě restriktivní, ve které je na dárce i politické strany kladena celá řada podmínek. Liberální pojetí soukromého financování v této práci reprezentovalo Německo a Rakousko; naopak Francie a Lotyšsko regulují dárcovství výrazně restriktivnějším způsobem. Česká republika se v takto pojatém rozlišení nachází přibližně ve středu – právní úprava na jedné straně stranám umožňuje poměrně značnou volnost v získávání prostředků ze soukromých zdrojů (limit pro maximální výši daru od jedné osoby sice existuje, ale je násobně vyšší než například francouzský či lotyšský; dárce mohou být i právnické osoby), zároveň myslí na celou řadu rizik definovaných jak teorií, tak například doporučeními Benátské komise (například požadavkem na identifikaci všech dárců, regulací poskytovatelů úvěrů a zápůjček).

²⁵² "Section 6. Financing Restrictions, § 5-6, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

²⁵³ § 17 odst. 8 písm. i) zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

²⁵⁴ "Article 11-4, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

²⁵⁵ "Article 11-3-1, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

²⁵⁶ "§ 5 odst. 4, bod 13, Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Parteiengesetz 2012."

Rechtinformationssystem des Bundes. Dostupné z:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>

Kontext vývoje české právní úpravy, nálezy Ústavního soudu, a návrhy de lege ferenda

Financování politických stran pohledem českého Ústavního soudu

Než přistoupím ke konkrétním návrhům de lege ferenda pro český právní řád, chtěl bych alespoň ve stručnosti připomenout dalšího významného aktéra, který v České republice financování politických stran ovlivňoval: Ústavní soud. Chtěl bych tedy na tomto místě představit šest nejdůležitějších nálezů, vývoj argumentace ústavních soudců, a také kontext vývoje české právní úpravy, který s těmito nálezy bezprostředně souvisel. Nelze si nevšimnout, že se téměř všechny nálezy týkají otázek souvisejících s veřejným financováním, což lze do určité míry vnímat i jako vyjádření, že česká úprava soukromého financování není aktivně legitimovanými subjekty považována za ústavně problematickou (tj. představuje rozumný kompromis – zásah do chráněných práv je proporcionální k legitimním důvodům)²⁵⁷ – zatímco u financování veřejného zákonodárce meze ústavnosti v minulosti několikrát překročil.

Jak konstatuje Marek Antoš, současná podoba veřejného financování „je výsledkem jistého dialogu mezi Ústavním soudem a Parlamentem, který se projevoval sérií derogačních nálezů na straně jedné a novelizací příslušných zákonů na straně druhé,²⁵⁸ přičemž s největší intenzitou tento dialog probíhal v době tzv. opoziční smlouvy.²⁵⁹ Základy dnešní doktríny nachází Antoš v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/94.²⁶⁰ Jádrem tohoto nálezu sice spočívá v posouzení ústavnosti působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu při kontrole toho, jak strany nakládají se státním příspěvkem (ÚS dochází k závěru, že po přidělení státního příspěvku již nejde o hospodaření se státním majetkem, ale o vnitřní záležitost jednotlivých stran, a že: „*finanční kontrola ze strany státu musí respektovat autonomii politických stran a politických hnutí a jejich hospodaření finančními prostředky*“²⁶¹), zároveň ale v tomto nálezu soudci Ústavního soudu stanovují pro veřejné financování určité hranice, které musí především reflektovat požadavek na oddělení politických stran od státu²⁶²: „*Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více, než na*

²⁵⁷ Určitou výjimku představují otázky související s příjmy stran z vlastní činnosti – podnikání.

²⁵⁸ Antoš, Marek. "Parlamentní forma vlády v České republice, její deficit a možnosti zefektivnění." (Habilitační práce, Univerzita Karlova, 2019). s.114.

²⁵⁹ Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřené mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou, doplněné tzv. Tolerančním patentem.

²⁶⁰ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, Financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-26-94>

²⁶¹ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, Financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-26-94>

²⁶² čl. 20 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, Ústavní zákon č. 2/1993 Sb.

podporu občanů.“²⁶³ Na druhé straně Ústavní soud kladně hodnotí pozitivní přínos veřejného financování na svobodnou soutěž politických stran²⁶⁴ („Částečná podpora politických stran je nepochybně přijatelná vzhledem k potřebě částečného vyrovnávání jejich šancí.“)²⁶⁵ Z tohoto nálezu též vyplývá, že navzdory označení jednotlivých složek státních příspěvků, je plně na jednotlivých stranách, jakým způsobem s nimi naloží – jinými slovy, příspěvky jsou zásadně neúčelové.

V navazujících nálezech se Ústavní soud opakovaně vyjadřoval především k výši jednotlivých příspěvků a ke stanovení minimální hranice volebního zisku nezbytné pro jeho poskytnutí. Přehledně tyto proměny zpracovává Petr Vymětal v *Tabulce 3.1 Postupní rozšiřování státního pilíře financování politických stran a politických hnutí*,²⁶⁶ ve stručnosti lze dosavadní vývoj shrnout tím, že pro příspěvek na úhradu volebních nákladů neprošla zkouškou ústavnosti hranice 3 % volebního zisku,²⁶⁷ ani hranice 2 %, ²⁶⁸ ale ústavně konformní byla shledána až hranice 1,5 %.²⁶⁹ Ústavní soud ve svých nálezech také stanovil určitá pravidla, kterými se musí řídit systém veřejného financování ve svém souhrnu.²⁷⁰

Ústavní soud v prvním z těchto navazujících nálezů (*sp. zn. Pl.ÚS 30/98*) argumentoval, že integrační stimuly, které se uplatňují při rozdělování mandátů, nemají být využívány i k "*finanční stimulaci některých a znevýhodněním jiných stran.*"²⁷¹ Ve své argumentaci připomenul posouzení Spolkového ústavního soudu, který u příspěvku poskytovaného na základě volebního výsledku shledal

²⁶³ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, Financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-26-94>

²⁶⁴ čl. 5 Ústavy České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

²⁶⁵ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, Financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-26-94>

²⁶⁶ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.122-123.

²⁶⁷ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999, Svobodná soutěž politických stran – tříprocentní klauzule pro finanční podpory." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-30-98>

²⁶⁸ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001, Změna volebního systému." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-42-2000> (byť zde je důležité podotknout, že nebyla posuzována pouze tato hranice, ale celý volební zákon, obsahující i celou řadu dalších institutů kumulativně zvýhodňujících větší subjekty – z pohledu financování především souběžné zvýšení příspěvku na mandát, pro který je potřeba dosáhnout volebního zisku 5 %, a snížení příspěvku na úhradu volebních nákladů z 90 Kč na 30 Kč).

²⁶⁹ Nepřímě "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005, Ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvek na činnost strany." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-10-03>, případně "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17>

²⁷⁰ Zejména v tzv. velkém volebním nálezu: "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001, Změna volebního systému." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-42-2000>

²⁷¹ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999, Svobodná soutěž politických stran – tříprocentní klauzule pro finanční podpory." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-30-98>

za protiústavní hranici 2,5 % („Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí (*Entscheidungen* sv. 24, s. 300, 339 n.) prohlásil, že zákonodárce sice smí výplatu volebního příspěvku učinit odvislou od získání jistého minimálního počtu hlasů, avšak hranici 2,5% označil za protiústavní, neboť je v rozporu s principem rovných volebních šancí politických stran. Demokracie je ve své podstatě zaměřena proti privilegiím...“ a „při úhradě nákladů na volební boj, při níž musí být zohledněny zásadně všechny strany, které se účastnily volebního boje, nemůže být stanovení minimálního podílu hlasů oprávněno poukazem na to, že volby mají vytvářet funkceschopné parlamenty“).²⁷² Ústavní soud dále konstatuje, že „Procentuální omezení pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů politických stran nesmí být produktem libovůle anebo vhodnosti posuzované pouze z hlediska zájmů etablovaných stran,“ a jako vodítko k přípustné výši naznačil hranici 1 % („...ponechána též i určitá hranice - řekněme kolem 1% - získaných hlasů jako důkaz vážnosti volebních úmyslů stran a tím i podmínka pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů“).²⁷³

Na počátku roku 2001 se Ústavní soud ve dvou bezprostředně navazujících nálezech vyjádřil k volebnímu systému, a systému veřejného financování politických stran, v celkovém souhrnu. Zákonodárci totiž v době tzv. opoziční smlouvy přijali celou řadu „většintvorných“ modifikací, jak v otázce rozdělování mandátů („modifikovaný d'Hondtův dělitel, 35 volebních obvodů, jediné skrutinium“), tak ohledně poskytování veřejného financování (například ustanovení, podle kterého strany, které opakovaně překročí 3 %, ale nikoliv 5 %, ztratí nárok na stálý příspěvek).²⁷⁴ Nejprve v nálezu *sp. zn. Pl.ÚS 42/2000*²⁷⁵ Ústavní soud opět připomíná rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu („Spolkový ústavní soud SRN např. výslovně konstatoval, že podíl 0,5 % hlasů jako důkaz vážnosti snah ve volebním boji postačí a činí zbytečným ověřování podle jiných kritérií.“²⁷⁶). Kromě toho v tomto nálezu v otázce veřejného financování akcentuje kritérium rovnosti v zacházení se všemi, tedy velkými i menšími, stranami: „Princip volné soutěže politických stran zahrnuje pojmově povinnost státu respektovat rovnost šancí těchto stran z hlediska právní úpravy podmínek této soutěže a úpravy nároků pro její účastníky ... zákonodárce musí při úpravách v oblasti tvorby politické vůle

²⁷² "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999, Svobodná soutěž politických stran – tříprocentní klauzule pro finanční podpory." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-30-98>

²⁷³ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999, Svobodná soutěž politických stran – tříprocentní klauzule pro finanční podpory." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-30-98>

²⁷⁴ Antoš, Marek. "Parlamentní forma vlády v České republice, její deficit a možnosti zefektivnění." (Habilitační práce, Univerzita Karlova, 2019). s.116-117.

²⁷⁵ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001, Změna volebního systému." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-42-2000>

²⁷⁶ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001, Změna volebního systému." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-42-2000>

respektovat, že mu jsou na tomto poli vytýčeny zvláště úzké meze a že je mu odepřeno každé diferencované zacházení se stranami, jehož podkladem není důvod mimořádné závažnosti.²⁷⁷

Na tento nálezh bezprostředně²⁷⁸ navazuje nálezh sp. zn. Pl.ÚS 53/2000,²⁷⁹ ve kterém se Ústavní soud vyslovuje ke vzájemné provázanosti jednotlivých příspěvků a doporučuje, aby zákonodárce do budoucna uplatnil zcela nový přístup k financování, „tak, aby proporce mezi dotacemi dosažených pozic a dotacemi úspěchu ve volební soutěži se změnily výrazně ve prospěch ocenění počtu hlasů získaných ve volbách.“²⁸⁰ – Ústavní soud porovnává, jak výrazně se liší veřejná podpora pro strany, které ve volbách získají 2 %, od stran, které dosáhnou na 6 %, přičemž dochází k závěru, že: „Strana trojnásobně úspěšná ve volbách tedy získá oproti své méně úspěšné konkurentce zhruba pětadvacetinásobný obnos ze státní pokladny.“²⁸¹ Důležitá pasáž je v nálezu též věnována samotnému pojmu svobodné soutěže politických sil. Ústavní soud argumentuje, že zásadní důraz musí být kladen „na tu fázi procesu politické konkurence, jež **předchází** etablování stran v dosažených pozicích, tedy především důraz na svobodný vstup politických sil do volební soutěže.“²⁸²

Jak nicméně konstatuje Marek Antoř, zákonodárci nabídku na celkovou změnu systému financování politických stran nevyužili, a přijali ustanovení relativně obdobná právní úpravě, kterou Ústavní soud ve svých derogačních nálezech zruřil – i nadále docházelo k preferenci příspěvků za mandáty, určitou změnu ve prospěch zlepšení pozice malých stran nicméně představovalo navýšení

²⁷⁷ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001, Změna volebního systému." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-42-2000>

²⁷⁸ s jednoměsíčním odstupem.

²⁷⁹ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001, Nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám – návrh na zruření některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu České republiky." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-53-2000>

²⁸⁰ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001, Nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám – návrh na zruření některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu České republiky." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-53-2000>

²⁸¹ Výpočet Ústavního soudu: „Nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám lze demonstrovat na situaci, kdy ve volbách do Poslanecké sněmovny získá jedna politická strana 2 % odevzdaných hlasů (předpokládáme 100 000 hlasů) a druhá strana 6 % (tedy 300 000 hlasů). Zatímco první ze stran získá pro celé následující volební období od státu pouze příspěvek za odevzdané hlasy (podle dřívější úpravy tedy 3 miliony korun), strana druhá, s trojnásobným úspěchem, získá ve stejném období zhruba 77 milionů korun (příspěvek za hlasy 9 milionů korun, stálý roční příspěvek 5 milionů korun, celkem tedy 20 milionů, a stálý příspěvek na mandáty, který, při pravděpodobném počtu dvanácti křesel, představuje 12 milionů korun ročně, celkem tedy 48 milionů korun).“ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001, Nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám – návrh na zruření některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu České republiky." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-53-2000>

²⁸² "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001, Nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám – návrh na zruření některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu České republiky." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-53-2000>

příspěvku na úhradu volebních nákladů (na 100 Kč) a snížení požadované hranice pro jeho poskytnutí (na 1,5 %).²⁸³

Takto upravenou verzi zákona nicméně již Ústavní soud v roce 2005 podržel. V nálezu *sp. zn. Pl.ÚS 10/03*,²⁸⁴ ve kterém se ale zabýval pouze otázkou podmínění stálého příspěvku překročením hranice 3%,²⁸⁵ Ústavní soud dochází k závěru, že takto konstruovaný příspěvek (posuzovaný samostatně²⁸⁶) ob stojí – právní řád totiž již obsahuje příspěvek, který je poskytován na základě nižší hranice (tj. příspěvek na úhradu volebních nákladů), který již naplňuje požadavek „*podpory rovnosti příležitostí participovat na pluralitním demokratickém politickém systému*.“²⁸⁷ Stálý příspěvek nicméně podle tohoto nálezu sleduje jiný účel (podporuje rozdílné aktivity stran) než příspěvek na úhradu volebních nákladů, a tedy může být jeho hranice nastavena jiným způsobem. Nad rámec tohoto závěru pak Ústavní soud připomíná svůj úplně první nálezk k otázkám financování politických stran (Pl. ÚS 26/94), konkrétně pasáže věnované optimální rovnováze mezi financováním soukromým a veřejným, a vyslovuje se proti rozšíření adresátů příspěvku, protože by to „*ve svých důsledcích znamenalo další nárůst státního podílu na financování politických stran, tedy posun v tom směru, s nímž se Ústavní soud v předchozí judikatuře neztotožnil. Kromě navýšení požadavků na státní rozpočet by takovýto posun odporoval principu zakotvenosti politických stran v občanské společnosti, principu, který nachází výraz především v dobrovolné podpoře politických stran ze strany občanů, na základě jejich uvážení a výběru podle programové blízkosti stran*.“²⁸⁸ Tento závěr ostře rozporuje v disentaním stanovisku Eliška

²⁸³ Antoš, Marek. "Parlamentní forma vlády v České republice, její deficity a možnosti zefektivnění." (Habilitationní práce, Univerzita Karlova, 2019). s.118.

²⁸⁴ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005, Ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvek na činnost strany." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-10-03>

²⁸⁵ Navrhovatel (Sdružení nezávislých kandidátů) navrhoval zrušit celé ustanovení o státním příspěvku (§ 20), což ale Ústavní soud odmítl: „*napadená ustanovení, tj. § 20 odst. 1 až 3, 5, 7 až 11, tedy nebyla v žádném řízení, které předcházelo podání ústavní stížnosti, přímo uplatněna, takže ohledně nich nejsou splněny podmínky, za nichž lze podat – spolu s ústavní stížností – návrh na zrušení zákona (§ 74 zákona o Ústavním soudu). Proto Ústavnímu soudu nezbylo, než v této části návrh odmítnout jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou [§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu], což se týká i alternativního návrhu na zrušení celého ustanovení § 20 předmětného zákona.*“ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005, Ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvek na činnost strany." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-10-03>

²⁸⁶ Čímž podle odlišného stanoviska soudkyně Elišky Wagnerové: „*Nález opouští dosavadní judikaturu k financování politických stran státem z hlediska použitých metod řešení věci, kritérií zvolených pro zkoumání věci, a činí spekulativní závěry.*“ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005, Ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvek na činnost strany." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-10-03>

²⁸⁷ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005, Ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvek na činnost strany." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-10-03>

²⁸⁸ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005, Ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvek na činnost strany." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-10-03>

Wagnerová, která upozorňuje na neodůvodněně nerovné podmínky ve financování jednotlivých stran: „*zcela nepřiměřené disproporce mezi nadfinancováním parlamentních stran a nefinancováním neparlamentních stran, které však prokázaly vážnost svých programů a tím i ukotvení ve společnosti,*“ přičemž je podle ní „*(většinové) stanovisko účelové, postrádající ústavněprávní dimenzi spočívající právě v přezkoumání odůvodněnosti rozdílů, resp. v přezkoumání proporcionality takto založených rozdílů.*“²⁸⁹ Výše popsané závěry ústavního soudu, zejména stran „účelu“ jednotlivých příspěvků, a odklonu od jejich posuzování v celkovém souhrnu, se setkaly s ostrou kritikou i v odborné literatuře.²⁹⁰

Zatím poslední komplexnější²⁹¹ posouzení právní úpravy financování politických stran představuje nálezn *sp. zn. Pl.ÚS 11/17* z roku 2017.²⁹² Ústavní soud posuzoval opět tříprocentní hranici pro stálý příspěvek, dále výši (a konstrukci) příspěvku na mandát poslance nebo senátora, další zvýhodnění etablovaných stran skrze příspěvek na podporu činnosti politického institutu, a konečně i některé aspekty financování soukromého (celkovou výši daru od jedné osoby a regulaci subjektů, které mohou straně poskytovat zápůjčky a úvěry). Ve všech ohledech shledal právní úpravu ústavně konformní, respektive připustil dílčí nedostatky, které ale ve svém souhrnu (i s ohledem na to, že ve stávajícím systému dokáží do Poslanecké sněmovny pronikat i menší či nově založené subjekty), přinejmenším prozatím, neodůvodňují další derogační nálezn.

Ústavní soud nejprve znovu připomíná vztah mezi požadavkem na ochranu a zaručení volné soutěže politických stran a příkazem oddělení politických stran a politických hnutí od státu. Deklaruje, že primárním cílem modelu financování politických stran má být „*přiměřená podpora otevřenosti politického systému i pro menšinové směry či názory, tedy umožnit i dosud marginálním politickým entitám podstoupit pokud možno maximálně rovnou (férovou) soutěž myšlenek a idejí.*“²⁹³ Zároveň však připomíná, jak vnímá svoji úlohu a meze ústavního přezkumu: „*Úkolem Ústavního soudu nicméně není*

²⁸⁹ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005, Ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvek na činnost strany." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-10-03>

²⁹⁰ Srov. například Šimíček, Vojtěch. "Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu." *Jurisprudence*. Vol. 14, No. 6. (2005). s. 3-11.

²⁹¹ Soud se vrátil k pojetí přezkumu před nálezem Pl.ÚS 10/03, a konstatoval, 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*“ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Bod 46.

²⁹² "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17>

²⁹³ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Bod 51.

*posoudit, zda je zákonodárcem zvolený model optimální, nýbrž (toliko) zda je ústavně souladný, resp. zda působení jeho jednotlivých mechanismů ve svém souhrnu (již) nezpůsobuje ústavní deficit.*²⁹⁴

V případě tříprocentní hranice pro stálý příspěvek Ústavní soud podržel své dosavadní závěry, že navzdory této právní úpravě není dotčena možnost „*pronikání nových subjektů do stranického systému.*“ Jako přesvědčivý důkaz této skutečnosti pak vnímá výsledek voleb do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 20. a 21. října 2017, ve kterých hranici 5 % překonalo 9 politických stran a hnutí; podpůrně na příkladu České pirátské strany ukazuje, že je setrvalý vzestup volební podpory možný i v současném systému veřejného financování.²⁹⁵

Limit 3 000 000 Kč na jednoho dárce považuje Ústavní soud za přiměřený z důvodu, že pro něj jednak existují legitimní důvody (snaha o minimalizaci rizika korupce, snaha o ochranu volné a rovné soutěže politických sil), jednak se český limit v rámci zemí Evropské unie nijak nevymyká svojí přísností. Stejně tak v případě požadavku, aby zápůjčky a úvěry mohly poskytovat pouze banky, vnímá Ústavní soud legitimní cíl (zvýšení transparentnosti financování politických stran), který dle něj žádné strany oproti jiným neznevýhodňuje.²⁹⁶

Z výše uvedeného je patrné, že Ústavní soud nyní zaujímá ke své úloze zdrženlivé stanovisko, které nejen dává zákonodárci poměrně široké pole působnosti, zároveň umožňuje relativně širší příklon z principu reprezentativnosti na úkor principu rovnosti (srov. např. formulace „*podmínka zjevně vyjadřuje legitimní požadavek zákonodárce, aby tímto způsobem byly z veřejných zdrojů podporovány pouze takové subjekty, které vskutku reprezentují setrvale relevantní politické zájmy a ideje.*“²⁹⁷) Co se týče optimálního poměru mezi veřejným a soukromým financováním, je náleze do určité míry vnitřně rozporuplný. Na jedné straně Ústavní soud popisuje hledání optimálního poměru veřejného a soukromého financování jako „*hru s nulovým součtem,*“ a připouští (teoretickou) ústavnost výlučně státního financování, zároveň ale nadále vyzývá zákonodárce, aby usiloval o nalezení rovnováhy mezi financováním veřejným a soukromým, ve které budou nedostatky obou složek (vhodně) vyváženy. Tato výzva je ještě silněji akcentována v závěrečném shrnutí, kde Ústavní soud opakuje „*aktuálnost a*

²⁹⁴ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Bod 54.

²⁹⁵ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Body 75, 76.

²⁹⁶ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Body 92, 93, 100.

²⁹⁷ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Bod 111.

*naléhavost dříve vysloveného varování před ohrožením principu oddělení politických stran od státu, ke kterému může dojít v důsledku přebujelého systému státního financování politických stran.*²⁹⁸

Meritorně zásadně odlišné stanovisko zaujala trojice soudců ve složení Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka. Jejich argumentace spočívá v tom, že stávající podoba příspěvku na mandát „vytváří výraznou nerovnost mezi jednotlivými politickými stranami v míře, která postrádá racionální a ústavně konformní opodstatnění, jež by plynulo z jejich odlišného působení v politické soutěži, a která zároveň neodpovídá míře jejich podpory (reprezentativnosti) ve společnosti,“ a navrhuji tedy jeho zrušení a – v souladu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 – příklon k ocenění počtu hlasů získaných ve volbách.²⁹⁹ Za zásah do principu volné soutěže politických stran vnímají i tříprocentní hranici pro stálý příspěvek (který vnímají za „zvláště nebezpečný i proto, že výrazně disproportčně dopadají právě na strany, které se pohybují na takové hranici úspěšnosti (cca 2 až 4 %), která je objektivně staví do role možných konkurentů etablovaných politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně“). Soudci v odlišném stanovisku konstatují, že „současná právní úprava vytváří, z pohledu voleb do Poslanecké sněmovny, čtyři kategorie politických stran,“ a to bez racionálního a ústavně konformního opodstatnění.³⁰⁰ Pochybnosti mají i k existenci příspěvku na podporu činnosti politického institutu („v současné podobě ještě více prohlubuje již tak existující vychýlení z rovných podmínek svobodné soutěže politických stran“³⁰¹).

Návrhy de lege ferenda

V předchozích částech své diplomové práce jsem postupně načrtl tři zdroje inspirace pro návrhy de lege ferenda. Nejprve jsem v teoretické části práce popsal „ideální“ stav, který nezávazně doporučuje Benátská komise; následně jsem v komparativní části představil, jakým způsobem k financování politických stran přistupují především Česká republika, Lotyšsko, Německo a Francie; nakonec jsem přiblížil i historický kontext české úpravy skrze nálezy Ústavního soudu, včetně

²⁹⁸ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Body 57, 115.

²⁹⁹ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka. Body 1, 17, 19, 23.

³⁰⁰ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka. Body 15, 17, 25.

³⁰¹ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka. Body 26-27.

disentního stanoviska k poslednímu z nich, které se dle mého názoru výrazně vrací k pohledům většiny ústavních soudců z doby tzv. opoziční smlouvy.

V této části si kladu za cíl pokusit se výše uvedené přetvořit do modelu, který bude vnitřně koherentní, spravedlivý, bude respektovat jak oddělení politických stran od státu, tak bude usilovat o co největší posílení volné soutěže politických sil. Pokusím se čerpat inspiraci ze zahraničních právních úprav, byť s výhradou toho, že vznikaly v odlišné situaci a reflektují například zvláštnosti svých politických systému, společenského uspořádání, ale i historického vývoje. Proto se vždy spíše snažím zamyslet nad účelem jednotlivých institutů, než abych navrhoval jejich prostou implementaci do českého právního řádu.

Veřejné financování, které je spravedlivé, usnadňuje vstup do volební soutěže, a motivuje strany k posílení členského principu

Na základě všeho výše uvedeného asi nijak nepřekvapí, že největší výhrady mám k podobě českého konstrukci veřejného financování. Plně se ztotožňuji s výtkami, které vznesli Kateřina Šimáčková, Ludvík David a Vojtěch Šimíček. Státní příspěvky v jejich stávající podobě výrazně favorizují strany, které překročí ve volbách do Poslanecké sněmovny hranici 3 %, respektive 5 % (pro ilustraci viz tabulka, vytvořená na základě bodů 15 a 16 odlišného stanoviska), to vše navíc v situaci, kdy „*pro řadu stran (představují) zcela rozhodující složkou jejich příjmů.*“³⁰²

Volební zisk strany	"finanční hodnota jednoho hlasu"
Vyšší než 5 %	cca 270 Kč až 420 Kč
Vyšší než 3 %, ale nedosahující 5 %	cca 230 Kč až 270 Kč
Vyšší než 1,5 %, ale nedosahující 3 %	přesně 100 Kč
Nižší než 1,5 %	přesně 0 Kč

Návrh de lege ferenda by měl výše popsané nerovnosti ve financování různých stran minimalizovat, nebo ještě lépe zcela odstranit. Vhodné řešení, jak tohoto dosáhnout, naznačoval Ústavní soud již v roce 2001 (*nález sp. zn. Pl.ÚS 53/2000*³⁰³). Spočívá v přechodu od příspěvku poskytovanému za mandáty, k příspěvku za hlasy. Tím pádem bude zachován jak stávající princip

³⁰² "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka. Body 15, 16, 21.

³⁰³ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001, Nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám – návrh na zrušení některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu České republiky." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-53-2000>

reprezentativnosti (strana s více hlasy získá nárok na vyšší státní příspěvek), ale zároveň se eliminují výše uvedené rozdíly ve „finanční hodnotě jednoho hlasu,“ čímž právní úprava naplní i princip rovnosti.³⁰⁴ Při oceňování hlasů by mohl být zrušen i stálý příspěvek, nicméně lze argumentovat i pro jeho ponechání – pokud bude nově podmíněn překročením hranice 5 %, může stranám krýt náklady spojené s „parlamentní činností.“ Mnohem zajímavější by nicméně z mého pohledu bylo jeho poskytování všem stranám ve stejné výši již po překročení mnohem nižší hranice, například stávajících 1,5 % - v takovémto systému by naopak docházelo k mírnému zvýhodnění nejmenších stran, a tím i k částečnému vyrovnávání jejich šancí do budoucna.

Ke stejné změně, jako v případě příspěvků souvisejících s výsledky voleb do Poslanecké sněmovny, by pak dle mého názoru mělo dojít pro volby senátní a krajské. Svoji argumentaci jsem podrobněji představil v rámci komparativní části, ale jako shrnutí považuji za problematické především to, že senátní volby ocení stranu vítězného kandidáta (v úhrnu) až příspěvky ve výši 5 400 000 Kč, zatímco strana kandidáta, který ve volbách neuspěl (byť například o několik desítek hlasů ve druhém kole) nezíská příspěvek žádný. Pro řešení bych se v tomto případě inspiroval ve Francii, která většinový charakter voleb do Národního shromáždění řeší tím, že část (polovinu) státního příspěvku poskytuje na základě výsledku prvního kola voleb. V případě voleb krajských by pak příklon k příspěvku za hlasy vyřešil stávající problém nerovnosti v oceňování jednoho hlasu napříč jednotlivými kraji.

Výše zmíněné příspěvky za hlasy by měly být konstruovány jako pravidelně poskytované. Co se týče dnešního jednorázově poskytovaného příspěvku na úhradu volebních nákladů, zde se nabízí několik možností: Pokud zůstane zachován, je nezbytné upravit, aby nemohl být poskytován ve vyšším rozsahu, než je limit na výdaje volební kampaně, případně poměrná část nákladů, které strana fakticky vynaložila. Osobně bych ale tento příspěvek zcela změnil, a poskytoval bych ho co nejširšímu množství stran, ve stejné výši, v dostatečném předstihu před volbami. Do značné míry se ztotožňuji s pohledem Jana Outlého, podle kterého nemá vyplacení tohoto příspěvku až po volbách smysl: *„Kritérium minimální volební úspěšnosti je třeba ... odmítnout. Účelem příspěvku je zajištění volného vstupu do voleb. Příspěvek má tedy smysl pouze v případě, že je poskytnut před volbami.“*³⁰⁵

Posledním příspěvkem ve stávající právní úpravě je příspěvek na podporu činnosti politického institutu. Můj osobní pohled na myšlenku stojící za vznikem politických institutů je víceméně pozitivní,

³⁰⁴ Co se týče poslední skupiny politických stran, zde je neposkytnutí veřejného financování odůvodněno „nedostatečným prokázáním vážnosti volebních úmyslů strany,“ což je z pohledu Ústavního soudu legitimním důvodem – ÚS sám si tuto hranici představoval kolem 1 %, následně 1,5 % shledal ústavně konformní.

³⁰⁵ Jan Outlý vnímá za reprezentativní každou politickou stranu jen z titulu toho, že se volební soutěže účastní, navrhuje však případné vytvoření nového zákonného kritéria nazvaného „reflexe vážnosti volebních úmyslů strany“. Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplus, 2003). s.60-61, 63.

příspěvek bych tedy ponechal. Změnil bych nicméně jeho parametry – aby na něj mohlo dosáhnout více subjektů, a zejména aby byl poskytovaný spíše na základě principu rovnosti, nikoliv reprezentativnosti (přínejmenším do určité míry). Pokud vyjdu z důvodové zprávy, cílem politických institutů je řada činností, které nijak nesouvisejí s činností politické strany (*„zejména vzdělávání veřejnosti v politickém myšlení a proceduře, zkvalitňování veřejné debaty a politické kultury, podpora demokratických hodnot a právního státu...“*³⁰⁶), cílem zákonodárce by tedy mělo být při konstrukci příspěvku především zvážit, v jaké výši jej politický institut potřebuje, aby výše uvedené činnosti mohl plnit, přičemž tato výše bude, pro všechny politické instituty, z logiky věci víceméně stejně vysoká.

Ambicí návrhů de lege ferenda by též mělo být řešení dlouhodobě neuspokojivého stavu, kdy státní podpora představuje příliš velký poměr na celkových příjmech politických stran, respektive kdy klesá podíl soukromého financování, je ohrožen princip oddělení politických stran od státu, a strany se vzdalují od společnosti. Je sporné, zda lze tento trend vyřešit čistě legislativně. Marek Antoš kupříkladu argumentuje, že *„prudké a skokové snížení státní podpory by s velkou pravděpodobností nevedlo k tomu, že by se strany obrátily pro podporu k občanské společnosti, nýbrž ke zvýšenému výskytu různých oligarchů, kteří by si za svůj kapitál doslova koupili vliv v náhle podfinancovaných stranách, případně si rovnou založili strany vlastní.“*³⁰⁷ Kromě zásahu do očekávání stran (a tedy i právní jistoty) by skokové změny dopadly na různé politické strany v různé míře – podíl veřejného financování na celkových příjmech stran není identický,³⁰⁸ prudké změny by tedy přímo zasáhly do volební soutěže.³⁰⁹ Nejen z výše uvedených důvodů je zřejmé, že ke snižování podílu veřejného financování na celkových příjmech politických stran by mělo docházet postupně. To pro účely návrhů de lege znamená, že pokud budu navrhovat přechod k příspěvku za hlasy, měl bych jej propočítat tak, aby bylo stranám poskytované srovnatelné množství peněžních prostředků jako dnes (byť na základě spravedlivějších kritérií), a výše financování by se případně měla začít měnit (ať již povolna snižovat, nebo naopak zvyšovat v reakci na míru inflace nebo změn v kupní síle) až do budoucna. Společně s výší státních

³⁰⁶ "Sněmovní tisk 569/0, Novela z. o sdruž. v pol. stranách a v pol. hnutích." *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=569&CT1=0> s.42.

³⁰⁷ Antoš, Marek. "Parlamentní forma vlády v České republice, její deficit a možnosti zefektivnění." (Habilitationní práce, Univerzita Karlova, 2019). s.130.

³⁰⁸ Pro historický přehled podílu státních příspěvků na celkových příjmech strany v letech 1991-2016 viz Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). Příloha č.4. s.290-292.

³⁰⁹ Nelze nezmínit ani historický kontext, kdy (v prvních letech účinnosti zákona č. 424/1991 Sb.) představovalo státní financování *„prostředek jisté korekce inherentní nerovnosti mezi těmi politickými stranami, jež vlastnily rozsáhlý majetek a (resp. nebo) měly k dispozici početnou členskou základnou na straně jedné, a těmi politickými stranami, jež ani jedním z toho nedisponovaly, protože z tohoto úhlu pohledu nemohly být pouze na základě soukromého financování dostatečně konkurenceschopné.“* "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Bod 56. Tato nerovnost stále existuje, byť pochopitelně v mnohem menším rozsahu.

příspěvků by se do budoucna mohl snižovat i limit na volební výdaje. Za předpokladu, že by si strany udržely soukromé financování ve stávající výši, by tímto též došlo k poklesu podílu veřejného financování na celkových příjmech strany.

Zároveň by po německém vzoru stálo za to výhledově propojit schopnost stran získávat finanční prostředky ze soukromých zdrojů s veřejným financováním. Podle Marka Antoše by zavedení podobného institutu dodalo stranám „*přirozenou ekonomickou motivaci k získávání většího počtu nových členů i dalších příznivců.*“³¹⁰ Třetí řešení, které by mohlo navýšit podíl soukromého financování, spočívá v celkovém rozvolnění jeho regulace. Osobně se ale k tomuto přístupu nepřikláním – česká regulace soukromého financování mi v mezinárodním kontextu připadá v zásadě přiměřená, její nedostatky jsou dlouhodobě spíše v otázkách kontroly.³¹¹

Přechod od příspěvku za mandáty k příspěvku za hlasy

Výše jsem nastínil základní východiska nového modelu veřejného financování. Nyní se pokusím navrhnout jeho technické provedení a velice zjednodušeně vypočítat, v jakých přibližných částkách by se tento model mohl pohybovat. Nejprve k aktuální finanční náročnosti současného systému – podle dat z let 2019, 2020, 2021 a 2022 se celková nákladnost pravidelně vyplácené státní podpory pohybuje kolem 558 milionů Kč ročně, příspěvek na úhradu volebních nákladů dosáhl pro poslední volby do Poslanecké sněmovny celkové výše cca 515 milionů Kč a pro poslední volby do Evropského parlamentu cca 66 milionů Kč (přesné částky v příložené tabulce).³¹²

³¹⁰ Antoš, Marek. "Parlamentní forma vlády v České republice, její deficity a možnosti zefektivnění." (Habilitationní práce, Univerzita Karlova, 2019). s.131.

³¹¹ K dnešnímu stavu srov. Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice.* (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.225-232. K největším nedostatkům před vznikem Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí srov. Šimral, Vít. "The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe." *Frank Bold.* (2015); Klimešová, Magdaléna, Radim Bureš a Petr Bouda. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace.* (Sociologický ústav, 2012).

³¹² Údaje převzaty z: "Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2022." *Ministerstvo financí.* Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-ze-statniho-rozpoctu-uhrazene-50059> , "Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2021." *Ministerstvo financí.* Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-vyplacene-politickym-stranam-p-46509> , "Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2020." *Ministerstvo financí.* Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-ze-statniho-rozpoctu-uhrazene-40485> a "Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2019." *Ministerstvo financí.* Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-ze-statniho-rozpoctu-uhrazene-37083>

	Každoročně vyplácené příspěvky	Jednorázový příspěvek (volby do Poslanecké sněmovny)	Jednorázový příspěvek (volby do Evropského parlamentu)
2019	558 661 071 Kč		65 835 480 Kč
2020	563 843 750 Kč		
2021	555 859 469 Kč	514 997 000 Kč	
2022	546 161 561 Kč ³¹³		
Průměr	558 131 463 Kč		

Při podrobnějším pohledu na každoročně vyplácené příspěvky (v roce 2022) lze celkovou částku rozdělit též podle toho, se kterým typem voleb nepřímo souvisí. Data opět zpracováváme formou tabulky.

Nepřímo odvozen od	Stálý příspěvek a příspěvek na mandát poslance	Příspěvek na mandát senátora	Příspěvek na mandát zastupitele kraje nebo hlavního města Prahy
Voleb do Poslanecké sněmovny	246 000 000 Kč		
Senátních voleb		69 150 000 Kč	
Krajských voleb			182 687 501 Kč

Příspěvek na podporu činnosti politického institutu je nepřímo odvozen od všech tří voleb. V roce 2022 dosáhl výše přibližně 45 milionů Kč. Co se týče maximální možné výše, které mohou jednotlivé příspěvky při současné právní úpravě dosáhnout, pro příspěvky nepřímo odvozené od výsledků voleb do Poslanecké sněmovny se jedná o 180 milionů Kč za mandáty poslanců a k tomu stálé příspěvky, které mohou teoreticky dosáhnout až celkové výše 200 milionů Kč,³¹⁴ realisticky ale budou spíše kolem dnešní hladiny 66 milionů Kč. U senátních voleb lze počítat s až 81 mandáty, tedy nejvýše 72,9 milionů Kč ročně. V posledních krajských volbách občané vybírali 675 zastupitelů, v Praze dalších 65 zastupitelů, celkem tedy 740 zastupitelů, což znamená, že se může jednat až o částku 185 000 000 Kč.

³¹³ Část příspěvku za rok 2021 byla vyplacena (Starostům a nezávislým a České pirátské straně) až během roku 2022 – Celkově se jednalo o 28 845 833 Kč. Ministerstvo financí tuto částku eviduje v přehledu pro rok 2022, já ji převádím do roku 2021.

³¹⁴ Ve zcela nepravděpodobném případě, kdy 20 politických stran získá 5 %.

Nyní již máme všechny potřebné údaje k tomu, abychom měli přehled, v jakém poměru zákonodárce nepřímo financuje politické strany na základě jejich výsledků v jednotlivých volbách. V následující tabulce toto nepřímé financování převádím na financování přímé. Na základě volební účasti v jednotlivých volbách určím, jakou (slovy disentujících soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka) „finanční hodnotu jednoho hlasu“ přikládá současný model jednotlivým volbám. Všechny níže uvedené výpočty jsou pouze ilustrační, nezohledňují celou řadu podstatných náležitostí (např. nezávislé kandidáty, očištění platných hlasů o ty, které k poskytnutí veřejného financování nevedly, atd.) – ale jde mi o určení přibližného poskytnutého finančního ocenění jednoho získaného hlasu.

Za čtyřleté volební období Poslanecké sněmovny bude politických stranám na stálém příspěvku a příspěvku na mandát poslance rozdělena přibližně miliarda korun. Pokud započítáme příspěvek na úhradu volebních nákladů, dostáváme se přibližně na jednu a půl miliardy korun. Volební účast byla 65,43 %, celkem bylo odevzdáno 5 375 090 platných hlasů.³¹⁵

Volby do Poslanecké sněmovny (2021)	Během volebního období bude mezi politické strany rozděleno	Přibližná „finanční hodnota jednoho hlasu“
Bez úhrady volebních nákladů	984 000 000 Kč	183 Kč
S úhradou volebních nákladů	1 498 997 000 Kč	279 Kč ³¹⁶

V každých senátních volbách se volí 27 senátorů, financování tedy může dosáhnout až 24 300 000 Kč ročně, 145 800 000 Kč v průběhu šestiletého mandátu. Volební účast v zatím posledních senátních volbách v roce 2022 dosáhla v prvním kole 42,65 % a 1 112 519 platných hlasů,³¹⁷ ve druhém kole 19,44 % a 479 783 platných hlasů.³¹⁸

Volby do Senátu (2022)	Během volebního období bude mezi pol. strany rozděleno až	Přibližná „finanční hodnota jednoho hlasu“
v prvním kole	145 800 000 Kč	131 Kč
ve druhém kole	145 800 000 Kč	303 Kč

³¹⁵ "Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021: Celkové výsledky hlasování." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps2?xjazyk=CZ>

³¹⁶ Příspěvek na úhradu volebních nákladů je rovných 100 Kč, není ale vyplácen všem politickým stranám.

³¹⁷ "Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 23.9. – 24.9.2022: Volební účast v obvodech v 1. kole." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20220923&xv=1>

³¹⁸ "Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 23.9. – 24.9.2022: Volební účast v obvodech v 2. kole." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20220923&xv=2>

Ve volbách do krajských zastupitelstev byla v roce 2020 dosáhla volební účast 37,95 % a odevzdáno bylo 2 769 361 platných hlasů.³¹⁹ Volilo se 675 zastupitelů, tedy každý rok dosáhne financování výše až 168 750 000 Kč, během čtyř let se politické strany podělí až o 675 000 000 Kč. Na tomto místě též připomínám závěr, ke kterému jsem došel již v komparaci, a to, že jsou zcela zásadní rozdíly napříč finančním vyjádřením hodnoty jednoho hlasu napříč jednotlivými kraji.

Volby do zastupitelstev krajů (2020)	Během volebního období bude mezi pol. strany rozděleno až	Přibližná „finanční hodnota jednoho hlasu“
Celá ČR	675 000 000 Kč	244 Kč
Středočeský kraj (65 zastupitelů, 418 201 platných hlasů) ³²⁰	65 000 000 Kč	155 Kč
Karlovarský kraj (45 zastupitelů, 79 783 platných hlasů) ³²¹	45 000 000 Kč	564 Kč

Hlavní město Praha vychází srovnatelně se Středočeským krajem. U posledního druhu voleb, voleb do Evropského parlamentu, odpovídá „finanční hodnota jednoho hlasu“ příspěvku na úhradu volebních nákladů, tedy třiceti korunám.³²²

Lze tedy shrnout, že pokud by byl příspěvek za hlasy konstruován stejným způsobem a ve stejné výši, jako jsou příspěvky konstruovány v současnosti, a pokud by byl stranám vyplácen každoročně formou jedné splátky, získaly by politické strany na základě posledních voleb každoročně přibližně:

- 46 nebo 70 Kč za každý získaný hlas ve volbách do Poslanecké sněmovny,
- 50 Kč za každý hlas³²³ ve druhém kole senátních volbách (pouze vítězná strana),
- 61 Kč za získaný každý hlas ve volbách do zastupitelstev krajů (v Karlovarském kraji 141 Kč),
- 0 Kč za získaný každý hlas ve volbách do zastupitelstev obcí,

³¹⁹ "Volby do zastupitelstev krajů konané dne 2.10. – 3.10.2020." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kz2020/kz61?xjazyk=CZ>

³²⁰ "Volby do zastupitelstev krajů konané dne 2.10. – 3.10.2020: Výsledky voleb do zastupitelstev krajů Kraj: Středočeský kraj." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kz2020/kz21?xjazyk=CZ&xkraj=1>

³²¹ "Volby do zastupitelstev krajů konané dne 2.10. – 3.10.2020: Výsledky voleb do zastupitelstev krajů Kraj: Karlovarský kraj." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kz2020/kz21?xjazyk=CZ&xkraj=4>

³²² § 65 zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu

³²³ V tomto konkrétním případě i za hlasy, které získal protikandidát. V případě těsného výsledku (např. 51 %) tedy vychází finanční hodnota jednoho skutečně získaného hlasu na zhruba dvojnásobek – tedy 101 Kč.

- A konečně 0 nebo 6 Kč za každý získaný hlas ve volbách do Evropského parlamentu.

Na výše uvedené příspěvky je ročně vynakládáno přibližně 556 milionů korun ročně (respektive téměř 700 milionů korun ročně, pokud do této částky započteme i čtvrtinu příspěvku na úhradu volebních nákladů ve volbách do Poslanecké sněmovny, a pětinu ve volbách do Evropského parlamentu, případně 745 milionů při připočtení příspěvků na podporu činnosti politických institutů).

Ačkoliv to pravděpodobně nebylo zákonodárcem zamýšleno, v důsledku rozdílných volebních účastí se roční výše příspěvků za jeden hlas nepřímo poskytovaný za volby do Poslanecké sněmovny, Senátu, a zastupitelstev krajů, při zohlednění rozdílné délky volebních období, začala výrazně podobat. Je otázkou, zda se jedná o žádoucí stav – na jedné straně lze zmínit argumentaci Vojtěcha Šimíčka, který se zamýšlí, zda by měl být hlas oceněn stejnou měrou, nebo diferencovaně „*tak, že nejvíce by byly zohledněny volby do Poslanecké sněmovny, Senátu, Evropského parlamentu, následně volby prezidentské, krajské a konečně volby komunální.*“³²⁴ Pro rovnost se ve svých návrzích vyslovuje například Tomáš Holoubek – navrhuje, aby byla (nejen) politickým stranám „*(ve všech typech voleb vyjma prezidentských) za každý platný obdržení hlas vyplacena částka (celkově) 150 Kč.*“³²⁵ Naopak určitou „privilegovanost“ voleb do Poslanecké sněmovny ve svých návrzích Marek Antoš, když navrhuje následující konstrukci: „*Nejprve by se vypočítala **maximální výše státní podpory za volby do Poslanecké sněmovny**, a to čistě podle volebního výsledku (např. ve výši 300 Kč za získaný hlas). Skutečná výše vyplaceného příspěvku by však u konkrétní politické strany záležela na tom, kolik by nejprve sama vybrala na členských příspěvcích a darech.*“³²⁶

I pokud by byl stanoven jednotný příspěvek pro všechny druhy voleb, dojde k určité míře diferenciaci automaticky díky rozdílům ve volební účasti. Osobně bych ale rozdíl ve výši státních příspěvků mezi jednotlivými volbami zakotvil i přímo – například protože se diametrálně liší náklady na tyto volby vynakládané (tento směr uvažování zákonodárce lze již dnes vyčíst z toho, že výše příspěvku na úhradu volebních nákladů činí u voleb do Poslanecké sněmovny 100 Kč, u voleb do Evropského parlamentu méně než třetinu, tedy 30 Kč, a náklady ostatních voleb v zásadě opomíjí).

V případě voleb senátních pak stojí za diskusi, zda oceňovat hlasy v prvním, či ve druhém kole (případně v obou, jako ve Francii v případě voleb do Národního shromáždění). Osobně bych jako řešení viděl to, že větší část příspěvku (například čtyři pětiny) bude poskytnuta na základě hlasů získaných

³²⁴ Šimíček, Vojtěch. "Ústavní limity financování politického života v České republice a vábení sirén snadných řešení." v Šimíček, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. (Brno: Masarykova univerzita, 2015). s.37.

³²⁵ Holoubek, Tomáš. "Právní úprava postavení politických stran v ČR." (Diplomová práce, Univerzita Karlova, 2021). s.59.

³²⁶ Antoš, Marek. "Parlamentní forma vlády v České republice, její deficity a možnosti zefektivnění." (Habilitationní práce, Univerzita Karlova, 2019). s.131.

v kole prvním, druhá část (zbylá pětina) na základě hlasů získaných v kole druhém. Ve volbách komunálních bych osobně příspěvek neposkytoval (ponechal bych dnešní stav), nebo jej poskytoval výrazně nižší a jen ve vybraných obcích (například krajských či statutárních městech).

Výrazně diferencovanou výši příspěvků za hlasy najdeme v Lotyšsku. Jak popisují v komparativní části, příspěvek za hlas ve volbách do Saeimu je dnes 5,58 € ročně (cca 134 Kč), příspěvek za volby místní a evropské je devětkrát nižší – cca 15 Kč. Oproti tomu v Německu je jednotných 0,83 euro (respektive ve výši 1 euro za první 4 miliony platných hlasů) poskytovaných každoročně podle hlasů z posledních parlamentních, zemských a evropských voleb.

Lze si představit obě možnosti: Co se týče konkrétní výše, v posledních volbách do Poslanecké sněmovny, krajských zastupitelstev (včetně hlavního města Prahy), a prvních kolech senátních voleb v letech 2018, 2020 a 2022 bylo odevzdáno přibližně 11,74 milionu hlasů³²⁷ – což vychází při zachování současné míry podpory na přibližných každoročně poskytovaných 47 Kč za jeden hlas. Pokud by navíc příspěvek na úhradu volebních nákladů zůstal beze změny, celý systém by byl velice podobný současnému, byť by byl výrazně spravedlivější jak v senátních volbách (nárok na příspěvek by neměl pouze vítěz, ale i poražení) a krajských volbách (v každém kraji by byl jeden hlas ohodnocen stejně). Pokud bychom se rozhodli volby do Poslanecké sněmovny oproti volbám do zastupitelstev krajů a senátním volbám finančně zvýhodnit, můžeme (s relativně podobnými náklady) poskytovat příspěvky v poměru například 55:40 Kč, 65:30 Kč, případně 80:20 Kč. Hranici pro poskytnutí příspěvku (tzv. prokázání vážnosti volebních úmyslů) bych ponechal pro všechny tři druhy voleb na úrovni dnešního 1,5 %, případně ji snížil na Ústavním soudem původně doporučenou úroveň 1 %.³²⁸

Vyplacení takto vypočtených státních příspěvků by následně bylo možné – po německém vzoru – podmínit schopností strany získat alespoň část peněžních prostředků od svých členů a podporovatelů, případně tuto částku navýšit (či snížit) v závislosti na splnění určitých společensky žádoucích kritérií (v této práci byla jako příklad uvedena genderová vyváženost kandidátních listin,³²⁹ ale lze si představit i jiné možnosti – například v zájmu zvýšení počtu členů a politické participace

³²⁷ Podle dat ze serveru volby.cz: Volby do Poslanecké sněmovny 2021 (5 375 090 platných hlasů), volby do Senátu 2022 (1 112 519), volby do Senátu 2020 (997 261), volby do Senátu 2018 (1 089 689), volby do zastupitelstev krajů 2020 (2 769 361), a volby do zastupitelstva hlavního města Prahy 2022 (399 905 odevzdaných obálek)

³²⁸ Například v Dánsku stačilo pro poskytnutí státního příspěvku překročit 1000 hlasů. Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.58-59

³²⁹ Viz komparativní část – veřejné financování ve Francii. V poznámce pod čarou dále popsána právní úprava v Irsku, Portugalsku a Chorvatsku.

veřejnosti by mohl být poskytovaný státní příspěvek navyšován o jedno procento za každých 1000 členů strany, nejvýše do deseti procent).

Jak zajistit, aby do volební soutěže mohla vstoupit každá strana?

Zásadním problémem, se kterým se setkáváme ve všech čtyřech komparovaných státech, je skutečnost, že se veškeré státní příspěvky stranám rozdělují až po volbách, na základě volebních výsledků. Nově vzniklé strany tedy mají ve své první volební kampani výrazně ztíženou pozici, kdy se musí spoléhat výlučně na soukromé financování (státní příspěvek jim pouze zpětně kompenzuje vynaložené náklady, nijak jim ovšem nepomůže v samotné volební soutěži). Petr Šaradín dokonce v tomto kontextu hovoří o tom, že za takové situace „*volební boj není střetem idejí, nýbrž střetem tržním sítím prosetých idejí.*“³³⁰ Stejně tak Ústavní soud při výkladu volné soutěže politických stran klade důraz primárně „*na tu fázi procesu politické konkurence, jež předchází etablování stran v dosažených pozicích, tedy především důraz na svobodný vstup politických sil do volební soutěže.*“³³¹ Aby došlo k vyrovnání pozic kandidujících stran, neboli k většímu faktickému naplnění principu rovnosti, můžeme zvažovat následující trojici řešení – optimálně v určité vzájemné kombinaci.³³²

a) Menší regulaci soukromého financování pro neparlamentní strany

Tento směr je naznačen v lotyšské právní úpravě diferenciací maximální výše darů politickým stranám podle toho, jakého výsledku dosáhly v posledních parlamentních volbách. Lotyšský zákon počítá až se čtyřnásobným rozdílem (což v praxi znamená, že strana může získat stejné finanční prostředky od čtyřnásobně menšího počtu podporovatelů, než má strana parlamentní). Osobně považuji podobné řešení za velice dobrý způsob, jak stranám umožnit získat počáteční kapitál před prvními volbami (respektive před prvním volebním úspěchem). Lotyšský zákon je k soukromému financování obecně velice striktní, ale česká právní úprava v současné době umožňuje dar od jedné osoby ve výši 3 000 000 Kč. I v případě, že pouze bez dalšího převzeme lotyšský vzor, by nově bylo možné darovat politické straně, která nemá nárok na státní příspěvek, až 12 000 000 Kč. Jakkoliv

³³⁰ Šaradín, Petr. "Trh a demokracie." *Literární noviny*. Vol. 43. (2002). s.2. převzato z Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). s.101,

³³¹ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001, Nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám – návrh na zrušení některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu České republiky." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-53-2000>

³³² Jsem si vědom toho, že ani jeden z těchto tří návrhů není úplně ideální – zároveň ale věřím, že by ve svém souhrnu k určitému vyrovnání pozic kandidujících subjektů (zejména politických stran malých nebo nových) přispět mohly.

považuji takto vysoký dar za poměrně problematický,³³³ v zásadě se domnívám, že se jedná o legitimní způsob, jak vyvážit, že nově vzniklé strany nemají žádný nárok na státní příspěvek, respektive jak jim pomoci překlenout období, než se v dostatečné míře ukotví v občanské společnosti.³³⁴

b) Poskytování příspěvku (na úhradu volebních nákladů) před volbami³³⁵

Pokud zákonodárce konstruuje příspěvek, který má stranám pomoci kompenzovat náklady spojené s volbami, bylo by v rámci volné volební soutěže a vyrovnávání šancí vhodné tento příspěvek (nebo alespoň jeho významnou část) poskytnout před volbami, a nikoliv až po nich.³³⁶ Problémem pro praxi nicméně je vytvoření „objektivních, spravedlivých a přiměřených“ kritérií, podle kterých jej poskytovat – jakým stranám, a v jaké výši.

Lze vyjít buď z principu reprezentativnosti, nebo principu rovnosti. Pokud budeme příspěvek vytvářet na základě principu reprezentativnosti, je potřeba mít možnost zjistit aktuální míru podpory pro jednotlivé politické strany. V zásadě se nabízí dvojice možností: Buď nechat voliče, aby o přidělení volebních příspěvků (na dobrovolném principu) rozhodli před zahájením volebních kampaní (určitou formou participativního rozpočtu; v praxi například pomocí hlasování přes *Portál občana*, přičemž stranám budou finanční prostředky zaslány ihned po skončení tohoto hlasování a po volbách jim bude vyplacen zbytek na základě počtu reálně získaných hlasů),³³⁷ nebo příspěvek přidělit na základě jiného dokladu relevance politické strany – například jejího výsledku³³⁸ v průzkumech veřejného mínění. Je zřejmé, kolik praktických obtíží by s tímto nicméně bylo spojeno, nemluvě o případných soudních přezkumech vyvolaných stranami, které se nepřesností průzkumů veřejného mínění cítí poškozeny. Ani jedno řešení nepovažuji za příliš praktické.

Alternativou tedy může být model založený výlučně na principu rovnosti, který straně poskytne státní příspěvek na úhradu volebních nákladů na základě toho, v kolika volebních obvodech kandiduje. Osobně mi ale takto nastavený způsob státních příspěvků dává smysl spíše pro země s většinovým než poměrným volebním systémem (vychází z něj například maďarský *zákon o transparentnosti volebních*

³³³ Viz teoretická část – „strana jako firma“

³³⁴ Navíc se domnívám, že je lepší umožnit podobný postup zákonem a transparentně, než aby se tak dělo obcházením pravidel pro poskytování bankovních úvěrů (a ručení za ně), jako tomu bylo v případě Realistů a Marka Dospivy. Podrobněji viz poznámku pod čarou č. 355.

³³⁵ Tato část je psána především ve vztahu k volbám do Poslanecké sněmovny; většina úvah však jde vztáhnout i na jiné druhy voleb – zejm. na volby do krajských zastupitelstev a Evropského parlamentu.

³³⁶ Srov. v této práci opakovaně připomínané *Guidelines* Benátské komise. "Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020). s.67, body 238-239. a "Guidelines on Political Party Regulation, Study no. 595/2010." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Venice, 2010). Bod 184.

³³⁷ O některých problémech s využitím participativních rozpočtů k těmto účelům jsem psal v teoretické části.

³³⁸ Ještě spravedlivější by podle mého názoru bylo přidělování příspěvků na základě volebního potenciálu: tím ovšem množství případných problémů ještě znásobíme.

nákladů ve volbách členů zemského shromáždění),³³⁹ a zejména se obloukem vracíme k otázce, jestli příspěvek opravdu podmínit „pouze“ kandidaturou, nebo i jinými kritérii.

Pro ilustraci: V České republice ve volbách roku 2021 ve všech krajích postavilo kandidátní listinu 17 subjektů.³⁴⁰ Za současné právní úpravy na příspěvek na úhradu volebních nákladů dosáhlo 8 z nich – nejvyšší získala koalice SPOLU (149 390 500 Kč), nejnižší Trikolora Svobodní Soukromníci (14 846 300 Kč).³⁴¹ Celkově Ministerstvo financí vyplatilo 514 997 000 Kč. Pokud by tato částka byla rozdělena již před volbami, podle zásady rovnosti, na každý ze 17 subjektů by připadlo více než 30 milionů Kč. Je ale očekávatelné, že kdyby byla jedinou podmínkou právě kandidatura, množství kandidujících stran strmě naroste, výše příspěvku pro každou z nich poklesne,³⁴² a snaha o srovnání volebních šancí bude oslabena.

Určitým kompromisem by mohlo být poskytování příspěvku podmíněné určitým výsledkem v předcházejících volbách – buď na základě principu rovnosti (ve stejné výši všem stranám, které překonaly určitou hranici), nebo na základě principu reprezentativnosti (odstupňované výše příspěvků). Ani toto řešení není ideální: Výsledek před čtyřmi lety není optimálním ukazatelem aktuální míry podpory, navíc tento přístup směřuje k zakonzervování současného rozpoložení sil. Řešení, které tímto způsobem vychází z minulých voleb, také nijak nepomůže stranám novým; podpořilo by nicméně alespoň strany malé, případně strany, které sice v posledních volbách neuspěly (nepřekonaly uzavírací klauzuli), ale přesto reprezentovaly zájmy početné skupiny občanů (jako například Česká strana sociálně demokratická nebo Přísaha, které v posledních volbách do Poslanecké sněmovny obě získaly více než 4,65 % hlasů).³⁴³

Na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny z roku 2017 by před volbami v roce 2021 mělo nárok na příspěvek až 10 subjektů při stanovení hranice vážnosti volebních úmyslů na 1,5 %

³³⁹ Srov "Section 6, § 3, Act LXXXVII of 2013 on the Transparency of Campaign Costs related to the Election of the Members of the National Assembly." *EuroPAM*. Dostupné z: https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Hungary/Hungary_Transparency%20of%20Campaign%20Costs_2013.pdf

³⁴⁰ "Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps61?xjazyk=CZ&xv=1>

³⁴¹ "Tabulka č. 2, Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám, politickým hnutím a koalicím v roce 2021." *Ministerstvo financí ČR*. Dostupné z: mfcz.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-vyplacene-politickym-stranam-p-46509

³⁴² V případě, že bude na příspěvky vyčleněna určitá maximální částka. V opačném případě zase bude systém extrémně nákladný pro veřejné rozpočty.

³⁴³ "Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps2?xjazyk=CZ>

(případně 11 subjektů při hranici 1 %).³⁴⁴ Celkem by tedy každá politická strana, při vynaložení stejných nákladů jako dnes, získala v řešení založeném na principu rovnosti na svoji volební kampaň až 50 milionů Kč.³⁴⁵ Za optimální bych nicméně považoval, aby příspěvek zohledňoval i princip reprezentativnosti – například kdy bude všem stranám poskytnuta stejná základní výše (řekněme 20 milionů Kč),³⁴⁶ a zbytek se rozpočítá na základě počtu hlasů v posledních volbách – přičemž hlasy pro strany sdružené v koalici budou přičitatelné koalici jako celku, a naopak hlasy, které získala koalice, budou rozděleny mezi jednotlivé strany, které tuto koalici v minulosti utvořily, ale nyní již kandidují samostatně. U takto vytvářeného příspěvku se nicméně zase nabízí kritika, že se fakticky blíží dnešní koncepci, ale zároveň je poskytnut až se čtyřletým časovým odstupem.³⁴⁷

c) Příspěvek pro nové strany

Jedním ze slabých míst návrhu na příspěvek podmíněný výsledkem v posledních volbách je skutečnost, že nijak nepomáhá novým politickým stranám. Těm by mohlo pomoci zavedení „mimořádného“ předvolebního příspěvku, který by byl poskytován pouze stranám, které kandidují poprvé, případně které v posledních volbách nedosáhly na hranici potřebnou pro příspěvek podle bodu b). Tento příspěvek by neměl za cíl zajistit „plné“ vyrovnání volebních šancí; naopak jeho smyslem by bylo pomoci novým stranám dosáhnout hranice 1,5 % (případně 1 %) potřebné pro poskytnutí „plnohodnotného“ příspěvku podle bodu b), a tedy možnosti zúčastnit se za „rovnějších“ podmínek alespoň příštích voleb.³⁴⁸

Obtíže by mohly nastat opět zejména v otázce jeho technického provedení.³⁴⁹ Mezi kritéria, která by mohla snížit riziko zneužívání tohoto příspěvku, lze navrhnout například podmínku, že strana kandiduje ve všech krajích, má stanovený minimální počet členů, případně že tento příspěvek bude veden na odděleném transparentním účtu s rozsáhlejší informační povinností ohledně veškerých výdajů.

³⁴⁴ "Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017 (promítnuto usnesení NSS)." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps2?xjazyk=CZ>

³⁴⁵ Jedním z celé řady problémů spojených s takto nastaveným příspěvkem nicméně je i to, jak výrazně finančně znevýhodňuje vytváření předvolebních koalic dvou (a více) historicky úspěšných stran

³⁴⁶ Sama o sobě v zásadě dostatečná pro efektivní vedení volební kampaně.

³⁴⁷ Stranám koneckonců ani dnes nic nebrání si příspěvek na úhradu volebních nákladů na čtyři roky odložit a využít jej až během příští kampaně.

³⁴⁸ Co se týče konkrétní výše, mohla by být řekněme kolem 5 milionů Kč.

³⁴⁹ Například jak zabránit účelovému množení stran a snahám o zneužívání tohoto příspěvku k osobnímu obohacení (vyvedení ze strany skrze, například, fiktivně účtované náklady na volební marketing), aniž by došlo k přílišnému zásahu do autonomie politické strany (srov. nálezy ÚS)

Soukromé financování: koalice, registr dárců, půjčky, daňové zvýhodnění, a podmíněnost státního příspěvku schopností strany získávat soukromé financování

Zajímavý problém, se kterým zákonodárce pravděpodobně při přijímání zákona nepočítal, představují volební koalice v jejich současné podobě. Právní úprava pouze upravuje, jakým způsobem bude mezi politické strany sdružené do koalice rozdělen státní příspěvek (dohodou o podílu členů koalice na volebním výsledku, není-li uzavřena, rovným dílem),³⁵⁰ ale například ve vztahu k soukromému financování právní úprava koalic neexistuje. Klíčová je především otázka aplikace limitu výše daru, který straně může poskytnout jedna osoba. Pokud vyjdu z aktuální situace, kdy tři politické strany (ODS, KDU-ČSL, TOP 09) uzavřely pro některé druhy voleb koalici (SPOLU), je fakticky možné poskytnout dar každé ze stran v této „volné“ koalici, a tedy koalici jako celek podpořit trojnásobně více, než proti ní kandidující samostatnou stranu. Na druhou stranu, strany z darů nefinancují pouze volební náklady, ale též běžný administrativní provoz – tudíž by uplatnění stejného limitu pro celou koalici jako celek by naopak strany sdružené do koalice v soukromém financování významně znevýhodnilo, navíc by bylo nutné řešit otázku, kdy koalice časově „začíná a končí.“

Jediné částečné řešení tohoto problému, které mě napadá, spočívá v zavedení druhého limitu pro výši darů od jedné a téže osoby, který by určoval, jakou částkou může podpořit všechny politické strany, během jednoho kalendářního roku, v celkovém součtu – tento limit by mohl být například ve výši 6 000 000 nebo 9 000 000 Kč. Otázkou nicméně je, zda je za současného stavu možné od politických stran očekávat, že budou schopny dodržování tohoto limitu ohlídat. Obávám se, že nikoliv, a to především z důvodu nedostačujících požadavků na transparentnost darů.

Nástroji pro zlepšení transparentnosti soukromého financování jsou v České republice především výroční zprávy a transparentní účty. Osobně bych k této dvojici přidal ještě jeden nástroj – registr soukromých dárců. Pro jeho konkrétní provedení lze vyjít z lotyšské úpravy. Strany zde musí každý dar nejpozději do 15 dnů od jeho obdržení elektronicky oznámit protikorupčnímu úřadu (*Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs*), který jej následně zveřejní na svých webových stránkách.³⁵¹ V současné době u nás podobné informace namísto státu poskytuje v ucelené podobě pouze neziskový sektor, například server *Hlídač státu*, který ale vychází až z výročních zpráv stran, tedy zveřejňuje data se značným časovým odstupem.³⁵² Možnost sledovat veškeré poskytnuté dary uceleně, na jednom místě, v reálném čase, v České republice neexistuje.

³⁵⁰ § 20 odst. 10 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

³⁵¹ "Section 4. Gifts (Donations), § 3, Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

³⁵² "Sponzoři politických stran a politiků." *Hlídač státu*. Dostupné z: <https://www.hlidacstatu.cz/sponzori>

Co se týče celkové přísnosti regulace soukromého financování, v komparativní části jsem dospěl k závěru, že česká úprava představuje určitý kompromis mezi Německem a Rakouskem na straně jedné, a Francií a Lotyšskem na straně druhé. Limit ve výši 3 miliony korun je i dle Ústavního soudu (včetně tří disentujících soudců) i s ohledem na evropské srovnání přiměřený, česká právní úprava reflektuje většinu doporučení Benátské komise ohledně potenciálně rizikových druhů příjmů. Určitá slabá místa dnešní úpravy popisuje ve své monografii Petr Vymětal – počínaje spíše technickými nedostatky, jako je například množství a přístupnost transparentních účtů či problematika institutu „cen obvyklých“ a neexistující sjednocené metodiky oceňování určitého druhu zboží a služeb – přes (nedodržování a nevymáhání) pravidel pro financování ze strany třetích osob, až k celkovým problémům spojených s *Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí*, jeho působností a personálním obsazením.³⁵³

Z institutů komparovaných v této práci bych se detailněji zastavil u půjček (zápůjček a úvěrů). Ačkoliv je současné řešení z pohledu Ústavního soudu ústavně konformní,³⁵⁴ v odlišném stanovisku Kateřina Šimáčková, Ludvík David a Vojtěch Šimíček tito soudci argumentují, že dnešní úprava znevýhodňuje hospodářsky méně silné strany (které „nemají takovou finanční kredibilitu, a mohou mít tedy výrazně ztížený přístup k získání bankovního úvěru“), cíle dosažení transparentnosti není dosaženo, protože se i vůči bance za splacení úvěru může zaručit třetí osoba,³⁵⁵ a vytváří závislost stran na bankách, která je způsobena tím, že strany nemohou využít služeb poskytovatele, který by jim byl ochoten poskytnout vstřícnější podmínky.³⁵⁶ Osobně bych umožnil poskytování zápůjček a úvěrů i fyzickým osobám – pro naplnění požadavku na transparentnost se lze inspirovat francouzskými kritérii na tyto půjčky (podrobněji v komparativní části; „půjčky nejsou poskytovány pravidelně, jsou splatné do pěti let, jejich výše a podmínky splňují státem stanovená kritéria, a strana zašle kopii smlouvy o půjčce kontrolnímu úřadu“). Za úvahu by stála i implementace lotyšského ustanovení, které stranám

³⁵³ Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). s.225-232.

³⁵⁴ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Body 95-101.

³⁵⁵ V praxi tímto způsobem obešli zákon například Realisté. Podle protokolu o kontrole Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ze dne 9.12.2019 se za bankovní úvěr ve výši 18 300 000 Kč zaručil Marek Dospiva, kterému byla následně pohledávka postoupena. Úřad konstatuje, že šlo o nezákonný postup, jelikož: „...na základě výše popsaných kroků je zřejmé, že od samého počátku bylo záměrem zúčastněných subjektů, aby se faktickým věřitelem resp. poskytovatelem úvěru stal JUDr. Marek Dospiva jakožto fyzická osoba.“ "Protokol o kontrole, 9.12.2019." *Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí*. Dostupné z: <https://www.udhphs.cz/wp-content/uploads/2020/01/Realisté-protokol-anonymizovaný.pdf>

³⁵⁶ "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Odlišné stanovisko soudců Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida a Vojtěcha Šimíčka. Body 30, 33, 37.

zakazuje mít pohledávky, které jsou více než 90 dní po splatnosti. Takovéto pohledávky lze do určité míry vnímat jako zastřené půjčky, a tedy obcházení zákonného vymezení jejich poskytovatelů.

Zcela běžné je daňové zvýhodnění darů pro politické strany. V České republice se z pohledu dárce jedná o nezdanitelnou část základu daně podle § 15 zákona o daních z příjmů.³⁵⁷ Ke zvážení v této souvislosti přidávám myšlenku, že by stát nezvýhodňoval pouze dary, ale i samotné členství v politických stranách, a to formou slevy na dani podle § 35 téhož zákona.³⁵⁸ Co se týká konkrétního provedení, „sleva na člena politické strany“ by mohla být například ve výši 2000 Kč a její přiznání by mohlo být podmíněno zaplacením členského příspěvku/ poskytnutím daru v minimální výši 1000 Kč.³⁵⁹

Poslední návrh spočívá v provázání soukromého a veřejného financování. Zde se inspirace vyloženě nabízí v německé právní úpravě, a konkrétním provedením se v České republice zabývala celá řada prací, které většinou navrhovaly kombinaci institutu vyrovnávacích fondů („*matching funds*“) a postupně zaváděného relativního limitu pro poskytování státního příspěvku. Velice srozumitelně tuto problematiku vysvětluje Marek Antoš: „*Nejprve by se vypočítala maximální výše státní podpory (...)* Skutečná výše vyplaceného příspěvku by však u konkrétní politické strany záležela na tom, kolik by nejprve sama vybrala na členských příspěvcích a darech. Požadovaný poměr by měl nabíhat postupně, aby se strany i jejich příznivci dokázali přizpůsobit, a postupně by mohl dojít až k německému 1:1; stát by pak straně vyplatil nejvýše stejný objem peněz, kolik by byla schopna si získat od soukromých podporovatelů. Pro tento účel by se navíc příspěvky a dary mohly započítávat jen do určité výše, popř. jen dary od fyzických osob.“³⁶⁰

Na závěr velice stručně k problematice inflace. V zahraničí je běžnou praxí nekonstruovat příspěvek fixně, ale navázat jej na některý z ekonomických ukazatelů (například slovenskou průměrnou mzdu, lotyšskou minimální mzdu, nebo německé navázání na index spotřebitelských cen u absolutního limitu³⁶¹). Takovéto řešení reaguje na vývoj ekonomického cyklu, nenastane tedy, že by vyplácená výše státních příspěvků reálně poklesla.³⁶² To samé ale platí i obráceně: Tím, že je fixně stanovený limit pro nejvyšší výši daru, který může straně poskytnout jedna a tatáž osoba, v průběhu času nastává situace,

³⁵⁷ § 15 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů

³⁵⁸ § 35 zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, výše jednotlivých slev pro poplatníky daně z příjmů fyzických osob v § 35ba zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů

³⁵⁹ Lze si ale představit i výrazně vyšší částky.

³⁶⁰ Antoš, Marek. "Parlamentní forma vlády v České republice, její deficity a možnosti zefektivnění." (Habilitační práce, Univerzita Karlova, 2019). s.131.

³⁶¹ "§ 18, odst. 2, Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)." *Bundesministerium der Justiz*. Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

³⁶² Problém popisuje i Marek Antoš: „*Celková inflace v zobrazeném období let 1998 až 2013 přitom činila přes 45 %. Řečeno jinak, jedna koruna vyplacená v roce 2013 svou hodnotou odpovídá 69 haléřům vyplacených v roce 1998, což není zanedbatelný rozdíl.*“ Antoš, Marek. "Parlamentní forma vlády v České republice, její deficity a možnosti zefektivnění." (Habilitační práce, Univerzita Karlova, 2019). s.123-124.

kdy si strany za dar ve stejné maximální výši, mohou pořídit méně a méně. Problém spojený s inflací lze vyřešit tím, že se všechny částky v zákoně uvedené nestanoví fixně, zároveň je ale možné být v tomto ohledu trochu kreativnější a zavést „protiinflační řešení“ například pouze u limitu pro soukromé dary, zatímco pro státní příspěvky fixní částky ponechat – v naději, že se tímto způsobem postupnělepší poměr, který představují soukromé zdroje na celkových příjmech politických stran (protože zatímco maximální výše daru bude kopírovat vývoj ekonomiky, výše státních příspěvků se reálně bude snižovat).

Závěr

V záležitosti financování politických stran pravděpodobně nikdy nedospějeme k perfektnímu řešení. Nejen v akademickém diskursu, ale především v reálné politice vždy bude existovat celá řada vzájemně rozporných pohledů na ideální vyvážení celé řady do značné míry protikladných principů, které by mělo financování naplňovat; budou se lišit jak preferované výsledky, tak metody, jak jich dosáhnout. Nemluvě o tom, že zatímco v rámci akademického diskursu může být cílem návrhů změn státních příspěvků a regulace soukromého financování primárně snaha o maximalizaci spravedlnosti, rovné volební soutěže, či transparentnosti; politické strany sledují již od počátku cíle odlišné.

S otázkami ohledně financování politiky, případně financování politických stran, se nicméně potýkají v zásadě všechny evropské státy (i EU jako celek). V celé řadě evropských zemí prošly za poslední roky zákony o politických stranách či volební kodexy významnými proměnami. Proto jsem svoji práci pojal především jako snahu o hledání „*dobré praxe*“ napříč evropskými státy, s otázkou, proč přistoupily k určité úpravě jednotlivých institutů tak, jak k ní přistoupily, jaké výhody to přináší, kde se nachází na některé z protikladných škál (například reprezentativnosti versus rovnosti), a zda by podobné řešení bylo ústavně konformní s dřívějšími nálezy českého ústavního soudu.

Mým cílem bylo na základě výše popsaného postupu nabídnout alespoň v některých otázkách spojených s financováním politických stran návrhy *de lege ferenda*, které by bylo možné bez větších obtíží implementovat do českého právního řádu. Financování politických stran vždy vychází z národních specifik, která musí do značné míry respektovat, proto není možné vytvořit optimální, univerzálně přenositelný model – nanejvýš určitá doporučení, jako činí například *Guidelines* od Benátské komise. Přesto lze v zahraničí najít celou řadu myšlenek, které mají potenciál nás přiblížit ke spravedlivějšímu pojetí financování politiky, ke zvýšení občanské participace, a v konečném důsledku k posílení důvěry ve stát a demokratické instituce.³⁶³ Proto věřím, že dává smysl k tomuto tématu přistoupit právě komparatistickou metodou, srovnávat platné právní úpravy, a zamýšlet se, jestli by se některé instituty nedaly převzít (respektive použít jako zdroj inspirace) do úpravy české.

Nejvíce prostoru jsem ve svých návrzích věnoval snahám o dosažení spravedlivého státního příspěvku. Dnešní český model nepovažuji za vyhovující, zejména kvůli nerovnostem, které vytváří mezi menšími a většími politickými stranami, kvůli jeho zbytečné komplikovanosti, která vede k celé řadě nezamýšlených (až absurdních) důsledků,³⁶⁴ a také protože nijak neusnadňuje vstup nových subjektů do volné volební soutěže. Na otázku, v jaké výši by měl státní příspěvek poskytovaný za hlasy získané v jednotlivých volbách nenabízím jednoznačnou odpověď, nabízím nicméně několik variant, které by

³⁶³ V sociálních vědách modernímu konceptu *resilience*, odolnosti.

³⁶⁴ Srov. finanční ocenění jednoho hlasu ve volbách do krajských zastupitelstev v Karlovarském kraji.

byly srovnatelně nákladné jako dnešní stav, a výrazně spravedlivější. Za základ, který usnadní další modifikace podoby státních příspěvků, považuji opuštění příspěvků za mandáty. To umožní, aby zákonodárce komplexně uvážil, jakým způsobem chce oceňovat hlasy získané v jednotlivých volbách – současná situace, kdy jsou hlasy získané ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu i krajských zastupitelstev finančně nepřímo oceněny podobnou částkou, je v zásadě důsledkem řady náhod. Je žádoucí, aby byl systém jako celek konstruován na základě komplexní úvahy zákonodárce již od svého počátku.

Velkou pozornost jsem věnoval též otázce, jak umožnit přeměnu příspěvku na úhradu volebních nákladů na příspěvek, který by byl poskytován před volbami, a který by tedy byl schopný skutečně přispět k rovnosti volebních šancí. Inspiraci ze zahraničí jsem využil i pro řadu návrhů na změny týkající se soukromého financování, například v otázce větší transparentnosti darů, půjček, řešení inflace, či provázání soukromého financování s veřejným.

Nyní, když jsem představil své návrhy de lege ferenda, zbývá poslední velká otázka: Jak docílit změny. Jak v této práci zaznělo mnohokrát, podstatným problémem financování politických stran je skutečnost, že strany de facto regulují samy sebe – a mají tak zájem na jednak co nejjštědřejším státním příspěvku, jednak na vyloučení (minimalizaci) příspěvku poskytovanému jejich (především, ale nikoliv výlučně, mimoparlamentní) konkurenci. Role Ústavního soudu, jakkoliv v otázkách veřejného financování nejen v České republice sehrával důležitou úlohu, by se měla především omezit na posuzování ústavnosti zvoleného řešení, případně na stanovení vůdčích principů, ale nikoliv na navrhování ideálního modelu.³⁶⁵ Proto se domnívám, že se případného tlaku na změnu politického financování musí ujmout občanská společnost, ideálně s podporou akademické sféry a novinářů, prostřednictvím projektů, jakými byla (je) například *Rekonstrukce státu*.³⁶⁶ Je zřejmé, že v rámci tohoto procesu dojde k celé řadě kompromisů, ale i s ohledem na to, že současný (nevyhovující) model oslaví zanedlouho již čtvrtstoletí své existence,³⁶⁷ se domnívám, že je žádoucí usilovat o zviditelnění stávajících problémů a navrhnout jejich konkrétní zlepšení v duchu hesla, že i mírný pokrok (*v mezích zákona*) bude lepší, než pokrok žádný.

³⁶⁵ Zejména při zohlednění posledního nálezu (Pl.ÚS 11/17), ve kterém Ústavní soud pojal svoji roli velice zdrženlivě, srov: "Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17> Body 54, 60.

³⁶⁶ "O nás." *Rekonstrukce státu*. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/o-nas>

³⁶⁷ Počítáno od posledních významných derogačních nálezů z roku 2001 a následně přijaté „kompromisní“ varianty.

Seznam zdrojů a literatury

Monografie a odborné články

Antoš, Marek. "Parlamentní forma vlády v České republice, její deficity a možnosti zefektivnění." (Habilitační práce, Univerzita Karlova, 2019).

Bejdák, Matěj. "Financování politických stran: mezinárodní komparace." (Diplomová práce, Univerzita Karlova, 2018).

Bértoa, Casal Fernando a Ingrid van Biezen. "Party regulation and party politics in post-communist Europe." *East European Politics*. Vol. 30. (2014).

Biezen, van Ingrid. "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe." *British Journal of Political Science*. Vol. 42, No. 1. (2012).

Biezen, van Ingrid. *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. (Germany: Council of Europe Publishing, 2003). ISBN 92-871-5356-6

Biezen, van Ingrid. "Political Parties as Public Utilities." *Party Politics*. Vol. 10, No. 6. (2004).

Biezen, van Ingrid a Petr Kopecký. "The cartel party and the state: Party–state linkages in European democracies." *Party Politics*. Vol. 20, No. 2. (2014).

Casas-Zamora, Kevin. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. (Colchester: ECPR Press, 2005) ISBN: 978-0954796631.

Duverger, Maurice. *Politické strany*. (Praha: Karolinum, 2016). ISBN: 978-80-246-2568-3.

Ewing, Keith a Samuel Issacharoff eds. *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*. (Portland: Hart Publishing, 2006). ISBN: 978-1-84113-570-0.

Falguera, Elin. *Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance*. (Stockholm: International IDEA, 2014). ISBN: 978-91-87729-24-9.

François, Abel a Eric Phélippeau. "Party funding in France." v Mendilow, Jonathan. *Handbook of Political Party Funding* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2018). ISBN: 978-1-78536-796-0.

Gauja, Anika a Graemem Orr. "Regulating 'third parties' as electoral actors: Comparative insights and questions for democracy." *Interest Groups & Advocacy*. Vol 4, No.3. (2015).

Geddis, Andrew. "Confronting the "Problem" of Third Party Expenditures in United Kingdom Election Law." *Brooklyn Journal of International Law*. Vol. 27, No. 1. (2001).

- Gunlicks, Arthur. "The New German party finance law." *German Politics*. Vol. 4. (1995).
- Holoubek, Tomáš. "Právní úprava postavení politických stran v ČR." (Diplomová práce, Univerzita Karlova, 2021).
- Ikstens, Jānis, Michael Pinto-Duschinsky, Daniel Smilov a Marcin Walecki. "Political Finance in Central Eastern Europe: An Interim Report." *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Issue 31. (2002).
- Jarmara, Tomáš. "Evoluční přístup ke studiu politických stran: strana kartelu." *Slovak Journal of Political Sciences*. Vol 11. No 2. (2011).
- Katz, Richard a Peter Mair. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics*. Vol. 1., No. 1. (1995).
- Klimešová, Magdaléna, Radim Bureš a Petr Bouda. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. (Sociologický ústav, 2012). ISBN: 978-80-7330-221-4.
- Koole, Ruud. "Dilemmas of Regulating Political Finance, with Special Reference to the Dutch Case" v Napel, Hans Martien a Ingrid van Biezen. *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*. (Leiden University Press, 2014). ISBN 978-9087282189.
- Külzer, Andreas. *Byzanc: dějiny, společnost, kultura*. (Červený Kostelec: Oriente, 2016). ISBN 978-80-7465-201-1.
- Kysela, Jan a Marian Kokeš. *Komentář: Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích*. (Praha: Wolters Kluwer, 2017). ISBN 978-80-7552-731-8.
- Larserud, Stina a Rita Taphorn. *Designing for Equality Best-fit, medium-fit and non-favourable combinations of electoral systems and gender quotas*. (Stockholm: International IDEA, 2005). ISBN: 978-91-85391-96-7.
- Miller, Michal. *Subsidizing democracy: how public funding changes elections and how it can work in the future*. (Cornell University Press, 2013). ISBN: 978-0801452277.
- Outlý, Jan. "Financování politických stran státem." *Politologica. Acta Universitatis Palackianae Olomucensis*. Issue 1. (2003).
- Outlý, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. (Olomouc: Periplum, 2003). ISBN: 80-86624-12-9.
- Pareto, Vifredo. *The Mind and Society Vol. 4* (London: Jonathan Cape, 1935).

Pinto-Duschinsky, Michael. "Financing Politics: A Global View." *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 4. (2002).

Reed, Quentin et al. "Financing of political structures in EU Member States." *European Parliament*. (2021).

Reflections on the future of democracy in Europe. (Barcelona: Council of Europe, 2005). ISBN 92-871-5812-6.

Saalfeld, Thomas. "Court and Parties: Evolution and Problems of Political Funding in Germany." v Williams, Robert. *Party Finance and Political Corruption*. (Palgrave Macmillan, 2000). ISBN: 978-1349409501.

Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems*. (1976).

Schmitz, Thomas. "Political Parties and Their Funding in Germany." *Juridiskā zinātne*. No. 12. (2019).

Součková, Jitka. "Státní financování politických stran a frakcí ve Spolkové republice Německo aneb kolik stojí demokracie?" *Časopis pro právní vědu a praxi*. Vol. 7, No. 3. (1999).

Šaradín, Petr. "Trh a demokracie." *Literární noviny*. Vol. 43. (2002).

Šimíček, Vojtěch. "Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu." *Jurisprudence*. Vol. 14, No. 6. (2005).

Šimíček, Vojtěch. "Ústavní limity financování politického života v České republice a vábení sirén snadných řešení." v Šimíček, Vojtěch. *Financování politického života*. (Brno: Masarykova univerzita: 2015).

Šimral, Vít. "The Funding and Oversight of Political Parties and Election Campaigns in East Central Europe." *Frank Bold*. (2015).

Vymětal, Petr. *Peníze a politika: Financování politických stran a volebních kampaní v České republice*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2020). ISBN: 978-80-7419-289-0.

Walecki, Marcin. "Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria." *International Foundation for Election Systems*. (2003).

Wintr, Jan. *Principy českého ústavního práva (5. vydání)*. (Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020). ISBN: 978-80-7380-822-8.

Zetková, Pavla. "Straničtí funkcionáři versus parlamentní reprezentace: Duvergerův pohled a modifikace pro dnešek." v Novák, Miroslav, ed. *Strany, volby a demokracie*. (Praha: Sociologické nakladatelství, 2016). ISBN: 978-80-7419-233-3.

Internetové a ostatní zdroje

"About EuroPAM." *EuroPAM*. Dostupné z: <https://europam.eu/?module=about>

Alemann, von Ulrich. "Party Finance, Party Donations and Corruption The German Case." Předneseno na konferenci "Prohibiting Bribery of Foreign Party Officials under the OECD Convention" (October, 2000).

"Code of Good Practice in the Field of Political Parties, Study No. 414 / 2006." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2009).

"Guidelines on Political Party Regulation, Study no. 595/2010." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Venice, 2010).

"Guidelines on political Party Regulation Second Edition, Study No. 881/2017." *European Commission for Democracy through Law, OSCE/ODIHR*. (Strasbourg, 2020).

Havel, Václav. "Na téma opozice." *ČSDS*. Dostupné z: <http://csds.cz/cs/g6/4719-DS.html>

"Informace a přehled o příspěvcích ze státního rozpočtu uhrazených politickým stranám a politickým hnutím." *Ministerstvo financí*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti>

"Latvia Wages: Minimum and Average." *Take-profit.org*. Dostupné z: <https://take-profit.org/en/statistics/wages/latvia/>

Lee-Jones, Krista. "The role of political party finance reform in the transition from dominant to competitive party systems." *U4 Anti-Corruption Helpdesk*. (2019). Dostupné z: <https://www.u4.no/publications/the-role-of-political-party-finance-reform-in-the-transition-from-dominant-to-competitive-party-systems.pdf>

"Minimal wages to increase in Latvia in 2023." *Baltic News Network*. Dostupné z: <https://bnn-news.com/minimal-wages-to-increase-in-latvia-in-2023-239592>

"O nás." *Rekonstrukce státu*. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/o-nas>

"Počet obyvatel v obcích České republiky k 1. 1. 2022." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/165603907/1300722203.pdf>

"Počet obyvatel v regionech soudržnosti, krajích a okresech České republiky k 1. 1. 2022." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/165603907/1300722201.pdf>

"Political and Electoral Rights of Noncitizen Residents in Latvia and Estonia: Current Situation and Perspectives." *European Parliament*. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/604953/IPOL_BRI\(2018\)604953_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/604953/IPOL_BRI(2018)604953_EN.pdf)

"Political Finance Database." *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Dostupné z: <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>

"Political parties." *Council of Europe*. Dostupné z: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_parties&lang=EN

"Priemerná mesačná mzda v hospodárstve SR." *Štatistický úrad Slovenskej republiky*. Dostupné z: [statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\("i94C7052B240A492FB3BE8C7A487D337B"\)&ui.name=Priemerná%20mesačná%20mzda%20v%20hospodárstve%20SR%20%5Bpr0204qs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2F%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk](http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID()

"Protokol o kontrole, 9.12.2019." *Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí*. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2020/01/Realisté-protokol-anonymizovaný.pdf>

"Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2019." *Ministerstvo financí*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-ze-statniho-rozpocetu-uhrazene-37083>

"Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2020." *Ministerstvo financí*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-ze-statniho-rozpocetu-uhrazene-40485>

"Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám, politickým hnutím a koalicím v roce 2021." *Ministerstvo financí*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-vyplacene-politickym-stranam-p-46509/>

"Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2022." *Ministerstvo financí*. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-ze-statniho-rozpoctu-uhrazene-50059>

"Saeima Elections." *Central Election Commission (Latvia)*. Dostupné z: <https://www.cvk.lv/en/elections/saeima-elections>

"Saeima supports proposal to increase minimal wages in Latvia next year." *Baltic News Network*. Dostupné z: <https://bnn-news.com/saeima-supports-proposal-to-increase-minimal-wages-in-latvia-next-year-239292>

Scarrow, Susan. "The Changing Nature of Political Party Membership." *Oxford Research Encyclopedias*. (2017). Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.226>

"Sněmovní tisk 569/0, Novela z. o sdruž. v pol. stranách a v pol. hnutích." *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=569&CT1=0>

"Sponzoři politických stran a politiků." *Hlídač státu*. Dostupné z: <https://www.hlidacstatu.cz/sponzori>
Šimral, Vít. "Černá díra jménem politické instituty." *Rekonstrukce státu*. (2015). Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/9481-cerna-dira-jmenem-politicke-instituty>

"Transparentní volby, Poslanecká sněmovna 2021: Financování." *Transparency International*. Dostupné z: <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/financovani/>

"Ústavní soud zrušil část volebního zákona pro porušení rovnosti volebního práva a šancí kandidujících stran." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-cast-volebniho-zakona-pro-poruseni-rovnosti-volebniho-prava-a-sanci-kandidujicich-stran>

"Volby – Karlovarský kraj" *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/xk/volby-xk>

"Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021: Celkové výsledky hlasování." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps2?xjazyk=CZ>

"Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 8.10. – 9.10.2021: Přehled zisků mandátů." *Český statistický úřad*. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps53?xjazyk=CZ&xv=1>

"Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 23.9. – 24.9.2022: Volební účast v obvodech v 1. kole."

Český statistický úřad. Dostupné z:

<https://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20220923&xv=1>

"Volby do Senátu Parlamentu ČR konané dne 23.9. – 24.9.2022: Volební účast v obvodech v 2. kole."

Český statistický úřad. Dostupné z:

<https://www.volby.cz/pls/senat/se31?xjazyk=CZ&xdatum=20220923&xv=2>

"Volby do zastupitelstev krajů konané dne 2.10. – 3.10.2020." Český statistický úřad. Dostupné z:

<https://www.volby.cz/pls/kz2020/kz61?xjazyk=CZ>

"Volby do zastupitelstev krajů konané dne 2.10. – 3.10.2020: Výsledky voleb do zastupitelstev krajů Kraj: Karlovarský kraj." Český statistický úřad. Dostupné z:

<https://www.volby.cz/pls/kz2020/kz21?xjazyk=CZ&xkraj=4>

"Volby do zastupitelstev krajů konané dne 2.10. – 3.10.2020: Výsledky voleb do zastupitelstev krajů Kraj: Středočeský kraj." Český statistický úřad. Dostupné z:

<https://www.volby.cz/pls/kz2020/kz21?xjazyk=CZ&xkraj=1>

"Volby do zastupitelstev obcí konané 23.09. – 24.09.2022: Obec: Brno." Český statistický úřad.

Dostupné z:

<https://www.volby.cz/pls/kv2022/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=3&xnumnuts=6202&xobec=582786&xstat=0&xvyber=0>

"Výroční zprávy stran a hnutí." Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/vyrocní-financni-zpravy-stran-a-hnutí>

"Výsledky voleb a referend." Český statistický úřad. Dostupné z: <https://www.volby.cz>

Právní předpisy

České

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

Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích

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

Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze

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

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

Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu

Zahraniční

"4 JUILLET 1989. - Loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales [engagées [pour l'élection de la Chambre des représentants]], ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques." *EuroPAM*. Dostupné z:

https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Belgium/Belgium_Act%20on%20the%20limitation%20and%20control%20of%20election%20expenses_1989_amended2015.pdf

Act LXXXVII of 2013 on the Transparency of Campaign Costs related to the Election of the Members of the National Assembly." *EuroPAM*. Dostupné z:

https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Hungary/Hungary_Transparency%20of%20Campaign%20Costs_2013.pdf

"Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Parteiengesetz 2012."

Rechtinformationssystem des Bundes. Dostupné z:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>

"Code électoral." Légifrance. Dostupné z: legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070239

"Electoral (Amendment) (Political Funding) Act 2012." *Irish Statute Book*. Dostupné z:

<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/act/36/enacted/en/print.html>

"Gesetz über die politischen Parteien." *Bundersministerium der Justiz*. Dostupné z:

<https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

"Law on Financing of Political Organisations (Parties)." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupný z:

<https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189>

"Lei da Paridade." *Portal do Eleitor*. Dostupné z:

<https://www.portaldoeleitor.pt/Documents/DecretosLei/AssembleiaRepublica/44-arr-paridade.pdf>

"Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique." *Légifrance*.
Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646/>

"Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací." *EUR-Lex*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32014R1141>

"Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums." *Latvijas Vēstnesis*. Dostupné z: <https://likumi.lv/ta/id/36189-politisko-organizaciju-partiju-finansesanas-likums>

"Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach." *Slov-Lex*. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/85/>

"Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe pročišćeni tekst zakona." *EuroPAM*.
Dostupné z:
https://europam.eu/data/mechanisms/PF/PF%20Laws/Croatia/Croatia_Political%20Activity%20Campaign%20Financing_2011_amended2016_CR.pdf

Judikatura

"Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)." *US Supreme Court*. V plném znění dostupné na: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/>

"BVerfGE 20, 56 - Parteienfinanzierung I." (1966). Dostupné z: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv020056.html>

"BVerfGE 8, 51–1. Parteispenden-Urteil." (1958). Dostupné z: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv008051.html>

"BVerfGE 85, 264 - Parteienfinanzierung II." (1992). Dostupné z: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv085264.html>

"BVerfG – Entscheidung vom 15.03.1961 2 BvQ 3/60." *Rechtsportal*. Dostupné z: <https://www.rechtsportal.de/Rechtsprechung/Rechtsprechung/1961/BVerfG/Keine-einstweilige-Anordnung-zur-vorlaeufigen-Aenderung-der-Parteienfinanzierung>

"Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/03 ze dne 19. 1. 2005, Ústavnost 3% hranice při volbách do PS pro výplatu stálého příspěvek na činnost strany." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-10-03>

"Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, Financování politických stran a hnutí a politických institutů." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-11-17>

"Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 18/15 ze dne 12.7.2016." *Ústavní soud*. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2016/Pl._US_18_15_vc._disentu.pdf

"Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, Financování politických stran, působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči politickým stranám." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-26-94>

"Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999, Svobodná soutěž politických stran – tříprocentní klauzule pro finanční podpory." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-30-98>

"Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001, Změna volebního systému." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-42-2000>

"Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001, Nerovnoměrnost rozdělení rozpočtových prostředků politickým stranám – návrh na zrušení některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu České republiky." *Ústavní soud*. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-53-2000>

Financování politických stran: Mezinárodní komparace

Abstrakt

Práce si klade za cíl porovnat platné právní úpravy financování politických stran napříč vybranými státy Evropské unie a navrhnout na základě „dobré praxe“ v těchto zemích konkrétní návrhy de lege ferenda pro konstrukci státního příspěvku a pro regulaci soukromého financování politických stran v České republice.

Autor nejprve představuje základní problémy spojené s veřejným a soukromým financováním politických stran. Popisuje, jak se proměňovalo financování politických stran v čase, jaké jsou výhody i nevýhody financování soukromého a veřejného, jakými principy se oba přístupy k financování řídí, a jak mezi nimi nacházet rovnováhu. Zatímco soukromé financování existovalo v různých podobách stejně dlouho, jako politické strany, počátky veřejného financování se v Evropě datují až do padesátých let minulého století. Podíl veřejného financování na příjmech politických stran postupně narůstal, což sice umenšilo řadu problémů spojených s financováním soukromým, a mnohdy i přispělo k větší rovnosti volebních šancí, ale na druhou stranu se objevily i problémy nové, v teorii spojené například s konceptem kartelové strany.

Ve druhé části práce autor pomocí komparativní metody srovnává platnou právní úpravu veřejného i soukromého financování politických stran v České republice, Lotyšsku, Francii a Německu. Představuje jak celkový přístup těchto zemí k financování politických stran, tak instituty, které jsou pro tyto země specifické. V případě státních příspěvků autor zkoumá především způsob jejich konstrukce a podmínky pro jejich poskytnutí. U soukromého financování pak porovnává celkovou přísnost regulace – zejména právní úpravu limitů pro dary od jedné osoby, regulaci darů od právnických osob, darů ze zahraničí, anonymních darů a půjček.

Ve třetí části práce autor nejprve představuje, jaké stanovisko k problematice financování politických stran zaujal český Ústavní soud. Následně nabízí úpravu de lege ferenda, která vyhoví doporučením uváděných v nálezech Ústavního soudu, převezme řadu zajímavých institutů ze zahraničních úprav, a zároveň bude co nejšetrněji vyvažovat principy uvedené v teoretické části. Autor především navrhuje změny v konstrukci státních příspěvků, mimo jiné ve formě přechodu od příspěvku za mandáty k oceňování hlasů; dále se pokouší najít způsoby, jak strany podpořit již před volbami, a nikoliv až zpětně, a také navrhuje řadu změn v regulaci soukromého financování.

Klíčová slova: Financování politických stran, Státní příspěvky, Regulace darů

Funding of Political Parties: An International Comparison

Abstract

The aim of this thesis is to compare the current legal regulations of political party funding across selected EU countries and to formulate *de lege ferenda* proposals, based on the "good practice" in these countries, for the construction of state contributions and for the regulation of private financing of political parties in the Czech Republic.

The author first presents the basic problems related to public and private financing of political parties. He describes how the financing of political parties has changed over time, what are the advantages and disadvantages of private and public financing, what principles govern both approaches to financing, and how to find a balance between them. While private funding has existed in various forms for as long as political parties, the origins of public funding in Europe date back to the 1950s. The share of public funding in political parties' income has gradually increased, which has reduced many of the problems associated with private funding, and often contributed to more equal electoral chances, but on the other hand, new problems have emerged, in theory associated, for example, with the concept of the cartel party.

In the second part of the thesis, the author compares the current legal regulation of public and private financing of political parties in the Czech Republic, Latvia, France and Germany using a comparative method. He presents both the general approach of these countries to political party financing and the characteristics of these regulations. In the case of state contributions, the author mainly examines the way they are constructed and the conditions for their provision. In the case of private funding, he compares the overall strictness of the regulation – in particular the legal limits on donations from a single person, the regulation of corporate donations, foreign donations, anonymous donations and loans.

In the final part of the thesis, the author first presents the position taken by the Czech Constitutional Court on the issue of political party financing. He then proposes a *de lege ferenda* regulation that will meet the recommendations of the Constitutional Court rulings, adopt a number of interesting institutes from foreign regulations, and at the same time carefully balance the principles presented in the theoretical part. In particular, the author proposes changes in the design of state contributions, including a shift from a mandate contribution to a vote valuation; he also tries to find ways to support parties before elections rather than afterwards; and he proposes a number of changes to the regulation of private financing.

Keywords: Political Parties Funding, State Contributions, Regulation of Donations