

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH
STUDIÍ, O.P.S., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN
ZASTOUPENÝCH V PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY**

Autor práce: Roman Braný

Studijní obor: regionální studia

Forma studia: kombinovaná

Vedoucí práce: doc. Dr. Mgr. Lubomír Pána, Ph.D.

Katedra: společenských věd

2010

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně s využitím uvedených pramenů a literatury.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích a zpřístupněna ke studijním účelům.

.....
vlastnoruční podpis autora bakalářské práce

Děkuji vedoucímu práce doc. Dr. Mgr. Lubomíru Pánovi, Ph.D. za cenné rady, připomínky a metodické vedení práce. Zejména potom oceňuji velkou korespondenci, se kterou přistupoval ke jejímu vypracování tak, aby si nekladla za cíl pouze zmapování zkoumané oblasti, ale snad i formulování některých nových poznatků.

OBSAH

ÚVOD	5
1 CÍL A METODIKA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE	9
2 ZÁKLADNÍ TYPY UPLATŇOVANÝCH MODELŮ VE EVROPĚ	10
2.1 Důvody vzniku regulačních mechanismů stranických financí.....	10
2.2 Principy a cíle úprav financování politických stran.....	12
2.3 Základní způsoby financování činnosti politických stran.....	15
2.4 Klady a záporné důsledky úprav financování stran státem.....	19
3 VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN V ČESKÉ REPUBLICE	23
3.1 Vývoj historie financování politických stran.....	23
3.2 Vývoj právních úprav financování politických stran v ČR.....	29
3.2.1 Rok 1990	29
3.2.2 Období let 1991–1993	30
3.2.3 Období let 1994–2003	31
3.2.4 Období let 2004–2009	42
3.3 Shrnutí	43
4 VÝVOJE PŘÍJMOVÉ STRANY FINANČNÍCH ROZPOČTŮ PARLAMENTNÍCH POLITICKÝCH STRAN V ČESKÉ REPUBLICE	46
4.1 Členění typů stran.....	46
4.2 Některé vývojové tendence stranických rozpočtů.....	47
4.2.1 Vývoj základní struktury příjmové stránky rozpočtů stran.....	47
4.2.2 Vývoj struktury finančních příspěvků státu.....	57
4.2.3 Vývoj celkových nestátních příjmů politických stran.....	60
4.2.4 Vývoj struktury nestátních příjmů.....	61
4.3 Shrnutí	71
ZÁVĚR	74
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	76
ABSTRAKT	78
ABSTRACT	79

ÚVOD

Pojem politická strana je velmi široký, a proto je jeho přesné vymezení obtížné. Snad lze ale říci, že politická strana je organizace řídicí se ve své činnosti určitou ideologií a na jejím základě usiluje o prosazení řešení problémů společnosti. Za tímto účelem se snaží pod svým vlastním jménem nominovat své kandidáty do veřejných úřadů.

Pro demokraticky organizovanou společnost je příznačná existence více politických stran, které spolu soupeří politickou, respektive veřejnou mocí. Otázkou je, jak moc politické strany usilují prostřednictvím účasti ve volbách, a toto usilování o dobytí a vykonávání moci je podmíněno tím, že potřebují ke své činnosti finanční prostředky. To jistě není žádné novum, ostatně finanční dimenze existence a činnosti politických stran či politické strany, není charakteristické pouze pro demokracii. Svůj reálný obsah měla tato dimenze od samého vzniku fenoménu politické strany, nicméně se však způsoby financování činnosti politických stran v historii proměňovaly, pravděpodobně i v úzké souvislosti s úpravami volebního práva.

Těmito úvahami bych se příliš vzdálili od tématu práce, které je obsahově zaměřena především na aktuální stav v České republice. Nicméně v obecnější rovině nelze nevidět, že v moderní demokratické společnosti je schopnost politické strany vést účinnou volební kampaň či fungovat v období mezi volbami finančně podmíněna mnohem větší míře než v minulosti. Je to dáno především politickou soutěží v demokratických systémech organizace společnosti. Je totiž zřejmé, že bez dostatečného finančního zajištění by politické strany nemohly účinně komunikovat své záměry, nebyly by schopny vést své volební kampaně a nemohly by i v případě svého podílu na veřejném mociplnit všechny své funkce, třeba ty parlamentní.

Politické strany v moderních demokraciích proto musí disponovat určitým hospodářským zázemím vytvářejícím podmínky pro naplnění smyslu jejich existence. Ovšem demokracie je také systémem zabezpečujícím rovnost šancí, a z tohoto důvodu můžeme pozorovat v posledních zhruba padesáti letech ustanovení určitých pravidel pro hospodaření politických stran, zejména potom v oblasti příspěvkové. Úprava hospodaření, respektive stanovení možných zdrojů financování politických stran, je ovšem ve své podstatě opravdová úprava. Důvodů k této heterogenitě je jistě více – historické zkušenosti mnohých evropských zemí s politickou totalitou na jedné straně či na druhé straně naopak hluboké etické základy anglické demokracie, kde problematika financování

politických stran je upravena mnohem volněji než v zemích kontinentální Evropy. Kodlišnostem jistě také přispívá uplatňovaný model demokracie – například USA – či míra politické korupce. Jistě by byla zajímavá komparace způsobů financování politických stran a jejich regulace vesměšně, ale bezpříhlédnutí ke konkrétním aktuálním i historickým podmínkám by takovéto porovnání jistě mohlo být inspirací pro naši praxi v Česku, jen v dílčích postupech.

Finanční dimenze existence a činnosti politických stran je u nás problematikou aktuální, jak z hlediska praktické reálné politiky, tak i z pohledu teoretického. V naší politické praxi totiž nelze nevidět, že politické peníze a zvláště stranické financování přináší množství problémů. Vezměme například jenom tu skutečnost, že žádná z českých parlamentních politických stran se v uplynulých dvaceti letech nevyhnula aféram vztahujícím se k jejich financování. Z politologického hlediska je potom nutno zdůraznit několik věcí. Jednak, že je to téma, které je bohužel u nás zatím nepříliš teoreticky probádáno. Dále to, že existují určité náznaky o deformacích podmínek pro volnou demokratickou soutěž našich politických stran. Možná nejzávažnějším problémem naší politologie je, že absentuje ucelený teoretický a metodologický základ zkoumání fenoménu financování českých politických stran.

Z úvodu omezeného rozsahu této práce ovšem nelze analyzovat finanční aspekty práce politických stran v celé jejich šíři, ale smyslem také není zabývat se pouze jednou dimenzí financování stran, totiž státním financováním. Jsou tedy zkoumány pouze strany zastoupené v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, tedy ČSSD, ODS, KDU-ČSL, KS ČM a Strana zelených. Musíme konstatovat, že v České republice je registrováno 128 aktivních politických stran a politických hnutí, z nichž část má pozastavenou činnost (18 politických stran a politických hnutí). Proč však je i valná část těch aktivních bez znatelného politického vlivu, členské či voličské základny? Není to třeba také tím, že o naprosté většině z nich řadový volič často ani neví, že existují? Možná je to proto, že názory, programové dokumenty či uvažovaná politická řešení ve veřejných otázkách, které tyto politické strany a hnutí občanovi nabízejí, se k němu ani nedostanou. Moderní způsoby komunikace jsou v dnešní společnosti poměrně nákladnou záležitostí a je třeba si položit otázku, zda naše demokracie poskytuje všem politickým stranám a politickým hnutím stejnou šanci oslovit své potenciální voliče. Je tedy žádoucí prozkoumat vliv hmotných podmínek existence našich politických stran a hnutí na demokratickou rovnost podmínek politického soutěžení.

Bedlivý pozorovatel našeho vnitropolitického života si při vnímání konzumace demokracie musí položit některé otázky ohledně praktického fungování našeho politického systému. Zejména potom již zmíněné otázky vytváření, udržování či naopak zužování podmínek pro volnou demokratickou soutěž všech našich politických stran. V dnešním model regulace financování politických stran lze z tohoto myslu mít určitou pochybnost. Jsou tyto pochybnosti namístě? Jak vlastně přispívá naše dnešní způsob úpravy financí našich politických stran ke vylepšování a rozšíření demokracie v Česku? Kde jsou hlavní problémy a jak je třeba případně odstranit či alespoň zmírnit?

Tato témata jsou vysoce aktuální, jelikož naše demokracie může být ohrožena opětovným nástupem politického totalitarismu, ať již z krajní politické fašizující pravice či neméně nebezpečné snášenlivé krajní levice. Nestačí totiž demokracii jen milovat, je třeba ji každý den bránit a pečovat o ni, diskutovat o věcných podmínkách její existence a jejího rozvoje a hlavně demokracii v celoživotní širší míře uplatňovat. Pouze touto cestou lze pro demokracii pevně a trvale získat srdce a mysl občana a omezit tak stále možný návrat autokratického politického systému neznávajícího žádné meze své pravomoci a silujícího regulaci všech aspektů veřejného a soukromého života. To je také hlavním motto této práce.

Problematika financování politických stran je tématem v médiích poměrně častým. Většinou ovšem pouze v souvislosti s finančními skandály, možnou politickou korupcí nebo v období zveřejňování výročních finančních zpráv politických stran. Z pohledu politologického se u nás jedná o téma dosud téměř neprobádané. Pouze několik českých badatelů – zejména ovšem V. Šimíček, J. Outlý, M. Čichoň a A. Roztočil – se této problematice věnovalo, bohužel však nikoliv dlouhodobě. Zajímavý je také počin Centra pro výzkum neziskového sektoru, kdy dvakrát – v roce 2005 a v roce 2006 – byl učiněn pokus o mapování finanční situace našich politických stran. Jednalo se o úsilí, které bylo v dalších letech přerušeno, a šlo spíše o pouhou deskriptivní číselných dat bez snahy o hledání širších souvislostí, příčin a opadů pro vnitropolitický život Česka. Zajímavostí je, že u vysokoškolských studentů se těší tato problematika poměrně vysoké pozornosti. Svědčí o tom seminární, bakalářské či diplomové práce věnované tématu financování politických stran. Jejich práce byly inspirující, využil jsem je zejména v prvních kapitolách této práce.

Analýza forem financování českých politických stran je spleť z hlediska samotných informací o finančních zdrojích stran, nemluvě již v úbec otocích „politických“ peněz, kde jsou zdroje značně neúplné a jsou z pochopitelných důvodů

těmito stranami utajovány. Když vezmeme za základ pro analýzu hospodaření politických stran data z jejich výročních finančních zpráv z Ministerstva financí ČR (jde o cestou „ad fontes“), jsou pro hodnocení tyto údaje neúplné a jednotlivé finanční toky neprůhledné. Pouze tam, kde je možné konfrontovat údaje z výročních zpráv politických stran s údaji Ministerstva financí ČR – tedy jedná se o údaje o finančních prostředcích poskytovaných politickým stranám z veřejných zdrojů – lze tyto považovat za objektivní. U mnohých dalších údajů, které nelze podrobit takovéto kontrole, je potom víra v poctivost autorů těchto stranických výročních finančních zpráv zřejmě nebezpečnější než podceňování jejich schopností. Nicméně zkoumané období je v porovnání s obdobnými pracemi rekordní, neboť zahrnuje léta 1995 až 2008, tedy plných čtrnáct let. Všechny grafy a tabulky v této práci jsou o originální autorskou práci, založenou na podrobném studiu zmíněných stranických výročních finančních zpráv.

1 CÍL A METODIKA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Cílem této práce je analýza příjmů a základního financování politických stran v České republice. Rozbor a porovnání příjmů: Státní zdroje, soukromé zdroje, vlastní zdroje, členské příspěvky atd. Historie a současnost financování politických stran a hnutí v České republice. Analýza právních předpisů zabývajících se financováním politických stran.

Pro dosažení cílů byla zvolena následující struktura. První kapitola popisuje v obecné rovině základní typy v Evropě uplatňovaných modelů financování politických stran. Druhá kapitola je věnována hledání českého modelu financování politických stran, vývoji právních úprav financování politických stran v České republice a důvodům těchto úprav, až po aktuální stav a konečně i některé náměty ke zlepšení. Třetí kapitola je potom zaměřena na podrobnou analýzu struktury financování našich nejvýznamnějších politických stran, vývoj této struktury, nedostatky stávající legislativní úpravy a jejich širší souvislosti a možné dopady.

V závěru práce je shrnutí hlavních poznatků a doporučení, které se vztahují k souvisejícím otázkám našeho veřejného života. Jinými slovy, jak co nejlépe vylepšit současné nastavení financování politických stran v České republice a zajištění fungování svobodné soutěže politických sil tak, jak ji zaručuje čl. 22 Listiny základních práv a svobod.

2 ZÁKLADNÍ TYPY UPLATŇOVANÝCH MODELŮ VE VROPE

2.1 Důvody vzniku regulačních mechanismů ústředních financí

Definice pojmu politická strana je jistě mnoho, nicméně příznačným znakem politické strany je vždy snaha o uskutečnění vlastních politických zájmů a cílů, oprosazení vlastních řešení problémů společnosti, a to prostřednictvím získání moci ve státě. Strany tak mají odpovědnost za obecný právní, ekonomický a kulturní stav společnosti a mají tedy v politickém životě demokratického státu klíčovou roli. Jenuto si uvědomit, že v demokraticky uspořádaném politickém systému jsou politické strany nenahraditelné, neboť typově jiná organizace by nebyla schopna demokratickými způsoby zajistit zmíněné funkce.

O tuto moc politické strany usilují prostřednictvím účasti ve volbách, a toto usilování o dobytí a vykonávání moci je podmíněno tím, že potřeby ke své činnosti finanční prostředky. Ty jsou pro chod politické strany v demokratickém systému tak nezbytnou podmínkou, že se občas někteří jejich protagonisté uchylují i k neetickým způsobům jejich získání. Finanční skandály a politická korupce jsou ovšem nejenom neetické jevy, ale dokonce lze říci, že svým způsobem jsou slabým místem demokratického politického systému jako takového. Mnohdy se totiž stát pohnutkou pro jeho destabilizaci nebo dokonce mohou vést k ztrátě jeho legitimacy.

Právě tyto obavy vedly v nejvyšších demokraciích ke snahám o vytvoření právního rámce regulace financí politických stran. Je zajímavé, že nejde o formulování jednoho jediného modelu, ale naopak, že můžeme pozorovat různé přístupy k této problematice, které jsou dány historickými, kulturními, právními a dalšími specifiky té země, v které žijeme. A také můžeme pozorovat poměrně časté redefinice těchto modelů právního rámce regulace financí politických stran, které se snaží reagovat na v praxi se objevující nedostatky.

Asi nemá valného významu usilovat o vlastní bádání tam, kde to již učinili jiní a velice uspokojivě. Velice výstižně například zmíní dříve uvedené snahy o regulaci

stranických financí činaopakd úvodyprojejichodmítánívesvédiplomovémagisters ké práciJ.Pelikánová ¹:

„Při troše zjednodušení je možné rozd ělit evropské státy podle financování politickýchstrannadv ězákladnískupiny. ²Ktomutorozd ěleníp ředevšímvedezásadní odlišnostvchápánípolitickýchstranvjednotlivýc ězemích.

1. Strana jako *společenské sdružení* : Strana je chápána jako dobrovolné sdružení občanů,kterémásvéfunkceajehožcharakterz ůstáváspole ěčenský.Jejífinancování je pak pouze soukromou záležitostí a p římé státní financování spojené sur ěčitými pravidly je odmítáno. Ktomuto pojetí politické str any se hlásí nap ř. ve Velké Británii, Irsku, Belgii, Nizozemí a Lucembursku. Kr oměneexistenceprávníúpravy financování pat ří k charakteristickým rys ům skute čnost, že strany nejsou nuceny zveřejňovatsvéfinanceap řijímánídar ůneníijakomezeno.
2. Strana jako *ústavní instituce* : Totopojetíseobjevujepo2.sv ětovéválcevmích, které prod ělaly zkušenost spotla ěním demokratického ústavního systému, jako např.N ěmecko, Francie, Itálie, Špan ělsko a Řecko, apopádukomunismuivevšech zemíchst ředníEvropy. Tytozem ězakotvilypolitickéstranyvústav ě, strany získaly právo na státní p řispěvek na úhradu svých náklad ů a jejich finance se staly předmětem veřejné kontroly. Vyzna čují se také pom ěrně detailní právní úpravou. Zákony ur čují, jaké dary strany mohou a nemohou p řijímat, jakým zp ůsobem se podrobují kontrole svých financí a stanovísankceza porušení t ěchto povinností.“

Ústavní zakotvení ³ politických stran se v Evrop ě objevují v posledních padesáti (Francie - 1958, Portugalsko - 1976 ěi Špan ělsko - 1978) ěi šedesáti letech (Itálie - 1947, N ěmecko - 1949), a to p ředevším scílem zabránit možnému vzniku nových autoritativních režim ů. Byl tak ústavn ě uznán význam a funkce, které politické strany vykonávají v demokratické spole ěčnosti, totiž že plní ur ěčité veřejné úkoly nejširšího občanského ěi obecného zájmu. A aby tento význam a funkce polit ických stran

¹ PELIKÁNOVÁ, J. *Financování politických stran v ĚRa vzahrani ěí*. Masarykova univerzita v Brn ě, 2006, s. 65-66.

² ROZTO ČIL, A. *Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy ve evropských zemích*. in ŠIMÍČEK, V. ed. *Financování politických stran v České republice*. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brn ě, Brno, 1998, s. 94.

³ Z hlediska takového ústavního zakotvení politických stran je nutno odlišit dva základní p řístupy. První p řístup p řevažující ve evropských zemích pojímá politické strany z hledis ka výkonu subjektivního veřejného sdružovacího práva ob ěčanů. Druhý p řístup (N ěmecko, Portugalsko, Řecko, Špan ělsko, Polsko) chápe politické strany mnohem ší řěji – vedle možnosti realizace subjektivního veřejného práva občanů jsou strany navíc ústavodárcem uznány i jako ur ěčité svébytné instituce, které plní celou řadu veřejných úkol ů viz.. ŠIMÍ ČEK, V. *Politické strany v ústavním po řádku České republiky*, in *Deset let Ústavy České republiky*. ed. KYSELA, J. Praha, 2003, s. 242-243.

ve demokratickém politickém systému byl udržen, tedy byl udržen princip rovnosti, který je základem politických idejí a rovných možností jejich praktické realizace, je nutno upravit a regulovat také financování politických stran. V této souvislosti není bez zajímavosti, že náš vlastní právní řád nepřesnou definici politické strany neobsahuje, i když tímto pojmem pracuje⁴. Nicméně lze usuzovat, že se jedná o sdružení občanů mající právní subjektivitu danou zákonem, přičemž toto sdružení má za povinnost jednat ve své činnosti, jednat i ve své vnitřní organizaci respektovat demokratické principy a platný právní řád.

2.2 Principy a cíle úprav financování politických stran

Ohledně konkrétních právních úprav financování politických stran je ve vybraných evropských zemích situace značně rozdílná⁵ především z hlediska existence přímého státního financování, povinnosti zveřejňování stranických financí, případných finančních sankcí za porušení právních norem upravujících fungování stranických financí, možných daňových zvýhodnění či problematiky omezení výše darů či darů ze zahraničí. Tedy legislativní standardy financování politických stran se velice liší. Přece jenom ale lze vystopovat, že schéma financování politických stran zřejmě také souvisí se volebním systémem.

V zemích s většinovým volebním systémem převažuje financování ze soukromých prostředků. Například ve Velké Británii neexistuje přímé státní financování činnosti politických stran a stát tyto strany podporuje pouze nepřímo financováním parlamentní činnosti. Pro středoevropa je potom překvapivé, že nárok na takovouto nepřímou podporu mají pouze strany opoziční, když vládní strana si výdaje spojené s parlamentní prací hraje prostřednictvím jí ovládaných ministerstev. Ale jak již bylo zmíněno, rozhodující jsou zřejmě historicky hluboce zažitá etická základa anglické demokracie, které se v politické praxi projevují i poměrně širokou neformální

⁴ Otázkou ovšem je, zda takováto komplexní definice je vůbec potřebná, když podstatné praktické náležitosti fungování politické strany jako takové (zejm. že politická strana je dobrovolným sdružením občanů; pozor, nikoliv ovšem občanským sdružením!!! nebo, že politická strana je právnická osoba) jsou vymezeny v zákoně č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, viz. § 2a3.

⁵ Srov. velice přehledný tabulkový souhrn: ŠIMÍČEK, V. *Vybrané otázky financování politických stran v České republice*. Politologický časopis, 1997, č. 2, s. 163.

spoluprací vlády s opozicí (například poskytování mnohých vládních podkladů a informací opozičním státním ministrům apod.).

Naopak ve evropských zemích s poměrným volebním systémem je jednak patrná tendence k financování politických stran z veřejných (státních) zdrojů, jednak jsou stranické finance podrobeny poměrně detailní právní úpravě. Základní příčiny byly již zmíněny a vycházejí z historického vývoje. Naprostá většina těchto zemí totiž prošla v průběhu minulého století etapou diktatury či totalitního režimu, a proto tedy ona reakce v podobě více či méně přísné regulace financování politických stran, je již hlavním smyslem zabezpečení svobodné demokratické soutěže politických stran.

Tento základní smysl formulování a uplatňování právních rámců financování politických stran vychází z nezbytnosti vytvoření praktických podmínek pro řádné fungování demokratického politického systému. A tyto podmínky potom mají za cíl v politické praxi naplnit několik základních demokratických principů fungování politických stran, zejména potom princip rovnosti, svobody, transparentnosti a kontroly⁶.

Princip rovnosti spočívá především v tom, že je nezbytné vytvořit pro všechny politické strany stejné podmínky také v přístupu k finančním zdrojům potřebným pro jejich činnost a zabránit bezúvodnému zvýhodňování nebo naopak znevýhodňování některých z nich. Je totiž zřejmé, že konkrétní legislativní podoba regulace financování stran může být na jedné straně nástrojem jak znesnadnit, omezit, případně úplně zamezit svobodnou soutěž politických stran, nebo na straně druhé nástrojem jak tuto soutěž podpořit. Tedy jde o takové nastavení zákonné regulace financování politických stran, které zaručí rovnost šancí jedné straně proti zetablované či na straně druhé pronové vzniknuvší politické strany, ale také rovnost šancí pro strany zastoupené v parlamentu a strany mimoparlamentní. Vytvoření vhodných a rovných podmínek pro uplatnění tohoto principu tedy přispívá k vytvoření stranického pluralismu jako významného atributu demokracie.

Současně ovšem nelze nevidět, že politické strany obvykle mají poněkud rozdílnou sociální základnu (i rozdílně početnou základnu členskou) a tedy se liší i v tom, jakou cestou jsou schopny získávat finanční prostředky. Tedy například cestou členských příspěvků, darů (od fyzických či právnických osob), cestou využívání svého

⁶ŠÍMÍ ČEK, V. *Politické strany v ústavním pořádku České republiky*. in *Desetletí Ústavy České republiky*. ed. KYSELA, J. Praha, 2003, s. 244.

majetku (zejména pronájmy), po řádání společenských, kulturních, společenských a jiných akcí, půjčky a úvěry či naopak úroky finančních vkladů nebo výnosy z investování do instrumentů finančního trhu apod. Ale také třeba cestou stranického podnikání nebo i cestou politické korupce. Možných cest, jak teoreticky mohou politické strany získávat finanční prostředky, je opravdu velice mnoho.

V moderním demokratickém politickém systému jde o to uplatněním principu svobody umožnit přístup k odlišným schopnostem různých politických stran získávat finanční prostředky. Ovšem absolutní svoboda financování politických stran (včetně zmíněného stranického podnikání či korupce) by ve svých důsledcích znamenala, že by se ve výhodnější situaci ocitly již etablované strany s určitým vlivem na výkon státní moci nebo strany reprezentující zájmy kapitálově silných skupin proti stranám neparlamentním či reprezentujícím skupiny kapitálově slabší. Byl by tak narušen princip rovnosti. Tedy, mezi oběma těmito principy existuje silné napětí – absolutní rovnost vylučuje absolutní svobodu a naopak. Vzhledem k potřebě vytvoření praktických podmínek pro řádné fungování demokratického politického systému tedy není žádoucí, aby jeden či druhý princip získal převahu, ale je žádoucí, aby oba byly uplatňovány současně. Toto je jistě veliký prakticko – politický problém, ale také problém legislativní či politologický. Nicméně jeho řešení, třeba i jen nedokonalé, aneustálé sledování, analýzy a úpravy režimu přístupu politických stran k finančním zdrojům, je nezbytným předpokladem udržení a rozvíjení svobodné a demokratické politiky, která předpokládá rovná pravidla hry, tak vzájemnou konkurenci.

Transparentnost financování politických stran je potom nezbytná nejenom ve vzájemném vztahu stran, ale zejména v úči široké občanské veřejnosti. Je totiž předpokladem pro kontrolu z její strany, která spočívá v možnosti ověřit pravdivost a úplnost informací, které strany zveřejňují. Stranovými potom úzce souvisí i případné sankce té politické strany, která nedodržela zákonem stanovená pravidla financování. Ovšem zde pochopitelně nestačí pouhé podezření, ale v praxi je nutné prokázat porušení zákona, což bývá nadmíru obtížné.

Zmíněné principy rovnosti, svobody a transparentnosti, resp. kontroly, jsou nezbytným předpokladem pro fungování demokratického politického systému a de facto umožňují politickým stranám demokratickým způsobem uskutečňovat cíle, které jsou od nich v systému zastupitelské demokracie očekávány. V těchto případech – dle konkrétních podmínek a potřeb – těmito obecnými principy odpovídají evropských

demokraciích i p říslušné právní úpravy financování politických stran , které vzásad ě sledujítytohlavnícíle:

- finančnězabezpe čitfungovánípolitickýchstran,
- zabránitpolitickékorupci,
- účinně kontrolovat nežádoucí vlivy p ůsobící na politické strany (ve smyslu závislostistrannaur čitémdruhup říjmů),
- nastolitfinan čnírovnostp řístupropolitickýchstrankfinan čnímprostředkům,
- vytvořitpodmínkyprofinan čníschopnostpolitickýchstransvobodněsú častnit politické sout ěže, tedy schopnost i dosud nevýznamných stran vstoupit do volebníhobojesjižzavedenýmistranami.

2.3 Základnízp ůsobýfinancování činnostipolitickýchstran

Při jisté mí ře zjednodušení lze definovat šest základních zp ůsobů financování činnosti politických stran. Jednak jde o členské příspěvky, dále potom p říjmy zvláštního podnikání strany, dary od soukromých fyzických i právnických osob a sponzorování, p říjmy z výnos ů a obhospoda řování vlastního majetku, často i p říjaté půjčky a úv ěry (tyto je ovšem pochopiteln ě třeba splácet) a kone čně o financování státem (a tjižiplné čiomezené).Jdeotytozp ůsobýfinancování:

- členské příspěvky – je z řejmé, že p říjem z tohoto titulu je závislý jednak na počtu členů a výši členských příspěvků, tudíž také na schopnosti získat členy a členské příspěvky vybrat. Výt ěžnost tohoto systému je diskutabilní – zejména poto m jeho efektivita, nebo ť získávání členů a d ůsledný výb ěr členských příspěvků vyžaduje rozsáhlý aparát a náklady na jeho provoz nemusí být zanedbatelné. Je třeba ovšem zdůraznit, že výb ěr členských příspěvků je d ůležitým psychologickým prvkem vyjádřenísounáležitosti členasesvojípolitickoustranou.
- příjmy z podnikání strany – vlastním jménem na vlastní účet - tomuto modelu lze vytknout řislabiny. Jednak posláním politických stran je prosazování idejí a jejich praktická realizace, nikoliv podnikání. Dále vládní strany, které se podílejí na politickém rozhodování a také na rozd ělování státních zakázek mají p řístup k informacím a tudíž i konkuren ční výhodu oproti ostatním politickým stranám, ale také podnikatelským subjekt ům, což by nepochybn ě narušovalo svobodnou sout ěž. Akone čně tento model vsob ě skrývá korup ční nebezpečí, nebo ť prost řednictvím příjmu z podnikání je možné legalizovat úplatky, pop řípadě zadávání subdodávek

ovlivňovat další politické strany nebo podnikatelské subjekty. Asi také nelze přehlédnout, že p řipuštěním podnikatelských aktivit do hlavního p ředmětu činnosti politických stran by se omezil význam politických stran v tom smyslu, že by voliči či volili spíše jednotlivé ekonomické subjekty a jejich zájmy než nezávislé politické subjekty. Ze všech těchto důvodů bývá obvykle podnikání politických stran vlastním jménem na vlastní účet legislativně zakázáno. Nicmén ě jim umožněno provozovat některé činnosti – strany obvykle mohou založit obchodní společnost nebo družstvo nebo se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní společnosti nebo družstvu ovšem jen tehdy, je-li výlučným p ředmětem jejich činnosti:⁷ provozování vydavatelství, nakladatelství a tiskár en, rozhlasového nebo televizního vysílání, dále publikační a propagační činnost, po řádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí a konečně výroba a prodej p ředmětů propagujících program a činnost p řislušné strany a hnutí. Obecn ě lze tedy snad říci, že činnosti v této kategorii nesmí odporovat účelu a funkci politické strany ve společnosti. Tot ěž platí i o po řádání společenských, kulturních, rekreačních nebo sportovních akcí a také p řípadných tombol uskutečňovaných v rámci těchto akcí. Po řádání takovýchto akcí vesměs není považováno za podnikání, ovšem op ět za podmínky, že není v rozporu s posláním politické strany.

- dary od soukromých fyzických a právnických osob a sponzorování - je zřejmé, že p ři tomto zp ũsobu získávání finančních prostředků je velmi vysoká korupční nebezpečí, a to zejména tam, kde existuje silné propojení mezi politikou a podnikatelskými kruhy. Vždy toti ěž existuje možnost, že p ředstavitel politické strany ve snaze získat finanční či materiální zdroje (pro sebe nebo pro stranu), zvýhodní určitou podnikatelskou společnost tím, že využije svůj politický vliv v jeho prosp ěch. Politické strany, u kterých tvo ří právní dary poskytnuté p ředevším podnikatelskými subjekty významn ější část jejich p říjmů, se takto mohou dostat do područí svých sponzorů, jejichž zájmy jsou nuceny prosazovat a hájit. Základním a hlavním posláním politických stran je ovšem prosazování a hájení zájmů svých voličů a nikoliv zájmů těchto subjektů, které je financují. Proto obvykle bývá možnost p řijetí daru podrobena velmi precizní právní úprav ě vymežující okruhy dárců, od nichž

⁷ viz. nap ř. česká právní úprava daná zákonem ě. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, § 17, odst. 3.

politické strany dary nepřijmout nesmí (např. společnosti svýznamnější majetkovou účastí státu), někdy jde i o limitování výše daru a povinnost zveřejnění výše darů a identity dárců⁸. Zkušenosti ukazují, že se sponzoři z řad právnických osob ve výběru strany, kterou podporí, orientují spíše podle toho, zda se jedná o stranu vládní nebo opoziční, než podle jejich politické orientace. Dary od soukromých fyzických i právnických osob sponzorování všem nelze pochopitelných důvodů zcela zakázat, vždyť poskytnutí daru politické straně je od sympatizujícího dárců plně eticky oprávněné a logické (obdobně jako členské příspěvky). Naše právní úprava výšidaru neomezuje, okruh subjektů však ano (podrobně viz dále).

- příjmy z výnosů obhospodářování vlastního majetku – patří sem především příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku politické strany. Vzhledem k tomu, že zejména historické politické strany disponují často nezanedbatelným nemovitým majetkem, jsou v některých případech příjmy z tohoto titulu poměrně významné. Do této skupiny stranických příjmů lze asi zahrnout i příjmy z titulu přijatých úroků z peněžních vkladů. Obecně lze říci, že tento druh příjmů pochází z tvorby zisku obhospodářování stranického majetku, nicméně politická strana musí respektovat, že toto obhospodářování musí mít nevýdělečnou povahu a nesmí kolidovat s jejím hlavním posláním (obdobně jako u stranického podnikání).
- půjčky a úvěry – je skutečností, že mnohé české politické strany vcelku běžně pracují s tímto druhem vnějších finančních zdrojů, a to někdy v poměrně značných objemech. Důvodem je zejména potřeba zajistit potřebný objem finančních zdrojů pro vyrovnání cash-flow běžného stranického chodu a v některých letech i pro potřeby volební kampaně. Ovšem takovýto druh dočasných vyrovnávacích příjmů je pochopitelně třeba splácet. Zajímavé je, že ve stranickém účetnictví je toto splácení debetních úroků u samotné jistiny zřejmě zahrnuto v položce provozní výdaje.

⁸ „V evropských zemích se pohlíží na tento způsob omezení různě, např. Španělsko zakazuje přijímání darů od státních podniků, vládních dodavatelů a zahraničních institucí (kromě Evropského parlamentu), Itálie zakazuje politickým stranám přijímat dary od podniků, ve kterých má stát 20% a vyšší podíl, od některých příspěvkových organizací a zákonem vyjmenovaných společností, Francie omezuje nejen výšidaru, ale také vyšší výdajů na volební kampaně, Polsko omezuje výšidaru u dárců pouze na fyzické osoby, v Německu nejsou omezeny dary fyzických osob, u darů právnických osob zákon některé subjekty vylučuje (státní podniky, politické nadace...) a zakázány jsou například dary, které jsou straně zjevně darovány ve čekávání ekonomické nebo politické výhody. Naopak např. ve Švédsku žádný z těchto způsobů omezení neexistuje. I přes tento neúplný výčet je možné shrnout, že většina evropských zemí tuto problematiku reflektuje, liší se však ve způsobu pojetí i omezení.“; in: RYBÁŘOVÁ, L. *Financování politických stran v České republice*. Magisterská práce, Masarykova univerzita, Brno, 2006, s. 25-26.

- přímé a nepřímé financování státem – jak již bylo výše zmíněno, objevila se tato forma financování činnosti politických stran v mnohých evropských zemích, které zakotvily institut politické strany v ústavě a tyto se tedy de facto staly ústavní entitou, respektive ústavním prvkem a jako takový pochopitelně získaly právo na státní financování. V obecné rovině můžeme hovořit o modelu plného financování státem, kdy zdrojem financování politických stran je pouze státní rozpočet a státní politické strany hradí plně potřebné zdroje. Tento model má vsobě nebezpečí nedemokratických prvků - závislosti strany na státu, politická strana se stává svým způsobem rozpočtovou organizací státu⁹. V Evropě po druhé světové válce je ale obvyklejší model státních příspěvků politickým stranám, nazývaný též systémem přímého financování politických stran, kdy jsou strany financovány příspěvky ze státního rozpočtu, nikoliv však formou dorovnávání rozdílů mezi příjmy a výdaji, ale formou příspěvku na činnost, příspěvku za získaný mandát nebo příspěvku na úhradu volebních nákladů, který se odvíjí od volebního výsledku. Smyslem státního financování politických stran je podporovat rovnost příležitostí participovat na pluralitním demokratickém politickém systému. Jednotlivé formy tohoto financování sledují přítom rozdílné účely, tj. podporují rozdílné aktivity stran. Cílem úhrady volebních nákladů je umožnit politickým stranám splňujícím podmínku "vážnosti úsilí soupeřících stran", případně "vážnosti volebního úmyslu stran" účast ve volební soutěži. Příspěvek na mandát zrcadlí úkoly politických stran, jež souvisejí s jejich působením v oblasti zákonodárství. Toto je dnes ve evropských zemích nejpoužívanější model¹⁰, který má své klady i zápory. Na jedné straně zaručuje politickým stranám stabilitu, jistý předem odhadnutelný příjem a rozvazuje jim ruce od získávání prostředků směrem k politické činnosti. Na straně druhé je ovšem nežádoucí, aby státní financování směřovalo k prosazování státních zájmů uvnitř politických stran, pokud by byl podíl tohoto státního financování na

⁹Tento model uplatňují zpravidla státy s jednou povolenou politickou stranou, případně více politickými stranami, kdy jedna má vedoucí úlohu. Je to tedy model využívaný totalitními režimy, kdy politické strany jsou v rukách státu. Obdobný systém fungoval v letech 1948 - 1989 v Československu, nešlo však o napojení přímo na státní rozpočet, ale o financování prostřednictvím Národní fronty, kdy se stranám dorovnával rozdíl mezi příjmy z členských příspěvků a nutnými výdaji. Výdaje však byly limitovány a ředepisovány státním rozpočtem i když prostředkován přes orgány Národní fronty. Jeho základy byly položeny v roce 1946, naposledy byl upraven Zákonem číslo 128/1968 Sb., o Národní frontě.

¹⁰Pokus o komparaci v evropském měřítku je sice stručně, ale dosti výstižně obsažen in: RYBÁŘOVÁ, L. *Financování politických stran v České republice*. Magisterská práce, Masarykova univerzita, Brno, 2006, s. 20-21. a rovněž také in: PELIKÁNOVÁ, J. *Financování politických stran v ČR av zahraničí*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Brno, 2006, s. 27-36.

celkových příjmech politické strany enormně vysoký. Nepřímo státní financování lze potom vymezit následovně¹¹: „V užším pojetí se jedná o 1/ daňové zvýhodnění příspěvků a darů 2/ bezplatné poskytnutí vysílacího času ve sdělovacích prostředcích (rozhlasu a televizi). V širším pojetí sem patří 1/ financování parlamentní činnosti 2/ hrazení platů a odměn osob zaměstnaných zvolených, příp. jmenovaných zástupců politických stran, kteří formálně vykonávají například funkce asistentů nebo poradců, přičemž ve skutečnosti pracují pro stranu 3/ propojování poslaneckých či senátorských kanceláří se sekretariáty stran 4/ využívání prostředků spojených s poslaneckým, senátorským, příp. vládním postem ke stranickému účelům (např. služebního vozu, telefonu). Je zřejmé, že s ohledem na charakter způsobů nepřímého státního financování lze velice nesnadno odhadnout finanční částku, jakou stát nepřímo politickým stranám přispívá. Především u způsobů spadajících pod širší vymezení nelze než se (zjevně idealisticky) spoléhat na morální charakter jednotlivých stranických představitelů a jejich smysl pro fair-play.“

2.4 Klady a zápor y nepřímého a nepřímého financování stran státem

Státní financování politických stran, zejména potom jeho nepřímé formy, má pochopitelně jakovšesvé klady a zápor y. Ke kladům nepochybně patří to, že v obecné rovině koresponduje s již zmíněným požadavkem na rovnost politických stran v přístupu k finančním zdrojům potřebným pro jejich činnost a dypozitivně ovlivňuje a spoluvytváří rovné podmínky pro politické soutěžení. V reálné praxi ovšem zálež í na konkrétní legislativní úpravě, když kritériem výplaty státního finančního příspěvku bývá nejčastěji úspěšnost ve volbách, počet jejich členů apod., což jsou ovšem atributy pro jednotlivé politické strany velice rozdílné. Mimochodem, je jistě velikým problémem politické praxe i politické teorie naleznout kritéria objektivně maximálně spravedlivá, neboť stávající kodifikované postupy při přístupu politických stran ke státním finančním zdrojům p řece jenom ve větší či menší míře zmíněnou rovnost nevždy a nezcela zajišťují.

Nelze přehlédnout, že nepřímé státní financování je projevem vůle státu akceptovat politické strany jak nezbytnou a žádoucí součást politického systému. Politické strany

¹¹ RYBÁŘOVÁ, L. *Financování politických stran v České republice*. Magisterská práce, Masarykova univerzita, Brno, 2006, s. 22.

totiž zastupitelské demokracii uskutečňují její hlavní princip, kterým je reprezentace názorové různorodosti občanů. Anotomto ve volbách legitimizovaném základě potom politické strany v parlamentu fakticky vykonávají politickou moc.

Nepochybným kladem přímého státního financování politických stran je také to, že objektivně snižuje potřebu stran získávat prostředky v podobě darů od podnikatelských subjektů a do jisté míry i nepřímě snižuje, či snad lépe řečeno zužuje, potřebu korupce politické strany. Omezuje se tedy i riziko finančních skandálů a nejrušnějších nejasností v říjmech politických stran a vzhledem k tomu, že ručím státního financování vesměs je i legislativně kodifikovaná transparentnost a tedy i možnost kontroly, zjednodušuje a zprůhledňuje celý systém financování politických stran. Další předností je jisté také to, že tento způsob částečného financování zajišťuje politickým stranám jistý a pravidelný příjem.

Na druhé straně je nutno vidět i některá negativa této formy financování politických stran. Především se jedná o výši podílu, kterým stát přispívá do rozpočtu jednotlivých politických stran. Jde o to, že pokud je tento podíl tak vysoký, že se státní příspěvek stává pro politickou stranu rozhodující složkou příjmové strany jejího rozpočtu, potom nelze vyloučit nebezpečí i určitý odklon takovéto politické strany od svých příznivců. Tato strana již nemusí mít potřebu získávat nové stoupence své politiky, tedy aktivní účastníky politického života, nebo jádro jejích stranických příjmů je generováno ve větší či menší míře bez užší bezprostřední vazby na její členskou základnu a posiluje tak její možnou tendenci k profílaci jako straně především volební. To by samo o sobě asi nemuselo být negativem, nicméně takováto orientace stranické politiky může mít i podobu do jisté míry protichůdných kroků v periodě jednoho volebního cyklu, kdy praktické politické činy v období po volbách a mezi volbami se mohou poměrně značně lišit od záměrů vyhlášených v rámci předvolebního boje. Jinými slovy, nelze vyloučit, že čím větší je podíl státu na rozpočtech politických stran, tím více se strany odklánějí od občanů. Výsledkem tak může být i jejich jisté odcizení ve veřejnosti. Širší souvislosti pregnančně potom vyjádřil český ústavní soud v roce 1995: „Částečná podpora politických stran je nepochybně přijatelná vzhledem k potřebě částečného vyrovnávání jejich šancí. Obecně vzato je však třeba vycházet z toho, že čím více jsou politické strany dotovány státem, tím méně cítí potřebu hledat zdroje a podporu své činnosti v občanské struktuře společnosti. Příspěvek na činnost politických stran by neměl proto oslabovat úsilí politických stran o politickou a materiální podporu ze stran svých voličů a stoupenců. Politické strany nemohou plnit

svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více než na podporu občanů¹².

Další pochybnosti pramení z obav, že příjmy od státu naruší pojetí politických stran jako sdružení občanů založených na dobrovolné činnosti svých členů, neboť mohou vést k větší centralizaci stran. Na druhé straně je třeba uznat, že struktura inkasovaných státních příspěvků do stranických pokladen (v ČR za volby do krajských zastupitelstev – viz. dále) nemusí vést ke ztrátě motivace brát v úvahu zájmy regionálních stranických organizací. Ostatně se to projevuje i ve struktuře stranických volebních programů.

Politická praxe ukazuje, že státní financování, zejména potom jeho nepřímá forma, nemusí zajistit rovnost šancí politických stran ve volební soutěži, neboť pravidla přidělování státních dotací určují prostřednictvím legislativy pouze strany zastoupené v parlamentu. Ty ovšem nemusí mít, a často také nemají, zájem poskytnout podporu svým potenciálním neparlamentním soupeřům. Je ale skutečností, že roli určitěho korektivum úže v této souvislosti mít (ataké má) ústavní soudnictví, které se v malé míře přičiňuje o to, aby pravidla pro poskytování státních dotací byla udržena v takových mezích, kdy je princip rovnosti volebních šancí do jisté míry zachován.

Konkrétní formy a kritéria přímého a nepřímého financování politických stran státem se v jednotlivých evropských zemích značně liší¹³. Na jedné straně by jistě měly mít všechny politické strany stejné možnosti pro získání státního příspěvku, ovšem na straně druhé jen utvořit rozdílnou úlohu jednotlivých politických stran ve veřejném politickém životě. Velké politické strany, které mají velkou podporu ve veřejnosti a které jsou také zastoupeny v parlamentu či dalších zastupitelských orgánech, jsou totiž nositeli politické odpovědnosti za stát a za společnost jako takovou ve zcela jiné míře, než politické strany s nepatrnou volební podporou. Obvykle je proto pro přiznání státního příspěvku voleno kritérium volební úspěšnosti, což má ovšem svá negativa. Malé politické strany potom ovšem získávají menší částky těchto prostředků a jejich finanční omezení potom logicky vede i ke snížení jejich konkurenceschopnosti ve volbách. Tato nerovnost potom může postihnout zejména nově vzniklé strany, které nejsou schopny politické soutěže s velkými politickými stranami, jejichž předvolební kampaň je financována také státními příspěvky. Výsledkem může být až i jistá

¹²Nález Ústavního soudu České republiky č. 296/1995 Sb.

¹³ viz. například deskripci a komparaci in: PELIKÁNOVÁ, J. *Financování politických stran v ČR av zahraničí*. Diplomová práce, Masarykova univerzita, Brno, 2006, s. 27-31.

sterilizace politického systému mající svůj základ právních kritériích pro řízení nároku politické strany na státní příspěvek.

Finanční aféry politických stran, které alespoň v Česku nikdy nebyly uspokojivě vyšetřeny a vysvětleny a které de facto zaznamenaly všechny naše parlamentní politické strany od poloviny 90. let minulého století až po dnešní dobu, také asi nepotvrzují předpoklad, že státní financování povede k omezení korupce.

3 VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN V ČESKÉ REPUBLICE

3.1 Vývoj historie financování politických stran

V České republice došlo v průběhu 90. let k mnoha legislativním změnám v systému regulace financování politických stran, a to zněkolikadůvodů. Především již krátce po státním převratu v listopadu 1989 se ukázalo, že nově vzniklé či obnovené politické strany a hnutí jsou v poměrně značné finanční nevýhodě oproti etablovaným stranám fungujícím v někdejší Národní frontě, což jistě hrozilo až i ochromením nově vznikajícího demokratického pluralitního politického systému v naší zemi. Dalším důvodem redefinování právních úprav financování politických stran, ke kterým docházelo v průběhu následujících více než deseti let bylo jednak to, že původní právní úpravy z počátku 90. let byly poměrně nedokonalé a ani zdaleka se nepřiblížovaly standardům obvyklým v ostatních evropských zemích. Tedy šlo především o hledání českého modelu financování politických stran, který by byl na jedné straně obdobný modelům ve vyspělých demokratických zemích západní Evropy, a na straně druhé by odpovídal našim specifickým daným především tehdejší fází vytváření demokratického pluralitního politického systému v naší zemi. V této souvislosti ovšem nelze vyloučit ani důvody určitějšího ovlivnění krystalizace tehdejšího nadměrně širokého politického spektra, respektive zužování počtu těch nejvýznamnějších českých politických stran, zejména potom v první polovině 90. let. A zde se trochu zastavíme a jen zdánlivě odbočíme.

Podíváme-li se totiž blíže na výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v letech 1992 až 2006, je zřejmé, že kvykrytalizování spektra českých parlamentních politických stran došlo v roce 1996¹⁴. Na naší politické

¹⁴ Velice výstižně toto vyjádřil ŠARADÍN, P. „Volební rok 1996 je důležitý rovněž v jiném smyslu, protože v těchto volbách se politické strany ve svých programech mohly soustředit plně na průběh transformace a nemusely se věnovat státoprávním otázkám, respektive problému uspořádání vztahů se Slovenskem v rámci federace, jako tomu bylo ve volbách 1992. Z hlediska konsolidace stranického systému byl zformován jeho základní půdorys, tzn. obsazen levý a pravý pól, jak jsem uvedl výše. Na levici zůstala ještě Komunistická strana Čech a Moravy, ve středě Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová. Vedle těchto čtyř subjektů v letech 1996 až 2006 byly v Poslanecké sněmovně zastoupeny tyto subjekty: Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa (1996-1998), Občanská demokratická aliance (1996-1998), Unie svobody (1998-2006) a od roku 2006 Strana zelených.“ in: ŠARADÍN, P. *Analýza volební podpory českých stran sociálně demokratické a občanské demokratické strany ve volbách do Poslanecké sněmovny PČR*. Sborník příspěvků

scéně se vyhranily čtyři hlavní parlamentní strany, a to Občanská demokratická strana, Česká strana sociálně demokratická, Komunistická strana Čech a Moravy a Křesťanskodemokratická unie - Česká strana lidová.

Od roku 1996 k této politickým stranám v každých volbách do Poslanecké sněmovny přibyl vždy jeden menší, zpravidla pravice strana (v roce 1996 výjimečně dvě). Po volbách v letech 1998, 2002 a 2006 tak v Poslanecké sněmovně bylo vždy zastoupeno pět politických stran. Je otázkou, zda je tento vývoj již ukončen, tedy zda je systém našich politických stran již uzavřený a plně stabilizovaný. Zejména nikoliv, jak ukazují i zkušenosti v děle existujících demokraciích, zejména v těch zemích, kde je používán poměrný volební systém. Tento systém totiž přispívá ke generování nových politických stran. Mimochodem, v tomto smyslu je náš volební systém zřejmě odpovídající stupni rozvoje demokracie. A snahy o jeho proměny – byť i jen dílčí – ve smyslu systému většinou, jsou neseny vesměs pouze a jen omezenou schopností některých vůdčích politiků urychle sestavit funkční politické koalice.

Velice zajímavý je pohled na vývoj volební podpory politických stran. Ukazuje se, že souhrnná podpora stran, které ve volbách uspěly vstupem do Poslanecké sněmovny, ve volbách v roce 1992 činila cca 81%, ale poté se ve volbách v letech 1996, 1998 a 2002 vždy pohybovala okolo cca 88% hlasů. Typické strany, které ve volbách nepřekonal 5% volební práh potřebný ke vstupu do Poslanecké sněmovny, potom v souhrnu sloví v roce 1992 zhruba 19% voličů, ale již po čtyřech letech jen cca 11% voličů. Výjimkou je rok 2006, kdy úspěšné strany podpořilo více než 94% voličů, ale strany neúspěšné jen 6%. Tedy v průběhu let 1992 až 2006 se nesnižuje (ba právě naopak, zvyšuje se) ve volbách do Poslanecké sněmovny celkový počet kandidujících politických stran, ale od roku 1996 se v zásadě stabilizoval počet těch stran, kterým se poslanecký mandát ve volbách skutečně podařilo získat.

Tabulka 1: P řehled volební podpory v letech 1992-2006 (v%) ¹⁵

Volby	Úspěšné strany	Neúspěšné strany	Vládní strany	Mandáty vládních stran	Počet úspěšných stran	Počet neúspěšných stran	Celkový počet kandidujících stran
1992	80,89	19,11	41,9	52,5	8	11	19
1996	88,84	11,16	44,1	49,5	6	14	20
1998	88,68	11,32	32,3	37,0	5	13	18
2002	87,45	12,55	44,5	50,5	4	25	29
2006	94,02	5,98	50,0	50,0	5	21	26

Zdroj: volební výsledky; in: <http://www.volby.cz/>

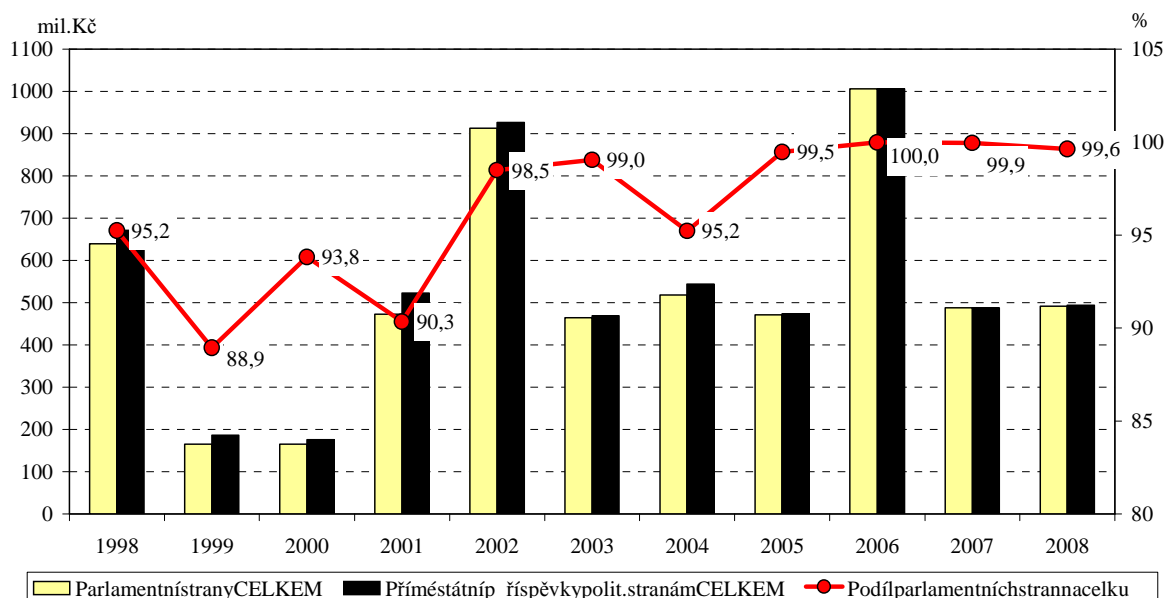
Nelze vyloučit, že toto krystalizačním posunům došlo také (či snad především?) vzhledem k platňovaným způsobům financování našich politických stran. I přesto řízení této věci však nelze vidět, že výsledkem byl nepochybně pozitivní posun právě kvůle zmíněné stabilizaci systému českých politických stran a tedy i stabilizace demokratického pluralitního politického systému v naší zemi cestou pevného ukotvení jeho hlavních protagonistů. Naopak negativem je to, že ač v Česku dlouhodobě existují desítky aktivních politických stran a hnutí (aktuálně cca 110 ¹⁶), které představují opravdu veliké rozpětí politických názorů a možných způsobů řešení veřejných problémů, pouze jejich malá část je schopna – zřejmě z finančních důvodů – se zapojit do volebních kampaní, které jsou stále více finančně náročnější. A z těchto politických stran a hnutí, které se volebního zápasu zúčastní, se jen jejich malá část do Poslanecké sněmovny skutečně dostane. V tomto smyslu se situace v naší občanské společnosti v reálné konzumaci demokracie asi tedy zhoršuje, neboť vyjdeme-li z údajů výše uvedené tabulky, potom byl podíl počtu neúspěšně do Poslanecké sněmovny kandidujících politických stran celkově počtu kandidujících stran v roce 1992, „jen“ 57,9%, v roce 1996 ale již 70,0%, v roce 1998 se dále zvýšil na 72,2%, aby kulminoval v roce 2002 na plných 86,2%. Mírné snížení tohoto podílu v roce 2006 na 80,8% ve světle této vývojové tendence asi již není příliš podstatné. Tuto tendenci se pokusíme ve zbytku této práce také konfrontovat s vývojem struktury státního financování našich politických stran. Námětem, který ovšem přesahuje rámec této práce, bylo by jistě zajímavé tuto konfrontaci provést také pro úroveň krajských zastupitelů.

¹⁵ ŠARADÍN, P. opak.cit, str.242; tabulka byla doplněna o rok 1992, aktualizována o volební výsledky z roku 2006 a o počty politických stran, které se voleb zúčastnily a byly či nebyly úspěšné v získání poslaneckého mandátu. Šaradínova tabulka byla inspirativní pro další vlastní porovnání.

¹⁶ <http://aplikace.mvcr.cz/seznam-politickyh-stran/>. Ovšem Rejstřík politických stran a politických hnutí jako veřejný seznam je veden Ministerstvem vnitra až od 1. ledna 2001. Bohužel se tak dnes asi již nelze dopátrat alespoň po částech všech existujících politických stran v jednotlivých letech posledních desetiletí minulého století, ale lze předpokládat, že dosahoval několikadesítek (snad 50 až 100).

Zcelkové státní podpory za období let 1998 až 2008 (pouze za toto období totiž existují i ze strany státu publikované údaje o příspěvcích poskytnutých politickým stranám a hutím¹⁷) k neparlamentním politickým stranám směřoval pouhý necelá 3% této podpory. Naopak ty politické strany, které mají i či měly své zastoupení buď v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu získávají zejména po roce 2001 prakticky stoprocentní podíl z celkové státní podpory politickým stranám. Výsledkem prvních deseti let hledání českého modelu financování politických stran je tedy diskriminační nastavení kritérií nároku na státní podporu v současném systému par excellence, jak ostatně velice názorně ukazuje následující graf.

Graf 1: Celková výše státních příspěvků politickým stranám



Zdroj: údaje Ministerstva financí ČR uhrazených příspěvků politickým stranám za období let 1998 až 2008

Velice zajímavé jsou rovněž pro čtyři ústřední celkové státní podpory poskytované všem politickým stranám (tedy parlamentním i neparlamentním) s inflací. Jde o dvě porovnání, která ovšem mají poněkud omezenější vypovídací schopnost vzhledem k tomu, že rok 2008 byl rokem nevolebním, zatímco roky 1990 a 1992 byly oba roky volebními.

¹⁷http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/politicke_strany.html, kde je archiv uhrazených příspěvků politickým stranám za období let 1998 až 2008.

Tabulka 2: Porovnání celkového průměrného státního příspěvku politickým stranám s inflací

	1990	1992	2008
Průměrný státní příspěvek politickým stranám CELKEM (v mil. Kč)	69,4	92,3	493,9
-růst průměrných státních příspěvků CELKEM proti roku 1990 (v%)	100,0	133,1	712,0
-růst průměrných státních příspěvků CELKEM proti roku 1992 (v%)	x	100,0	534,9
Míra inflace (na bázi spotřebitelských cen; rok 1990=100; v%)	100,0	174,1	438,0
Míra inflace (na bázi spotřebitelských cen; rok 1992=100; v%)	x	100,0	251,6

Zdroj: údaje MF ČR o uhrazených příspěvcích politickým stranám za období let 1998 až 2008; údaje ČSÚ o vývoji inflace – in: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/mira_inflace; vlastní propočty

V tabulce provedená komparace ukazuje, že růst celkových průměrných státních příspěvků parlamentním i neparlamentním politickým stranám v období významně přesahuje celkový cenový růst vyjádřený mírou inflace spotřebitelských cen. A to i přes odhlédnutí od faktu, že údaje nejsou plně metodicky srovnatelné vzhledem k tomu, že rok 2008 nebyl rokem volebním, a tak v tomto roce nebyl vyplacen příspěvek politickým stranám na úhradu volebních nákladů, zatímco v letech 1990 a 1992 byl tento příspěvek immanentní tehdejšímu režimu podpory politických stran. Zřejmě tento obrovský nárůst souvisí jednak se stále rostoucí nákladovostí a četností vedených volebních kampaní, jednak se zvyšováním některých dalších druhů stranických výdajů (zejména běžné provozní či mzdové výdaje). Nicméně tento nepoměrný úžebuditdojem přílišné závislosti našich politických stran na státních finančních příspěvcích. Vezmeme-li navíc v úvahu informace vyplývající z výše uvedeného grafu 1, potom lze lehce odvodit, že z poměrně značného množství státních finančních příspěvků mají zejména v letech prvního desetiletí tohoto století prospěch prakticky pouze politické strany, které mají zastoupení v parlamentu (ať již v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu). A když ještě vezmeme v úvahu, že za uplynulých jedenáct let, tedy v období 1998 až 2008, se celkem pouhých pět politických stran (ODS, ČSSD, KS ČM, KDU-ČSL a Strana zelených) podílelo na celkovém objemu v tomto období poskytnutých státních finančních příspěvků plnými 88%, potom nelze než opět vyslovit jisté pochybnosti o uplatňování principu rovnosti ve vnitropolitickém životě Česka.

Nezdá se tedy, že by systém finanční podpory politických stran u nás vytvářel podmínky pro finanční schopnost všech těchto stran se svobodně a rovně – tedy za stejných podmínek – účastnit soutěže politických idejí a možností jejich praktické realizace, tedy pro schopnost i dosud nevýznamných stran vstoupit do volebního boje s již zavedenými stranami. Jistě by toto potvrdily i propočty finanční podpory na jeden volební hlas získaný hlas. A lety opět pro případné následovníky.

Důležitě však je to, že tyto úvodní poznámky ke kapitole o vývoji právní úpravy financování politických stran v České republice ukazují, že v 90. letech minulého století a v první čtvrtině 21. století toto provádění legislativní úpravy režimu financování českých politických stran vedlo k vytvoření stejných podmínek pro všechny politické strany křístupu finančním zdrojem pro jejich činnost, ale naopak zvýraznilo zvýhodňování nebo naopak znevýhodňování některých z nich. Toto je také motto, které je třeba mít na paměti při čtení dalších částí této kapitoly.

3.2 Vývoj právních úprav financování politických stran v ČR

3.2.1 Rok 1990

Především je nutno znovu uvést, že zejména v prvních deseti letech nové demokracie u nás se jednalo o proces hledání našeho modelu financování politických stran. Poměrně časté změny v legislativě vztahující se k financování politických stran měly mnohdy úvodů. Ale hned na samém jejich počátku, tedy již na konci února 1990, byl přijat federální ústavní zákon o zkrácení volebního období zákonodárných sborů¹⁸ a současně federální zákon o volbách¹⁹. Právě tento druhý federální zákon stanovil z hlediska financování politických stran změny stávajícího systému²⁰. V § 54, zejména potom v odstavci 2 a 3, totiž stanovil způsob financování předvolební kampaně v roce 1990. Především bylo řečeno, že „Každá politická strana hradí náklady své volební kampaně sama, popřípadě využitím úvěru banky nebo spořitelny.“ (viz. zmíněný § 54, odst. 2). Dále byl zaveden příspěvek na úhradu volebních nákladů, tehdy ve výši 10 Kč²¹ za každý odevzdaný hlas pro ty politické strany, které ve volbách získají minimálně 2% celkového počtu platných odevzdaných hlasů (viz. zmíněný § 54, odst. 3). Identická ustanovení byla také obsažena v zákoně č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady (ze dne 6. března 1990) a v zákoně č. 80/1990 Sb., o volbách do Slovenskej národnej rady (ze dne 16. března 1990).

¹⁸ Ústavní zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů, který vlastně otevíral cestu k volbám v červnu 1990. Tento ústavní zákon vstoupil v platnost dne 1. března 1990.

¹⁹ Zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění. Tento ústavní zákon vstoupil v platnost dne 1. března 1990.

²⁰ Až do roku 1989 v Československu byly všechny politické strany sdruženy v Národní frontě a jejími prostřednictvím byly také financovány. V podstatě se jednalo o tento mechanismus: politické strany (ale i ostatní členové Národní fronty) v zásadě financovaly své „provozní“ potřeby ze členských příspěvků. Ty ovšem pochopitelně nemohly dostávat, a tak tedy další „opravné“ potřeby pro financování všem svým členům Národní fronta, která „potřebné“ finance dostávala ze státního rozpočtu. De facto tak členové Národní fronty byli navázáni na státní rozpočet, což pochopitelně znamenalo další nepříjemný tlak na jejich podřízení se „vedoucí politické síle ve společnosti“, a to ať již v obecně politické linii či v drobnějších otázkách. Hlavně však členové Národní fronty (a politické strany zvláště) byli ve financování své činnosti nesamostatní a vlastně i pod jakousi kuratelou státu, který byl mocensky ovládaná tehdejší KSČ.

Mimochodem pikantní je to, že právě uplatňování tohoto systému nakonec znamenalo po listopadu 1989, že naprosto rozhodující část nemovitostí využívaných KSČ byla této straně odebrána. Z našeho hlediska je to opravdu detail, ale KSČ postupovalapřívýstavě svých krajských a okresních stranických sekretariátů a dalších budov potřebných pro svoji činnost tak, že je vystavěla za stranické peníze a poté tyto budovy prodal státu, ale užival jejich příjmu.

²¹ Pro volby v roce 1992 to bylo již 15 Kč.

Nepochybně i autorům tohoto jednoduchého konceptu přispěvku na úhradu volebních nákladů bylo zřejmé, že se jedná pouze o provizorní řešení problému, jak profinancovat účást mnoha nově vzniklých politických stran v parlamentních volbách v roce 1990. Zřejmě proto také byla tato náhrada za získaný hlas podmíněna získáním 2% hlasů ve volbách. Jednalo se tedy více méně o ad hoc řešení, které otázky financování politických stran a jeho regulace bude nutno v budoucnu věnovat pozornost v dalším období. Vzhledem k tomu, že řádné parlamentní volby se měly konat již za dva roky, tedy v červnu 1992, mnoho času nezbývalo.

3.2.2 *Období let 1991–1993*

Odstranění zmíněného provizoria z roku 1990 přinesl zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, který byl Poslaneckou sněmovnou České republiky přijat v říjnu 1991. Byl to první pokus o skutečně komplexní úpravu způsobů financování našich politických stran. Tento zákon platí dodnes, ale od roku 1991 byl již 16krát (!) novelizován. V dalším výkladu proto bude jistě zajímavé sledovat skutečné změny a jejich důvody.

Nicméně zprvu v prvním znění tohoto zákona z roku 1991, který především říká, že politická strana je sdružením fyzických osob, jež je právnickou osobou. Jedná se tedy o korporaci na soukromoprávním základě a členství v ní je dobrovolné. Jako právnická osoba je potom politická strana subjektem práv a povinností. Politická strana či politické hnutí ale nemá veřejnoprávní statut, není institucí veřejného mocí a nesmí vykonávat funkce státních orgánů ani tyto orgány nahrazovat. V zákoně č. 424/1991 Sb. je rovněž ukotvena zásada oddělení politických stran od státu²². Ostatně některé tyto principy byly později také včleny do české Ústavy²³ a do Listiny základních práv a svobod²⁴.

Hospodaření politických stran a hnutí potom upravují §§ 17–20 tohoto zákona. Původní znění z října 1991, které platilo až do jara 1994, především formulovalo podmínky podnikatelské činnosti politických stran. Zakazovalo jim podnikatelskou činnost pod vlastním jménem a umožňovalo pouze jejich podíl na založení nebo činnosti právnické osoby již založené a taxativně určovalo předměty činnosti.

²²viz. § 2, 3 a 5 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

²³zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 5.

²⁴zákon č. 2/1993, Listina základních práv a svobod, čl. 20–22.

Předmětem činnosti těchto společností mohla být pouze vydavatelská, nakladatelská, tiskárenská činnost, publikační a propagační činnost, provozování loterií a tombol, výroba a prodej předmětů propagující program a činnost příslušné strany a hnutí, pořádání kulturních, politických, společenských, sportovních, rekreačních a vzdělávacích akcí.

Oproti tomu příjmy stran nebyly taxativně vymezeny, stejně jako nebyla omezena výše členských příspěvků a příjmů darů z zahraničí. Existoval pouze zákaz přijímat dary od státu a státních orgánů. Dary převyšující 10 tis. Kč za jednotlivě nebo 50 tis. Kč za rok podléhaly povinnosti evidence dárce ve výroční zprávě. Ovšem u výročních zpráv neexistovala povinnost jejich zveřejnění. Ohledně státního příspěvku a jeho výše recipovala tato nová právní úprava výše zmíněný zákon č. 47/1990 Sb., v olbách do Federálního shromáždění, resp. jeho republikové mutace. Tedy v této oblasti se oproti roku 1990 nic neměnilo.

Právní úprava z roku 1991 byla ovšem značně nedokonalá, a to zejména z hlediska jině v Evropě uplatňovaných způsobů regulace ekonomické činnosti a hospodaření politických stran. Nicméně některé prvky těchto západoevropských postupů se tomto zákoně objevily již tehdy. V této souvislosti jde zejména o úpravu vztahu politických stran k podnikatelské činnosti. Nicméně při dnešním kritickém pohledu na zákon č. 424/1991 Sb. nesmíme opomenout dobový kontext – vzhdyť se jednalo o přípravu našich politických stran na parlamentní volby v roce 1992 a de facto vůbec první regulační úpravu jejich hospodaření a ekonomického zabezpečení jejich činnosti ze strany státu.

V listopadu 1992 byl přijat nový zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, který stanovil, že členské příspěvky politických stran jsou od této doby osvobozeny (viz. § 19, odst. 1 písm. a.). Dary politickým stranám tehdy ovšem daňově zvýhodněny nebyly. K tomu došlo až v roce 1999 (viz. dále), aby tak jistě v celku rozumně rozšířen okruh forem příjmů státního financování našich politických stran.

3.2.3 Období let 1994–2003

Nakonci dubna 1994 došlo k první novele zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Následnou souvislostí s tímto tématem zajímat především změny v oblasti hospodaření politických stran, resp. v regulaci tohoto hospodaření. Nelze však odhlédnout od údajů ve výše uvedené Tabulce č. 2

(viz.str.27), zejména potom od faktu, že zatímco v roce 1992 se oproti roku 1990 zvýšila inflace o 74,1%, zvýšily se průměrné státní příspěvky politickým stranám vsouhrnu o „pouhých“ 33,1%²⁵. A to přesto, že příspěvek na úhradu volebních nákladů, který byl v roce 1990 ve výši 10 Kč získaný volební hlas se pro rok 1992 zvýšil na 15 Kč. I když nejsou známy výroční zprávy politických stran v těchto letech, zejména potom struktura a objemy jejich výdajů, lze předpokládat značný nárůst výdajů na předvolební kampaň v roce 1992, a to nejenom z titulu zmíněné inflace. Jinými slovy, nabízí se nedokazatelný dohad, že především parlamentní politické strany v roce 1993 začaly pociťovat jisté omezení v oblasti svých finančních zdrojů, a to zejména při splácení předpokládaných přijatých úvěrů na předvolební kampaň. Toto mohl být jeden z důvodů, ne-li v úbec ten nejvýznamnější, vedoucích k novele zákona č.424/1991Sb.najazáří roku 1994.

Nebylo ovšem důvodem jediný. K těm dalším nepochybně patří i potřeby zavést i u nás některé evropských států běžné instituce a v úbec precizovat tento zákon, aby lépe vyjadřoval základní potřeby reálné politické praxe.

Novela zákona č.424/1991Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích provedená zmíněným zákonem číslo 117/1994Sb. v dubnu 1994 byla poměrně velkým zásahem do způsobu financování politických stran a hnutí. V prvé řadě se jednalo o nově zavedení zákaz jakéhokoliv podnikání politických stran, a to včetně v částí v obchodních společnostech. Důvodem byl jednak záměr omezit průniky mezi politickými stranami a podnikatelskou sférou, jednak snaha oprostit politické strany od činností, které je odvádějí od jejich politického poslání. Tento zákon byl potom politickým stranám kompenzován zcela novou úpravou státního příspěvku:

- příspěvek na úhradu volebních nákladů se vyplácí ve výši 15 Kč za jeden hlas získaný ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky somezením pro subjekty, které dosáhly alespoň 2,0% hlasů²⁶.
- stálý příspěvek se vyplácí ročně ve výši 3 mil. Kč každé straně, která v posledních volbách do Poslanecké sněmovny získala alespoň 3% hlasů. Za každých dalších

²⁵Propočtené údaje na <http://www.volby.cz>; jedná se o volby do ČNR, což je ale v zásadě srovnatelné údaje po roce 1993, neboť české politické strany v období někdejší ČSFR nepůsobily ve Slovenské republice a naopak; roky 1990 a 1992 byly roky volebními, což je z hlediska inkasování těchto průměrných státních příspěvků činí plně srovnatelnými.

²⁶Tato formulace podmínky pro řízení příspěvku na úhradu volebních nákladů a jeho výše byla ovšem určena zákonem č.59/1992sb., kterým se mění a doplňuje zákon č.47/1990Sb., o volbách do Federálního shromáždění, respektive též identický zákon č.94/1992Sb., kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č.54/1990Sb., o volbách do ČNR.

izapo čatých0,1% hlas ůsenavícvyplatí100tis.K čro čněstím,žekziskuhlas ů nad5% se nep řihlíží. Maximáln ětak mohla politická strana nebo hnutí obdržet jakop říspěvekna činnost5mil.K čro čně.

- příspěveknamandát sevyplácíro čněvevýši500tis.K čnajedenmandátšenátora neboposlance.

Nelze si ovšem nepovšimnout, že p říspěvek na činnost (v četně p říspěvku na mandát) je vázán pouze až na výsledek politické str any či politického hnutí ve volné politické sout ěži, tedy ve volbách. Výše zmín ěný princip rovnosti všech politických stran ve smyslu stejných podmínek i vp řístupu kfinan čním zdroj ům pot řebným pro jejich činnosttak zdemásvéhranice. Nadruhéstran ějetakovýtopostupdojistémíry asioprávn ěnýv ůčit ěmpolitickýmstranám čihnutím,ježsvýmprogramemzaujmuve volbáchjenmizivýpo četobčanů.Tedyjejichvýslednýpodílnav ěřejnémocijemalý či dokonce nulový, nebo ť vdemokratické sout ěži politických myšlenek neobstály. Problémtakovětoargumentacealem ůžebýtvtom,žetentoneúsp ěchnemusíbýtnutn ě zaviněnanitakpolitickýmprogramem,jakospíšefinan čníneschopnostíjejprezentovat širokéob čanskéve řejnosti.Atojepráv ětožázkanaštaveníon ěch,„prah ů“,kterějenutno překročitkzískánístátníhofinan čníhop říspěvku.

Zmíněná novela dále upravila hospoda ření politických stran v oblasti p říjmů, kdyžstriktn ědefinovala,žep říjmēm ůžebýt pouze:

- příspěvekzestátníhorozpo čtu ČRnaúhradu volebníchnáklad ů,
- příspěvekzestátníhorozpo čtu ČRna činnost²⁷,
- členskép říspěvky,
- dary,
- příjmyzpronájmumovitěhoanemovitěhomajetku,
- úrokyzvklad ů,
- příjmy zpo řádání loterií, tombol, kulturních, spole čenských, sportovních, rekreačníchvzd ělávacíchapolitickýchakcí,
- půjčkyaúv ěry.

Příjmyzdar ůz ůstalyinadáleomezenyvtomsmyslu,ženelezp říjímatdaryod státuastátníchorgan ů.Došloaleke zvýšení částky nutné pro vykazovánídar ů v četně

²⁷Pojemp říspěvekna činnostzahrnujestálýp říspěvek a říspěveknamandát.

údajů o dárci na 100tis.Kč v jednotlivém případě nebo v ročním součtu od jednoho dárce.

Nově bylo rovněž stanoveno, že výroční finanční zprávu předkládají politické strany nejen Poslanecké sněmovně, ale i Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Ten měl kontrolovat dodržení termínu jejího předložení, dále její úplnost a pravdivost. Avšak povinnost zveřejnění výroční zprávy opět nebyla explicitně zmíněna. V souvislosti s výročními zprávami zavedl zákon č.117/1994Sb.iurčitě sankce. Jednak v případě, že Nejvyšší kontrolní úřad shledal ve výroční zprávě pochybení, které nebylo politickou stranou odstraněno, potom tento kontrolní úřad měl právo tuto zprávu zveřejnit. A stejně jako v případě, že politická strana svoji výroční zprávu vůbec nepředložila, měl za povinnost této skutečnosti informovat vládu i Poslaneckou sněmovnu, při čemž tato informace mohla být podnětem buď pro pozastavení činnosti této politické strany či dokonce pro její rozpuštění.

Novela zákona č.424/1991Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích provedená zákonem č.117/1994Sb. vedla několik desítek členů Poslanecké sněmovny v listopadu 1994 k podání návrhu Ústavnímu soudu ČR na zrušení některých nových ustanovení této novely. Napadena byla jednak existence rozsah finanční kontroly politických stran státem (respektive Nejvyšším kontrolním úřadem), dále zmíněná přípustnost rozpuštění či pozastavení činnosti politické strany z důvodů nepředložení anebo nedostatků její výroční finanční zprávy a konečně přípustnost účasti politických stran v podnikatelské činnosti. U všech těchto návrhů dal Ústavní soud za pravdu navrhovatelům a příslušné části zákonem č.117/1994Sb. zrušil²⁸. Tedy žádná kontrola hospodaření politických stran ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu, neboť tento úřad je oprávněn kontrolovat pouze hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu, ale nikoliv finance politických stran, a to navzdory faktu, že tyto pobírají státní příspěvek na činnost a úhradu volebních nákladů. Ústavní soud rovněž rozhodl o ztrátě pravomoci tohoto úřadu „sankcionovat“ provinilou politickou stranu zveřejněním její výroční zprávy a o tom, že informace Nejvyššího kontrolního úřadu vláda a Poslanecké sněmovně nepředložení nebo nedostatků výroční zprávy některé politické strany již nemůže být podnětem pro pozastavení její činnosti či dokonce zrušení. A konečně Ústavní soud

²⁸Nález Ústavního soudu ČR č.296/1995Sb.; studovat tento náález je hlubokým poučením pro zkoumání problematiky hospodaření našich politických stran, a to zejména vzhledem k širokým souvislostem, které Ústavní soud uvedl v odůvodnění.

potvrdil, že politické strany se mohou opět účastnit podnikatelské činnosti, a to v rozsahu úvodního znění zákona č. 424/1991 Sb.

V dubnu 1995 byl schválen zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který definoval některé formy nepřímého státního financování politických stran. Uparlamentních stran přiznal poslaneckým klubům příspěvek na činnost poslaneckého klubu (viz. § 78) s tím, že podmínky poskytování tohoto příspěvku a jeho výši určí každoročně Poslanecká sněmovna (viz. § 78, odst. 2). Schválená výše příspěvku se pro poslanecké kluby nevládních politických stran násobí koeficientem 1,3 (viz. § 78, odst. 4). Tento zákon platí ve změněné podobě až dodnes.

Výše již bylo zmíněno, že ve Velké Británii stát opoziční parlamentní strany podporuje pouze nepřímo financováním jejich parlamentní činnosti. Možná, že úmyslem našich zákonodárců bylo částečně napodobit tento systém. Je ale otázkou, zda lze považovat toto zvýhodnění opozice v parlamentu za vhodné, a to proto, že systém financování parlamentních stran je v našich podmínkách nastaven poměrně velice štedře.

Další formy nepřímého státního financování politických stran jsou obsaženy v novém volebním zákoně, který byl přijat na podzim 1995 jako příprava na řádné parlamentní volby v roce 1996. Jedná se o zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do parlamentu České republiky, podle něhož mají kandidující zaregistrované strany v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb do Poslanecké sněmovny vyhrazeno v Českém rozhlase celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin bezplatně poskytnutého vysílacího času, který se mezi ně rozdělí rovným dílem (viz. § 16, odst. 4). Zcela identicky je tomu i při volbách do Evropského parlamentu²⁹.

V září 1995 byl přijat nový volební zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Ten jednak podstatně zvýšil dosavadní výši příspěvku na úhradu volebních nákladů politických stran z každého devzdaný hlas z 15 Kč na 90 Kč. Mimochodem, toto zvýšení činilo plných 600%, zatímco míra inflace ze spotřebitelských cen se do roku 1995 zvýšila oproti roku 1990 „pouze“ o 252,4%. Došlo tak ke zvýšení prahu poskytnutí tohoto příspěvku politickým stranám, který měl být nově uhrazen pouze těm politickým stranám, které ve volbách získají minimálně 3% z celkového počtu platných devzdaných hlasů. Do roku 1995 byla totiž

²⁹zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, § 59, odst. 4.

tato hranice 2%. Opět je zřejmé, že oba tyto kroky spíše prospěly větším a již etablovaným politickým stranám, zejména potom těm parlamentním.

Další novum tento nový volební zákon přinesl formulováním dalších podmínek prospívajících opět spíše větším a velkým politickým stranám. Jednalo se o tzv. volební kauce, a to ve výši 20 tis. Kč při volbách do Senátu. Registrace kandidáta pro volby byla podmíněna složením této částky, která se sice po volbách vracela, ale pouze tomu kdo získal v tomto volebním obvodu alespoň 6% z celkového počtu platných hlasů³⁰. Při volbách do Poslanecké sněmovny se potom mělo postupovat obdobně, ale stím rozdílem, že jednak kauce činila 200 tis. Kč za volební kraj, jednak že se tato kauce měla vracet pouze těm politickým stranám, které získaly nejméně 5% z celkového počtu platných hlasů³¹. Úmyslem těchto ustanovení zřejmě bylo opět nepřímo – tentokrát finančně – omezit vstup malých a nejmenších politických stran a hnutí do voleb. Ovšem jak se tento přístup slučuje s principem rovnosti podmínek politického soutěžení, který spočívá především v tom, že je nezbytné vytvořit pro všechny politické strany stejné podmínky pro volnou demokratickou soutěž a zabránit bezúvodnému zvýhodňování nebo naopak znevýhodňování některých z nich? Vždyť tyto kauce jsou de facto překážkou této volné soutěže, neboť politickým stranám s menším majetkovým základem odírají možnost se voleb účastnit.

Nově zavedený institut tzv. volebních kaucí byl hned počátkem roku 1996 napaden skupinou 42 členů Poslanecké sněmovny u Ústavního soudu stím – stručně řečeno – že omezuje volnou demokratickou soutěž politických stran, zejména těch menších a malých a proto bylo navrženo, aby Ústavní soud zrušil tento institut. Ústavní soud v této věci rozhodl velice promptně (již v květnu 1996), poslanecký návrh na zrušení volebních kaucí zamítl a odůvodnil to tím, že „Ústavní systém ČR je založen na principu reprezentativní demokracie..... Princip reprezentativnosti obsahuje především odvozenost složení zastupitelského sboru od politické struktury občanské veřejnosti (*tím se zřejmě míní volební práh potřebný pro vstup do zastupitelského sboru – pozn. R.B.*). Obsahuje však i požadavek minimální reprezentativnosti subjektů (politických stran a hnutí) zúčastněných na politické soutěži. Jeho promítnutím je minimální reprezentativnost jako náležitost návrhu na registraci politické strany. Smysl volební kauce ve volbách do Poslanecké sněmovny je působení ve směřu omezení účasti ve

³⁰ zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 65, odst. 2 a 4.

³¹ zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 35, odst. 2 a 4.

volbách stranám, jejichž reprezentativnost je nižší než 3% odevzdaných hlasů (v opačném případě je totiž garantován státní příspěvek nebo i vrácení kauce).“³² K tomuto od úvodnění Ústavního soudu lze kriticky namítnout, že míra reprezentativnosti politické strany se pozná právě až ve volbách, ale volební kauce mnohým politickým stranám de facto znemožňuje nebo alespoň výrazně ztěžuje ve volbách objektivně zjistit míru této reprezentativnosti.

Další normou upravující problematiku financování politických stran byla opětovná novela zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích provedená tentokrát zákonem č. 322/1996 Sb. Tato novela byla vlastně především reakcí na nálezy Ústavního soudu č. 296/1995 Sb., který zrušil některá ustanovení předchozí novely zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích ohledně finanční kontroly politických stran Nejvyšším kontrolním úřadem a u částí politických stran podnikatelské činnosti.

U podnikatelské činnosti politických stran byla tato novela v zásadě návratem k příslušným ustanovením zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Tedy opětovně byla politickým stranám povolena podnikatelská činnost, avšak opětovně nikoliv pod vlastním jménem a znovu se umožňovalo, aby politické strany měly podíl na založení nebo činnosti právnické osoby již založené. Z taxativně určených předmětů činnosti takovýchto právnických osob ovšem bylo vypuštěno provozování loterií a tombol. Předmětem činnosti těchto společností tak mohla být pouze:

- vydavatelská, nakladatelská a tiskárenská činnost,
- publikační a propagační činnost,
- výroba a prodej předmětů propagující programy činnosti příslušné strany a hnutí,
- pořádání kulturních, politických, společenských, sportovních, rekreačních a vzdělávacích akcí.

Dále potom tato novela výčet příjmů politických stran doplnila o dědictví, příjmy vznikající z části na podnikání jiných právnických osob a také o příspěvky z rozpočtů krajů a obcí. Příjmy politických stran tak nově mohly být jen:

- příspěvek ze státního rozpočtu ČR na úhradu volebního nákladů,
- příspěvek ze státního rozpočtu ČR na činnost,

³² nálezy Ústavního soudu ČR č. 161/1996 Sb.

- příspěvků z rozpočtů vyšších územních samosprávných celků úřadů obcí (stanoví-li tak zvláštní zákon)
- členské příspěvky,
- dary a dědictví
- příjmy z pronájmu movitého a nemovitého majetku,
- úroky z vkladů,
- příjmy vznikající z účastin podnikání jiných právnických osob,
- příjmy z pořádání loterií, tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních a vzdělávacích politických akcí,
- půjčky a úvěry.

A konečně, a to byla snad nejvýznamnější změna této novely, to bylo ustanovení, že výroční finanční zpráva politických stran jsou veřejné a jsou k dispozici na hlédnutí a pro řízení kopíí či opisů v Kanceláři Poslanecké sněmovny.

V říjnu 1998 podala politická strana Demokratická unie Ústavnímu soudu stížnost na ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, konkrétně na to ustanovení, že „politické strany nebo koalice, která ve volbách (*do Poslanecké sněmovny – R.B.*) získala nejméně 3% z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 90 Kč“ . Ovšem Demokratická unie si nestěžovala na oněch zmíněných 90 Kč za hlas, ale na onen „práh“ 3% potřebný pro získání tohoto příspěvku na úhradu volebních nákladů a navrhovala zrušení tohoto prahu. Důvodem této stížnosti bylo to, že Demokratická unie mimo řádných volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1998 tohoto prahu nedosáhla a tudíž jí nebyl zmíněný příspěvek vyplacen ³³.

Ústavní soud dlouho zvažoval stížnost Demokratické unie ³⁴ a dospěl k závěru, že návrh na zrušení zmíněného prahu 3% je opodstatněný, a to z důvodu neúněrné kumulace finančních sankcí pro malé strany, které nemají dostatek prostředků pro

³³ Obzvláště pikantní byla finanční situace této politické strany, která ve zmíněných volbách získala 86431 hlasů voličů (1,45% z celkového počtu platných hlasů) a na volebních kaucích zaplatila 1,6 mil. Kč. Podle platného volebního zákona ale nedostala ani příspěvek na úhradu volebních nákladů – pokud by neplatil zmíněný „práh“ ve výši 3% pro jeho získání, potom by to bylo cca 7,8 mil. Kč – ani jí nebyly vráceny volební kauce. Mimochodem, ityto finanční problémy řešila nakonec vedle spojení Demokratické unie s bohatší (neboť parlamentní) Uníí svobody v prosinci 2001 a následné vytvoření koalice US-DEU s KDU-ČSL pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002. Tedy v případě vzniku US-DEU asi nešlo pouze o deklarované sjednocení malých pravicových a ideově šiblízkých politických stran, ale zřejmě také o řešení finančních záležitostí.

³⁴ Nález v této věci Ústavní soud učinil až v říjnu 1999, tedy po jednom roce od podání této ústavní stížnosti; viz. nález Ústavního soudu ČR č. 243/1999 Sb.

vedení volební kampaně a placení kauce. Ústavní soud tedy zrušil hranici 3% hlasů pro přiznání nároku na výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů. Současně ale ve svém nálezu doporučil uvážit ponechání takovéto hranice navýšením na 1% získaných hlasů, a to jako důkaz vážnosti volebního úmyslu politických stran a tím i podmínkou pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů.

Nazmíněné rozhodnutí Ústavního soudu reagovala v červenci 2000 další novela zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky³⁵. V této novele došlo opět k poměrně velkým změnám ohledně financování politických stran. Jednak došlo ke stanovení hranice pro přiznání nároku na výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů na 2% získaných hlasů³⁶. Dále byla snížena výše příspěvku na úhradu volebních nákladů z 90 Kč na 30 Kč za ve volbách získaný hlas³⁷. A konečně se snížila kauce pro volby do Poslanecké sněmovny z 200 tis. Kč na 40 tis. Kč za volební kraj. Na druhé straně se ovšem zvýšil počet volebních krajů z 8 na 35, tedy pokud politická strana postavila své kandidáty do voleb ve všech volebních krajích musela nově uhradit kauce v celkové výši 1,4 mil. Kč oproti předchozím 1,6 mil. Kč. Ohledně volebních kauce tedy nešlo o nějaký významnější posun³⁸.

Nelze opomenout novelu zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, který byl novelizován v roce 1999. Důležité z našeho hlediska je to, že původní znění tohoto zákona z roku 1992 neumožňovalo daňové zvýhodnění darů poskytnutých politickým stranám. Ovšem zmíněná novelizace umožňuje od roku 2000, že si dárci mohou odečíst od základu daně hodnotu poskytnutých darů politickým stranám.

Další změny do právní úpravy financování politických stran přinesla novela č. 340/2000 Sb., kterou se znovu změnil zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Zde došlo k přesnému vymezení ohledně darů, zejména bylo definováno od jakých subjektů nesmí politická strana přijmout dar,

³⁵ viz. zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

³⁶ Nálezem Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. bylo ovšem toto ustanovení zrušeno, neboť neodpovídalo duchu již zmíněného nálezu Ústavního soudu ČR č. 243/1999 Sb.

³⁷ Jde opravdu o pozoruhodný krok, jehož důvody nelze dohledat ani v diskusi v Poslanecké sněmovně (ve stenoprotokolech) při projednávání tisku č. 585 na jaře 2000, který tehdy tvořil základ zákona č. 204/2000 Sb. Nelze však vyloučit, že motivem mohla být v době projednávání tohoto zákona již připravovaná novela č. 340/2000 Sb., kterou se změnil zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, jež „kompenzovala“ parlamentním politickým stranám tento výpadek v příjmech novou úpravou výše příspěvku na mandát (viz. text na následující straně). Tedy výsledkem těchto dvou kroků bylo finanční oslabení malých neparlamentních politických stran a naopak posílení stran parlamentních.

³⁸ Volební kauce jako princip byla rovněž zrušena nálezem Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. na základě ústavní stížnosti skupiny 33 senátorů.

dále byl zrušen absolutní zákaz přijímání darů z zahraničí – bylo nově povoleno jejich přijímání od fyzických osob strvalým pobytem v ČR a od právnických osob, jedná-li se o politické strany a nadace. Současně byla politickým stranám uložena povinnost zveřejňovat všechny ve svých výročních finančních zprávách všechny dary, přičemž udarů nad 50 tis. Kč byl s cílem lepší evidence darců zaveden institut darovací poukázky. Neoprávněně (tedy v rozporu s touto novelou) přijatý dar musí politická strana vrátit dárci nebo, pokud to není možné, odvést dvojnásobek takto získané částky do státního rozpočtu. Bylarovněž omezeno roční výše členského příspěvku člena strany na maximálně 50 tis. Kč. Tedy vesměs se jednalo o zavedení přísnějších pravidel do úpravy financování politických stran. Ale nejdůležitější bylo podmínění nároku na vyplacení státního příspěvku na činnost politické strany získáním 5% hlasů ve volbách az dvojnásobení výše příspěvku na mandát na 1 mil. Kč az zavedení příspěvku na mandát krajského zastupitele ve výši 250 tis. Kč. Mimo to tato novela zavedla rejstřík politických stran a nutí vedený Ministerstvem vnitra.

Ale vraťme se ke zmíněnému podmínění příspěvku na činnost politické strany a nové úpravě výše příspěvku na mandát. Především došlo ke zvýšení prahu pro získání příspěvku na činnost politické strany z 3% (viz. zákon č. 117/1994 Sb.) na zmíněných 5%, tedy téměř zdvojnásobení. Nově se tedy příspěvek na činnost vyplácí pouze těm politickým stranám, které se dostaly do parlamentu. A za druhé, tento příspěvek na činnost, skládající se ze stálého příspěvku a příspěvku na mandát, se u příspěvku na mandát výrazně zvýšil. Pomineme-li problematiku darů, potom nelze přehlédnout v úči malým politickým stranám opět diskriminační povahu této novely zákona o politických stranách.

Právě z důvodu, že se novelou č. 340/2000 Sb. významně zhoršily ekonomické podmínky pro volnou soutěž politických stran, podal prezident V. Havel v listopadu 2000 Ústavnímu soudu návrh na zrušení podmínění výplaty stálého příspěvku získáním 5% hlasů ve volbách a na zrušení příspěvku na mandát poslanců a senátorů. Ovšem tento příspěvek na mandát krajského zastupitele rozporován nebyl. Prezident Havel také navrhl zrušit 3% práh pro získání příspěvku a úhradu volebních nákladů politických stran ve výši 30 Kč za hlas. Nález Ústavního soudu³⁹ první dva návrhy uznal za oprávněné az zrušil podmínění výplaty stálého příspěvku získáním 5% hlasů ve volbách a došlo tak k návratu na 3%, tedy k původnímu znění. Příspěvek na

³⁹viz. Nález Ústavního soudu č. 98/2001 Sb.

mandát poslance a senátora byl zcela zrušen, a to s odůvodněním, že takovéto zvýšení podpory parlamentních stran by bylo neadekvátní ve světle novely volebního zákona č. 204/2000 Sb. Ta totiž snížila příspěvek na úhradu volebních nákladů z 90 Kč na 30 Kč, na který měly nárok ty politické strany, které získaly více jak 2% hlasů, tedy i neparlamentní politické strany. Ústavnímu soudu tedy šlo o to zamezit tomu, aby parlamentní strany to co ztratily na nové výši příspěvku na úhradu volebních nákladů získaly příspěvkem na mandát poslance a senátora. Pokud by tak neučinil, došlo by totiž de facto k omezení finanční podpory méně úspěšných politických stran, což by jenom zvýraznilo tendence proti volné soutěži všech politických sil. Ohledně tohoto návrhu prezidenta Havla (zrušit 2% práh pro získání příspěvku na úhradu volebních nákladů politických stran ve výši 30 Kč za hlas) potom Ústavní soud konstatoval, že o věci vlastněji rozhodl svým náležením č. 64/2001 Sb., kdy tento práh již zrušil.

Reakce českého parlamentu na Nález Ústavního soudu č. 98/2001 Sb. z února 2001 na sebe nenechal dlouho čekat. Již po čátkem dubna 2001 byla vyhlášena formou přílohy (!) k zákonu o státním dluhopisovém programu⁴⁰ další novela zákona o politických stranách. Ta jednak přinesla zdvojnásobení stálého státního příspěvku ze 3 mil. Kč na 6 mil. Kč každé straně, která v posledních volbách do Poslanecké sněmovny získala alespoň 3% hlasů. Rovněž byl zdvojnásobena i částka vyplácená navíc politické straně za každých dalších i započatých 0,1% hlasů, a to ze 100 tis. Kč ročně na nově 200 tis. Kč stím, že získá hlasů nad 5% se nepřehlídí. A konečně byl opětovně zaveden příspěvek na mandát senátora a poslance ve výši 900 tis. Kč ročně, který byl v únoru Nálezem Ústavního soudu zrušen. Protože nový podnět Ústavnímu soudu již nebyl v této věci podán, platí tato úprava do dnešního dne. Její logika je zřejmá – opět z této úpravy těží především větší politické strany, zejména potom ty parlamentní.

V červnu 2002 se měly konat volby do Poslanecké sněmovny a na podzim potom do Senátu. Vzhledem k výše zmíněným zásahům Ústavního soudu do volebního zákona, bylo nutno jej redefinovat. Potřebné změny volebního zákona byly provedeny jeho novelou č. 37/2002 Sb. v lednu 2002. Jednak došlo ke snížení počtu volebních krajů na 14. Zajímavý byl přístup parlamentu ke zrušeným volebním kaucím. Tyto byly jako princip zachovány, ale došlo k jejich přejmenování na „příspěvek na volební

⁴⁰ viz. Zákon č. 170/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu a o změně zákona č. 424/1991 Sb., osdružování politických stranách a v politických hnutích.

náklady“ státu. Podstatné ale je to, že se snížila jejich výše, a to na 15tis.Kč (z40tis.Kč) v každém volebním kraji, což při 14 krajích představuje pro politickou stranu kandidující ve všech krajích finanční zátěž 210tis.Kč. Tento příspěvek senov nikomu již nevrací a stává se příjmem státního rozpočtu. Byl také stanoven práh pro získání příspěvku na úhradu volebních nákladů politických stran, a to na 1,5% ve volbách získaných hlasů. Samotný tento příspěvek byl potom stanoven ve výši 100Kč za hlas. Tato úprava platí dodnes. Je třeba zdůraznit, že tato novela volebního zákona v podstatě vyšla vstřícně výše zmíněným nálezům Ústavního soudu ve smyslu podpory volné soutěže všech politických sil.

Je zajímavé, že odlišně byl stanoven práh pro získání příspěvku na úhradu volebních nákladů politických stran ve zcela novém zákonu o volbách do Evropského parlamentu⁴¹. Lze se jen domýšlet příčinu toho, že byl určen na 1% z celkového počtu platných hlasů a příspěvek potom na 30Kč za každý odevzdaný hlas.

3.2.4 Období let 2004–2009

Po roce 2002 v podstatě nedošlo již k žádným legislativním změnám ohledně regulace hospodaření politických stran či jejich financování ze státních prostředků. Prováděné změny⁴² volebního zákona se již nedotkly problematiky financování politických stran. Také zákon o politických stranách již nezaznamenal podstatných změn. Jedinou, a nepřilíživě významnou změnou, byla novela provedená zákonem č. 556/2004Sb., která sice měla spíše jen technickou povahu, nicméně rozšířila například řadu činností obchodních společností a družstev s účastí politických stran a též na rozhlasové a televizní vysílání. Ohledně členských příspěvků potom umožnila jejich celkové roční zvýšení nad 50tis.Kč, ovšem s podmínkou evidence takovýchto členů. U výročních zpráv potom bylo nově stanoveno, že podmínkou pro vyplacení příspěvku na mandát nebo stálého příspěvku na činnost politické strany je včasné předložení (do 1. dubna následujícího roku) její úplné výroční finanční zprávy. Lze tedy říci, že nastavení zákonné regulace financování politických stran se po roce 2003 již významněji nezměnilo.

⁴¹viz. zákon č. 62/2003Sb., o volbách do Evropského parlamentu, §65.

⁴²Jednalo se o č. 418/2004Sb., č. 323/2006Sb., č. 480/2006Sb., č. 261/2008Sb. a č. 320/2009Sb.

3.3 Shrnutí

Především je třeba konstatovat, že zmíněný proces hledání českého modelu financování politických stran byl v letech 2001 a 2002 v zásadě ukončen. Lze asi říci, že během prvních deseti let fungování nové demokracie v Česku byly v oblasti regulace hospodaření politických stran a politických hnutí do našeho právního řádu v podstatě implementovány zásady uplatňované v kontinentálních západoevropských demokraciích. Jedná se zejména o jednoznačné definování možných příjmů politických stran, o úpravu problematiky darů (zejména jejich evidence), formulování povinností ohledně výročních finančních zpráv apod. a neposlední řadě též o formy přímého a nepřímého státního financování politických stran. Především ale byly převzaty principy rovnosti, svobody, transparentnosti a kontroly v regulatorice hospodaření politických stran. To je jistě třeba ocenit pozitivně. Na straně druhé je ovšem nutno také zdůraznit, že tyto principy byly zavedeny mnohdy s problematickými výsledky, což se zejména vztahuje k praktickému naplnění principů reálné rovnosti politických stran v přístupu ke státnímu finančnímu prostředkům.

Zdá se dokonce, že po vyjasnění základních kontur uplatňované regulace hospodaření politických stran, se poté zásadní střety odehrávaly právě v oblasti státního financování, kde se projevovaly dvě základní tendence. Jednak to byly neustálé snahy parlamentních stran o maximalizaci vlastního přístupu k finančním zdrojům státu, jednak snahy co nejvíce ztížit tento přístup pro strany neparlamentní. Těchto zájmů se v podstatě podařilo parlamentním stranám dosáhnout, a to navzdory stanovám Ústavního soudu sledujícím přece jenom v maximální (ale politicky rozumné ve smyslu uplatňování demokratických postupů v reálné rozhodovací praxi) míře zmíněný princip rovnosti naplnit. Náš současný systém je jistě efektivní, transparentní a funkční. O tom asi nemůže být pochyb. Ale jde zejména o otázku, zda ovlivňuje podobu volební soutěže politických stran. A zde si musíme odpovédět, že ovlivňuje bohužel negativně, neboť nevytváří dostatečné podmínky pro finanční schopnost politických stran svobodně se účastnit politické soutěže, tedy schopnost i dosud nevýznamných stran vstoupit do volebního boje s již zavedenými stranami.

Výsledkem je tedy paradoxní situace, kdy se vlastně legislativně nastavenými pravidly požaduje, aby nově vzniklá politická strana bez jakýchkoli státních finančních prostředků překročila již v prvních volbách po svém vzniku 3% hranici, a to v konkurenci se stranami státem bohatě financovanými. Rovněž tak lze sledat i jednoznačnou diskriminaci z pohledu občana, neboť stát rozhodl, že některý hlas bude

míthodnotu 100 Kč a jinými. Kumulace řady finančních postihů malých stran (atím kumulace finančních výhod pro větší strany) je vsoučasně úpravě tak rozsáhlá, že dochází až k faktickému utlumování politické činnosti těch malých stran, které nemají dosti financí pro vedení volební kampaně. Uvědomí toho potenciální voliči takových stran možná již při hlasování samém uhýbají svými hlasy jinam. Zkrátka, absurdní na dnešním stavu je to, že ochrana politických práv je deklarována, ale posléze je ekonomický nástroj činěn pravý opak.

Je jistě velkým problémem politické praxe i politické teorie naleznout kritéria objektivně maximálně spravedlivá. Ale je potřeba se o to pokoušet, neboť stávající právně kodifikované postupy při přístupu politických stran ke státním finančním zdrojům přece jenom ve větší či menší míře požadovanou rovnost šancí ne zcela zajišťují. A ochrana pluralismu v politickém životě má primární význam pro samu existenci demokratické společnosti. To je nutné mít na paměti jako důvod kruciólní. Ostatně Ústava České republiky v článku 5 vychází z toho, že tvorba politické vůle aformace státní moci je výsledkem volné soutěže politických stran v rámci demokratického právního státu. Výsledkem této soutěže je určitý politický profil volených orgánů státní moci. Proto zásahy státních orgánů zpět do života politických stran jsou nežádoucí, kdeby mohly volný a svobodný průběh soutěže stranomezit. A rovněž i článek 22 Listiny základních práv a svobod stanoví, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a jejich výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických stran v demokratické společnosti.

Pokud chceme demokracii udržet, potom je nutno ji v co nejširší míře uplatňovat. Demokratická rovnost podmínek politického soužití tedy naznačuje isměry možných úprav dnes uplatňovaného systému regulace hospodaření politických stran, a zejména potom státní podpory. Měloby jít o takové nastavení zákonné regulace financování politických stran, které zaručí maximální rovnost šancí pro již etablované i pro nově vzniklé politické strany, a rovněž i rovnost šancí pro strany zastoupené v parlamentu a strany mimoparlamentní. Především se jedná o nastolení finanční rovnosti při přístupu politických stran k finanční podpoře ze strany státu.

Jako podklad pro případně další úvahy lze proto formulovat následující náměty:

- Zrušení nevratných volebních kaucí, které byly přejmenovány na „příspěvek na volební náklady“ státu. Jestliže pravda, že při volbách do Poslanecké sněmovny se jejich výše snížila na 15 tis. Kč v každém volebním kraji, ale při 14 krajích to již představuje pro politickou stranu kandidující ve všech krajích finanční zátěž

210tis.K č. To m ůže být pro nov ě vzniklou politickou stranu vážná p řekážka. Alternativně uvážit, že tato „kauce“ by byla po volbách vždy vr acena, ale pouze vur čitévýši–nap říklad80%z částkysloženépolitickoustranou.

- Klauzuli pro vstup do Poslanecké sn ěmovny ponechat na 5%, ale snížit práh na 0,5% (jak jetomu nap ř.vN ěmecku–ovšemcht ělobytojist ěješt ěprozkoumat německou praxi, což je op ět p řípadný nám ět pro následovníky) pro výplatu příspěvku na úhradu volebních náklad ů, tj. stávajících 100K č za jeden hlas. Mimochodem, hrubý orienta čnípropočetakazuje, že p řizhruba60–70% volební účasti by takto získaly tentop řispěvek i politické strany, které získaly ve volbách cca 25tis.–29tis. hlas ů. Ale to jsou práv ě ty malé politické strany, kterým by mělabytdánašance.
- Návazně sjednotit prahy pro získání p řispěvku na volební náklady (a výši tohoto příspěvku) ve volbách do Evropského parlamentu (p říp řipomenutí dnes činí 1%; 30K č za každý odevzdaný hlas) a do Parlamentu ČR (1,5%; 100K č za jeden hlas).
- Příspěvek na volební náklady nov ě poskytovat i za volby do Senátu a do zastupitelstev.
- Alternativou by mohlo možná být prov ěření oprávn ěnosti vynaložených volebních náklad ů a poté tyto náklady proplatit do výše nap ř.90% (aby se z toho p řípadně nestal pro ně které fyzické osoby výd ělečný podnik). Tato cesta je ovšem administrativně náro čnější a z řejm ějším ěsch ůdná, protože by bylo nutno jednak přesně definovat pojem „oprávn ěnost“ vynaložených finan čních prost ředků a dále ito, kdobytutoprov ěrkuprovád ěl.

Tyto nám ěty na úpravy regulace hospoda ření politických stran jsou ale v našem Parlamentu asi nepr ůchozí. Lze si totiž jen obtížn ě p ředstavit, že by takovéto kroky učinily velké parlamentní strany ve prosp ěch stran malých, které jsou jejich potencionálními konkurenty.

Jist ě by také stálo za pokus vypracovat dlouhodobý proje kt zkoumající volební systémy a zp ůsoby regulace hospoda ření politických stran, a to u vybraných zemí Evropské unie, ale také u ně kterých dalších zemí. Nap říklad Izrael by možná mohl být zajímavý vzhledem k tomu, že jeho vlády jsou tak říkadřdykoali ční a zpravidla z ů části malých parlamentních politických stran. Takovýto pr ojekt by svými výstupy potom mohl nazna čit i sm ěry, kterými bychom se mohli vnaší politologické te orii i politické praxi p řípadně dále ubírat.

4 VÝVOJ PŘÍJMOVÉ STRANY FINANČNÍCH ROZPOČTŮ PARLAMENTNÍCH POLITICKÝCH STRAN V ČESKÉ REPUBLICE

4.1 Členění typů stran

Podle považovaných zdrojů příjmů politických stran se můžeme v politologické literatuře setkat i s různými typologiemi. Jedno z členění⁴³ charakterizuje následující typy stran:

- strany závislé na státu – největší část jejich stranického rozpočtu tvoří příjmy z veřejných zdrojů a proto nemají zájem na jejich snížení. V této souvislosti můžeme hovořit také o etatizaci takovéto politické strany. Takovéto strany se potom v politickém systému svým chováním připomínají jakýsi svého druhu kartel, neboť brání přístupu dalších stran k rozhodujícím státním finančním zdrojům. U takovýchto politických stran je ovšem silné nebezpečí, že se díky zdrojům svých příjmů vzdalují odvoličů. A to především proto, že je zdevotořen určitý materiální prostor pro možnost vytvářet reálnou politiku nezávisle na běžných stranických příjmech (zejména členských příspěvcích) vzhledem ke spolehlivému státnímu zdroji příjmů od státu.
- strany donorské – největším zdrojem jejich příjmů jsou dary. Lze proto předpokládat, že se tedy takovéto politické orientují na kapitálově silné zájmy, přičemž se mohou stát i nástroji v rukou svých sponzorů. Snad by bylo možno hovořit v této souvislosti nejenom o prorůstání politiky a byznysu, ale přímo o kapitalizaci soukromého podnikatelského sektoru v politickém sektoru.
- strany příspěvkové – základ jejich příjmů tvoří stranické příspěvky (případně i dary). Tyto politické strany se proto orientují na vytvoření a udržení široké členské základny. Příznačný je tento stranický typ pro masové politické strany.

⁴³ srov. ŠIMÍČEK, V. *Volby v demokracii* : soubor přednášek. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, Brno, 1995, s. 17.

Je jist ě t řeba si položit otázku, jak je tomu u nás? Tedy jaký m typem jsou z hlediska p řevažujícího zp ůsobu financování zkoumané politické strany. A jaké tomá, ěip řípadněm ůzemít, souvislosti a konsekvence.

A ješt ě jedna poznámka, tentokrát výslovn ě technické povahy. Číselné údaje uvedené ve výro ěních finan ěních zprávách politických stran, které tvo ří bázi této kapitoly, je nutno kriticky ov ěřovat, protože obsahují chyby. Nap ř. n ěkdy nejsou započteny p říjmy z ělenských p řispěvků ěi n ěkteré jiné p říjmové položky, a n ěkteré číselné údaje nejsou řádn ě vysv ětleny. Ob ěas dochází i k mimo řádným finan ěním operacím v řádu stamilión ů korun. To jsou namátkou jen n ěkteré p řípady, z nichž jsou ovšem z řejmé dv ě v ěci. Jednak že velice záleží na odbornosti ělověka, který za politickou stranu výro ění finan ění zprávu p řipravuje, jednak že tyto zprávy v Poslaneck ěsn ěm ovně procházejí z řejmě jen formální kontrolou.

4.2 N ěkter ě vývojov ě tendence stranických rozpo ětů

4.2.1 Vývoj ákladní struktury p říjmov ě strany rozpo ětů stran

Celkové p říjmy stranických rozpo ětů zkoumaných parlamentních politických stran byly v uplynulých 14 letech p řekvapiv ě vysoký. Ješt ě zajímav ější bylo v šem vývoji těchto celkových p říjmů v jednotlivých letech, zejména potom sp říhlédnutím k faktor ům, které tento vývoj zap říčinily. Je nutno poznamenat, že sl ůvko „celkový“ znamená zahrnutí do stranických p říjmů jak p říjmy nestátní, tj. b ěžné stranické p říjmy,

Tabulka 3: Celkový p říjem v letech 1995 až 2008 (v mil. Kč)

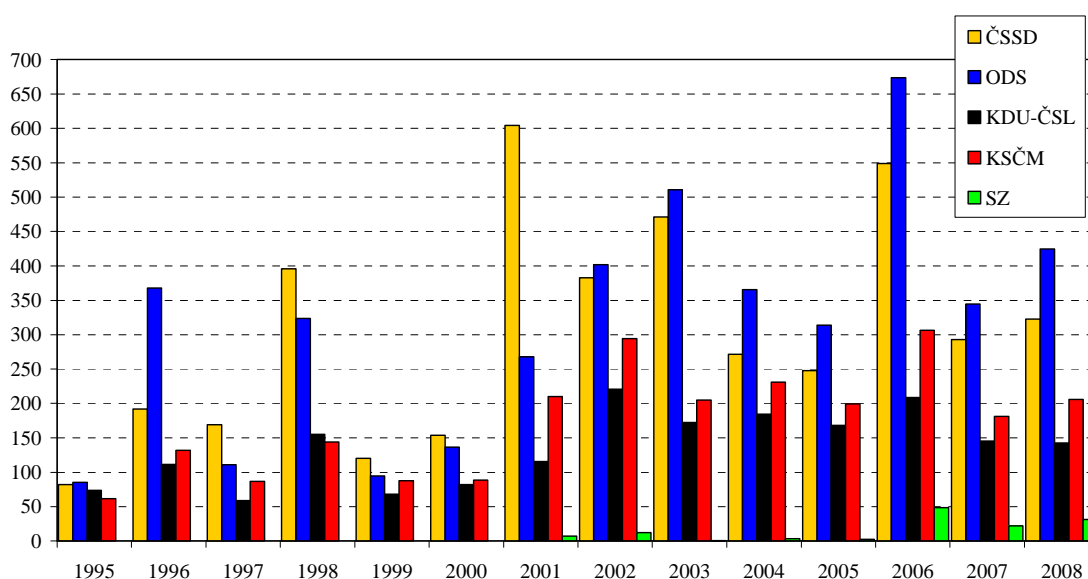
ČSSD	4254,6
ODS	4421,7
KDU-ČSL	1906,8
KSČM	2433,2
Strana zelených*	127,4

*pouze za 2001-2008

Zdroj: vlastní

tak i p říjmy pocházející od státu. K b ěžným stranickým p říjmům pat ří ělenské p řispěvky, dary (včetně nepen ěžitých) a d ědictví, p říjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, úroky z vklad ů, p ůjčky a úv ěry, p říjmy z po řádání tombol, kulturních, sportovních, rekrea ěních, vzd ělávacích a politických akcí a kone ěně ostatní p říjmy. P říjmy pocházející od státu tvo ří jednak p řispěvek na úhradu volebních náklad ů a potom p řispěvek na ěinnost, sestávající zedvousložek – z stálého p řispěvku a z p řispěvku na mandát. Toto je nutno mít na pam ěti, nebo ť pouze p ří v ědomí obsahu stranických p říjmů lze porozum ět následujícím u grafu.

Graf2: Vývoj celkových příjmů parlamentních politických stran (v mil. Kč)



Zdroj: vlastní

Především zde lze vyčíst trend zvyšování celkových stranických příjmů. Můžeme také pozorovat značné až řádové zvýšení celkových příjmů sledovaných politických stran v letech, kdy se konají parlamentní volby, tedy v letech 1996, 1998, 2002 a 2006. Důvodem je vyplacení příspěvku na úhradu volebních nákladů. Za povšimnutí rozhodně stojí poměrně značný nárůst celkových příjmů všech parlamentních politických stran v roce 2001. V ostatních letech jsou celkové stranické příjmy ovlivňovány státním příspěvkem na činnost politických stran jen minimálně, neboť tento příspěvek má víceméně stabilní povahu v rámci jednoho volebního období. Nicméně v některých letech můžeme pozorovat skutečně enormní nárůsty příjmů. Lze je charakterizovat buď jako jednorázové majtkové operace⁴⁴ či přijetí úvěrů či půjček (ČSSD i ODS v roce 2006 – zejména krajské volby).

Hlavní obecnou příčinou vysoké meziroční změny v příjmech politických stran v roce 2001 byl téměř výhradně (pomineme-li vliv Lidového domu ČSSD) dopad již

⁴⁴ Například ČSSD v roce 2001 převezala do svého majetku Lidový dům v hodnotě 385,5 mil. Kč. V roce 2003 potom byla dopříjmů této strany zahrnuta částka 292,5 mil. Kč, která tvořila pohledávku společnosti Cíl, a.s. za ČSSD, jejíž úhrady se o všem společností Cíl vzdala. Je ale otázkou, zdaly by tyto dvě operace, svojí povahou majtkové, z metodického hlediska správně zahrnuty mezi příjmy – vždyť mezimajetkem jakéhokoliv subjektu a jeho rozpočtem je diametrální rozdíl. Obdobně ovšem i ODS z naprosto nejasných důvodů zahrnula v roce 2003 do svých příjmů částku 280,3 mil. Kč, přičemž ve své výroční finanční zprávě to vysvětluje tím, že tato položka zahrnuje "kumulovaný obrát finančních prostředků poskytnutých k obhospodářování finančních instrumentů". Je pikantní, že tato výše ostatních příjmů a její neurčitě vysvětlené vzbudilo nejmenší pozornost.

výše zmíněného zákona č.170/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu, který novelizoval zákon č.424/1991Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích⁴⁵. Vliv této novely byl tak veliký, že nejen změnil poměrně silně klesající tendenci v relaci státních a nestátních příjmů na celkových příjmech politických stran, ale prakticky hned v roce 2001 změnil v zájemnou relaci těchto základních dvou druhů stranických příjmů. Ale povšimněme si (viz. tabulka 4) také meziroční změny mezi lety 1995 a 1996, kdy byl poprvé politickými stranami inkasován příspěvek na úhradu volebních nákladů⁴⁶.

Tabulka 4⁴⁷: Podíl příjmů státních a nestátních příjmů celkových příjmů politických stran (v%)

	1995	průměr 1996-2000	1999	2000	2001	průměr 2001-2008
podíl příjmů státní	23,1	44,7	39,4	31,6	67,2	61,0
podíl nestátních příjmů*	76,9	55,3	60,6	68,4	32,8	39,0
CELKEM*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* **včetně** přijatých úroků úvěrů zvláště z Lidového domu ČSSD

Zdroj: vlastní

Ovšem stranické příjmy jsou tvořeny rovněž přijatými úroky a úvřely. Pokud tabulku č. 4 očistíme o vliv těchto přijatých úroků a úvřelů (které se pochopitelně musejí také splácet), pak zmíněná vývojová změna je ještě markantnější.

Tabulka 5: Podíl příjmů státních a nestátních příjmů celkových příjmů zkoumaných politických stran (v%)

	1995	průměr 1996-2000	1999	2000	2001	průměr 2001-2008
podíl příjmů státní	28,1	59,1	51,5	46,2	71,5	67,7
podíl nestátních příjmů*	71,9	40,9	48,5	53,8	28,5	32,3
CELKEM*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* **bez** přijatých úroků úvěrů zvláště z Lidového domu ČSSD

Zdroj: vlastní

⁴⁵ Pro připomenutí – tato novela jednak přinesla zdvojnásobení stálého státního příspěvku ze 3 mil. Kč na 6 mil. Kč každé politické straně, která v posledních volbách do Poslanecké sněmovny (tedy v roce 1998) získala alespoň 3% hlasů. Rovněž byla zdvojnásobena částka vyplácená navíc politické straně za každých dalších 1% hlasů, a to ze 100 tis. Kč na 200 tis. Kč čistým, že získá hlasů nad 5% senátů. Akonečně bylo zavedeno příspěvek na mandát senátora a poslance ve výši 900 tis. Kč ročně. Aprávě touto změnou zdvojnásobení příspěvků na mandát jecko dosáhlo celkového objemu základem zmíněného zlomu v příjmech politických stran v roce 2001.

⁴⁶ V září 1995 byl přijat nový volební zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Ten především podstatně zvýšil dosavadní výši příspěvku na úhradu volebních nákladů politických stran za každýdevzdaný hlas z 15 Kč na 90 Kč.

⁴⁷ Všechny následující tabulky jsou zcela záměrně konstruovány v určitém časovém členění, aby byl pokud možno eliminován mimořádný vliv volebních let 1996, 1998, 2002 a 2006, kdy politické strany inkasují poměrně značné částky příspěvků na úhradu volebních nákladů, což by prostě meziroční porovnávání (ať již v grafu či v tabulkovém vyjádření) výrazně zkreslovalo a tedy i codoinformační hodnoty devalvovalo.

Dle jednotlivých politických stran ukazuje, že výše zmíněné vlivy se týkaly všech parlamentních stran. A také to, že Strana zelených, která ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1998 sice nepřekročila tehdy zákonný práh 3% pro přiznání nároku na výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů, ale na základě stížnosti Demokratické Unie u Ústavního soudu (viz. výše) nakonec tento příspěvek v roce 2001 získala. A tento příspěvek činí 100% jejího příjmu.

Tabulka 6: Podíl příjmů od státu na celkových příjmech zkoumaných politických stran (v%)

	1995	průměr 1996-2000	1999	2000	2001	průměr 2001-2008
CELKEM	23,1	44,7	39,4	31,6	67,2	61,0
z toho: ČSSD	17,1	50,9	44,5	34,7	68,7	55,8
ODS	43,2	51,6	53,1	36,7	70,8	67,9
KDU-ČSL	16,9	38,9	34,1	28,1	73,5	52,2
KS ČM	10,5	33,6	21,8	21,5	56,6	63,6
Strana zelených	x	x	x	x	100,0	74,0

*stranické příjmy **včetně** přijatých úroků a úvěrů

Zdroj: vlastní

Tabulka 7: Podíl příjmů od státu na celkových příjmech zkoumaných politických stran (v%)

	1995	průměr 1996-2000	1999	2000	2001	průměr 2001-2008
CELKEM	28,1	59,1	51,5	46,2	71,5	67,7
z toho: ČSSD	22,6	83,3	77,4	72,3	68,7	64,5
ODS	45,9	65,8	67,7	51,9	85,7	72,4
KDU-ČSL	27,8	50,6	44,3	40,8	74,9	70,9
KS ČM	10,5	33,7	21,8	21,5	56,6	63,6
Strana zelených	x	x	x	x	100,0	76,7

*stranické příjmy **bez** přijatých úroků a úvěrů

Zdroj: vlastní

Příjmová strana vsouhrnu sledovaných českých parlamentních politických stran jen má rozhodující míře – zhruba 2/3 – závislá na státních příspěvcích, jejichž výše se odvíjí od dosaženého výsledku ve volební soutěži. Dynamika růstu peněz od státu přitom vysoce převyšovala v celém zkoumaném období dynamiku růstu nestátních příjmů.

Tabulka 8: Dynamika ústátních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	průměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	průměr 2001-2008
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	278,1	45,3
nestátní příjmy*	31,1	14,4	40,5	-15,0	20,4
celkem*	165,3	43,7	24,3	77,5	21,1

* **včetně** přijatých újček a úvěrů a bezvlivu Lidového domu ČSSD

Zdroj: vlastní

Tabulka 9: Dynamika ústátních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	průměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	průměr 2001-2008
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	178,1	45,3
nestátní příjmy*	9,8	0,1	23,5	29,2	28,6
celkem*	179,0	42,7	11,2	144,1	28,8

* **bez** přijatých újček a úvěrů a bezvlivu Lidového domu ČSSD

Zdroj: vlastní

Propočty uvedené ve výše uvedených tabulkách 4 až 9 ovšem vedou k úvahám o nebezpečí etatismu našich parlamentních politických stran. Především se jedná o vyšší podíl, kterým stát přispívá do rozpočtu zkoumaných politických stran. Tento podíl je tak vysoký, že se státní příspěvek stává pro tyto politické strany rozhodující složkou příjmových stran jejich rozpočtů. Z toho lze ovšem odvodit určitě nebezpečí i jistého odklonu těchto stran od svých příznivců. Politické strany totiž nemusí již mít nijak velkou potřebu získávat novostoupence své politiky, tedy aktivity vnívat částíky politického života, neboť jádro jejich stranických příjmů je generováno ve větší míře bez užší bezprostřední vazby na její členskou základnu a posiluje tak jejich možnou tendenci k profilaci jako stran především volebních. To by samo o sobě asi nemuselo být negativem, nicméně takováto orientace stranické politiky může mít i podobu do jisté míry protichůdných kroků v periodě jednoho volebního cyklu, kdy praktické politické činy v období po volbách a mezi volbami se mohou poměrně značně lišit od záměrů vyhlášených v rámci předvolebního boje. Jinými slovy, nelze vyloučit, že čím větší měrou se stát podílí na rozpočtech politických stran, tím více se strany odklánějí od občanů. Výsledkem tak může být jejich jisté odčizení občanské veřejnosti. A letově jsou jevy, které v našem politickém životě pozorujeme. Možná, že právě poměrně silný etatismus našich parlamentních politických stran může být vlivem těchto jevů.

Zkusme nyní prozkoumat dynamiku finančních prostředků, kterým stát přispívá do rozpočtů jednotlivých politických stran. A vzhledem k tomu, že stranami přijímané půjčky a úvěry mají ve stranických příjmech zejména ČSSD, ODS a KDU-ČSL

poměrně velkou váhu, potom vždy vedvou variantách – včetně říjatýchp ůjčekaův ěrů
 abezp říjatýchp ůjčekaův ěrů.

ČSSD

Tabulka 10: Dynamika růstu státních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	pr ůměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	pr ůměr 2001-2008
ČSSD					
příjmy od státu	1119,6	265,6	0,2	180,9	39,1
nestátní příjmy*	-68,9	85,9	50,9	-32,0	33,5
celkem*	134,1	43,0	28,4	42,0	21,8
Zkoumané strany celkem					
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	278,1	45,3
nestátní příjmy*	31,1	14,4	40,5	-15,0	20,4
celkem*	165,3	43,7	24,3	77,5	21,1

* **včetně** říjatýchp ůjčekaův ěrů abezvlivu Lidového domu

Zdroj: vlastní

Tabulka 11: Dynamika růstu státních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	pr ůměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	pr ůměr 2001-2008
ČSSD					
příjmy od státu	1119,6	265,6	0,2	180,9	39,1
nestátní příjmy*	-74,9	-2,7	31,5	233,8	66,9
celkem*	195,3	71,1	7,3	195,5	40,4
Zkoumané strany celkem					
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	178,1	45,3
nestátní příjmy*	9,8	0,1	23,5	29,2	28,6
celkem*	179,0	42,7	11,2	144,1	28,8

* **bezp** říjatýchp ůjčekaův ěrů abezvlivu Lidového domu

Zdroj: vlastní

ODS

Tabulka 12: Dynamika růstu státních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	pr ůměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	pr ůměr 2001-2008
ODS					
Příjmy od státu	446,0	111,5	-0,7	279,0	46,5
nestátní příjmy*	345,2	166,0	194,1	90,5	159,4
Celkem*	432,0	185,3	143,8	196,3	127,5
Zkoumané strany celkem					
Příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	278,1	45,3
nestátní příjmy**	31,1	14,4	40,5	-15,0	20,4
Celkem**	165,3	43,7	24,3	77,5	21,1

* **včetně** říjatýchp ůjčekaův ěrů

** **včetně** říjatýchp ůjčekaův ěrů abezvlivu Lidového domu

Zdroj: vlastní

Tabulka13:Dynamika růstu státních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	průměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	průměr 2001-2008
ODS					
Příjmy od státu	446,0	111,5	-0,7	279,0	46,5
nestátní příjmy*	70,5	14,2	92,9	-31,9	66,5
celkem*	242,9	53,9	29,5	129,5	32,9
Zkoumané strany celkem					
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	178,1	45,3
nestátní příjmy**	9,8	0,1	23,5	29,2	28,6
celkem**	179,0	42,7	11,2	144,1	28,8

* **bezpříjmy** přijatých újků a úřadů** **bezpříjmy** přijatých újků a úřadů bez vlivu Lidového domu

Zdroj: vlastní

KDU-ČSL**Tabulka14:Dynamika růstu státních a nestátních příjmů (v%)**

	1996/1995	průměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	průměr 2001-2008
KDU-ČSL					
příjmy od státu	359,3	91,7	-1,1	268,2	35,1
nestátní příjmy*	-11,8	13,8	31,5	-48,3	20,2
celkem*	51,0	26,4	20,4	40,5	12,5
Zkoumané strany celkem					
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	278,1	45,3
Nestátní příjmy**	31,1	14,4	40,5	-15,0	20,4
celkem**	165,3	43,7	24,3	77,5	21,1

* **včetně** přijatých újků a úřadů** **včetně** přijatých újků a úřadů bez vlivu Lidového domu

Zdroj: vlastní

Tabulka15:Dynamika růstu státních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	průměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	průměr 2001-2008
KDU-ČSL					
příjmy od státu	359,3	91,7	-1,1	268,2	35,1
nestátní příjmy*	45,8	5,4	14,2	-15,0	5,8
celkem*	133,1	29,8	7,5	100,6	15,4
Zkoumané strany celkem					
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	178,1	45,3
nestátní příjmy**	9,8	0,1	23,5	29,2	28,6
celkem**	179,0	42,7	11,2	144,1	28,8

* **bezpříjmy** přijatých újků a úřadů** **bezpříjmy** přijatých újků a úřadů bez vlivu Lidového domu

Zdroj: vlastní

KSČM

Tabulka 16: Dynamika růstu ústátních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	průměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	průměr 2001-2008
KSČM					
příjmy od státu	956,9	231,2	-0,9	525,0	71,6
nestátní příjmy*	14,6	4,9	1,4	31,0	9,2
celkem*	113,3	21,4	0,9	137,0	21,6
Zkoumané strany celkem					
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	278,1	45,3
nestátní příjmy**	31,1	14,4	40,5	-15,0	20,4
celkem**	165,3	43,7	24,3	77,5	21,1

* **včetně** přijatých újků a úvěrů

** **včetně** přijatých újků a úvěrů a bez vlivu Lidového domu

Zdroj: vlastní

Tabulka 17: Dynamika růstu ústátních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	Průměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	průměr 2001-2008
KSČM					
příjmy od státu	956,9	231,2	-0,9	525,0	71,6
nestátní příjmy*	14,4	4,9	1,4	31,0	9,2
celkem*	113,1	21,4	0,9	137,0	21,6
Zkoumané strany celkem					
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	178,1	45,3
nestátní příjmy**	9,8	0,1	23,5	29,2	28,6
celkem**	179,0	42,7	11,2	144,1	28,8

* **bez** přijatých újků a úvěrů

** **bez** přijatých újků a úvěrů a bez vlivu Lidového domu

Zdroj: vlastní

Stranazelených

Tabulka 18: Dynamika růstu ústátních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	průměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	průměr 2001-2008
Stranazelených					
příjmy od státu	x	x	x	x	36503,8
nestátní příjmy*	x	x	x	x	143,5
celkem*	x	x	x	x	327,5
Zkoumané strany celkem					
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	278,1	45,3
nestátní příjmy**	31,1	14,4	40,5	-15,0	20,4
celkem**	165,3	43,7	24,3	77,5	21,1

* **včetně** přijatých újků a úvěrů

** **včetně** přijatých újků a úvěrů a bez vlivu Lidového domu

Zdroj: vlastní

Tabulka 19: Dynamika růstu státních a nestátních příjmů (v%)

	1996/1995	průměr 1996-2000	2000/1999	2001/2000	průměr 2001-2008
Strany zelených					
příjmy od státu	x	x	x	x	36503,8
nestátní příjmy*	x	x	x	x	62,2
Celkem	x	x	x	x	322,3
Zkoumané strany celkem					
příjmy od státu	612,9	153,2	-0,4	178,1	45,3
nestátní příjmy**	9,8	0,1	23,5	29,2	28,6
celkem**	179,0	42,7	11,2	144,1	28,8

* **bez** přijatých úvěrů a výher

** **bez** přijatých úvěrů a výher a bezvlivu Lidového domu

Zdroj: vlastní

Propočty provedené v tabulkách ukazují, že u všech politických stran lze pozorovat:

- v roce 1996 řádovou změnu v příjmech od státu. To má ovšem řadě věcí říci v již zmíněném podstatném zvýšení výše příspěvku na úhradu volebních nákladů u politických stran. U dvou politických stran – u ČSSD a KSČM – bylo toto zvýšení opravdu enormní. U ČSSD se k tomu ještě připojilo poměrně značné zvýšení příspěvku na mandát, když se počet jejich poslanců zvýšil téměř čtyřikrát (z 16 na 61).
- v období let 1996–2000 poměrně vysoký průměrný roční ústup příjmů od státu, ve kterém se promítá jednoznačně ovlivnění příspěvku na úhradu volebních nákladů u politických stran za volby v roce 1998, neboť v ostatních letech se souhrn stranických příjmů od státu nijak zásadně neměnil.
- v období let 1996–2000 u ČSSD, KDU-ČSL a KSČM buď stagnaci nestátních příjmů, nebo pouze jejich mírný nominální nárůst, který ovšem ani zdaleka nedosahoval míry tehdejší inflace (v letech 1996–2000 se spotřebitelské ceny zvyšovaly v průměru o 7,7%). Nicméně ODS zaznamenala v tomto období téměř dvojnásobný ústup nestátních příjmů, a to zejména z titulu nových přijímaných úvěrů a výher.
- v roce 2001 se ve vysoké míře změnila dynamika příjmů od státu promítaná několikrát vlivů. Jednak – a to byl co do finančního objemu největší vliv – již několikrát zmíněný zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, který předešlým zvýšil příspěvek na mandát poslance

asenátora. Nelze ovšem ani opomenout vliv v roce 2000 nově zavedeného příspěvků na mandát krajského zastupitele ve výši 250 tis. Kč⁴⁸.

- v roce 2001 v oblasti nestátních příjmů se projevuje u ČSSD jednak nečerpání žádných nových úvěrů a půjček, jednak nijak nespecifikované „ostatní příjmy“ (zvýšící finanční zprávy není zřejmé o čem jde, ačkoliv se jedná o částku 35,4 mil. Kč). U ODS se naopak projevuje jednak vyšší čerpání vnějších zápujčnicích finančních zdrojů, jednak poměrně silný meziroční pokles celkové výše obdržených darů. KDU-ČSL v roce 2001 čerpala řádově méně úvěrů a proto je zde zaznamenán poměrně silný pokles a u KSČM stojí za meziročním růstem nestátních příjmů opět nijak nespecifikované „ostatní příjmy“ ve výši 37,2 mil. Kč.
- poměrně velice vysoké průměrné meziroční tempo růstu stranických příjmů od státu v období let 2001–2008 u všech sledovaných politických stran má jedinou příčinu. Totiž nové volby – dvakrát do Poslanecké sněmovny, třikrát do Senátu a dvakrát do krajských zastupitelstev. Výsledky těchto voleb se jednak promítají do souhrnných příspěvků na mandát, ale především do vyplacených příspěvků na úhradu volebních nákladů. Průměrná roční dynamika růstu nestátních příjmů je potom v období let 2001–2008 sice vsouhrnu z a všechny sledované politické strany výrazně nižší, nicméně u ČSSD a ODS je to trochu jinak. Opět se setkáváme s vlivem přijatých úvěrů a půjček a nově i s dary. Jak ČSSD, tak i ODS v období let 2001–2008 pokračovaly v poměrně značném využívání vnějších zápujčnicích zdrojů. Je zajímavé, že zatímco ČSSD svoji angažovanost v tomto směru poměrně razantně zvyšovala, zejména potom od roku 2005, resp. 2006, naopak ODS byla poněkud střídmější. V úběclze říci, že od druhé poloviny 90. let minulého století až do roku 2008 pracovala ČSSD zhruba dvakrát intenzivněji s půjčkami (měřeno celkovým objemem přijatých půjček a úvěrů) než ODS. Ve stejném období ovšem byla ohledně přijatých darů aktivnější ODS.
- specifická je potom interpretace číselných dat za Stranu zelených, a to vzhledem k tomu, že tato politická strana se stala parlamentní stranou (tedy stranou s privilegovaným přístupem ke státním finančním zdrojům) teprve v roce 2006.

⁴⁸ Krajské volby se sice uskutečnily v polovině listopadu 2000, ale tento nový příspěvek na mandát krajského zastupitele byl politickým stranám vyplacen až v roce 2001.

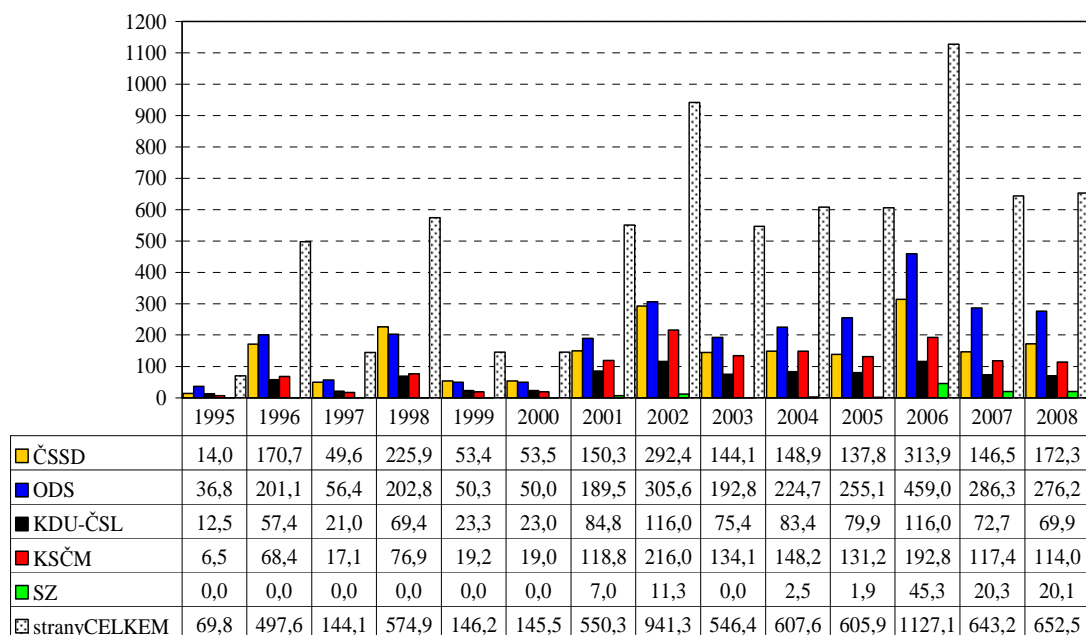
Číselné údaje byly ve smyslu této práce sledovány pouze od roku 2001, nicméně jejich studium ukázalo, že míra její finanční závislosti na finančních zdrojích poskytovaných státem kolísá mezi cca 65–90%, a to i poroče 2006. Vývoj příjmové stránky jejich stranických financí nicméně nepostrádá některé již zmíněné rysy větších parlamentních stran. Jednak v tom, že okamžitě v roce 2006 se řádově zvýšil příspěvek této strany A potom také v tom, že i přes velice dynamický nárůst celkového objemu státních příspěvků (z 15,7 mil. Kč za období let 2002 až 2005 na 85,7 mil. Kč za období let 2006 až 2008) přijala v roce 2008 peněžní úřad řejměsícem takto částečně pro financování senátní krajské volby v tomto roce.

4.2.2 Vývoj struktury finančních příspěvků státu

Souhrnný objem finančních příspěvků státu zkoumaným parlamentním politickým stranám (tj. příspěvek na úhradu volebních nákladů, dále stálý příspěvek a konečně příspěvek na mandát) ve sledovaném období let 1995 – 2008 měl jednoznačný růstový trend. Ten ještě posiloval ve volebních letech ztitulu výplaty příspěvků na úhradu volebních nákladů

Graf 3: Vývoj souhrnného objemu finančních příspěvků poskytnutých státem

(v mil. Kč)



Zdroj: vlastní

Růstový trend lze pozorovat u všech politických stran. Dobře jsou také zřetelné klíčové zlomy, „reformy“ financování politických stran v straně státu, tj. rok 1996 kdy se poprvé projevil nový volební zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, který především podstatně zvýšil výši příspěvku na úhradu volebních nákladů, a dále rok 2001, kdy vstoupila v platnost novela zákon č. 424/1991 Sb., osdružování politických stranách.

Zajímavé je, jak se vyvíjela struktura tohoto souhrnného finančního příspěvku poskytovaného státem našim parlamentním politickým stranám. Především v celém sledovaném období klesá váha stálého příspěvku na činnost na cca 5 – 10% z celkové výše všech státních příspěvků. Za druhé - a to je alarmující – zhruba ve druhé polovině 90. let minulého století velice dynamicky vzrostl podíl příspěvku na mandát.

ČSSD

Tabulka 20: Struktura finančních příspěvků státu (v%)

	1995	průměr 1996-2000	1999	2000	2001	průměr 2001-2008
Finanční příspěvek státu CELKEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Příspěvek na úhradu volebního nákladů	0,0	57,5	0,0	0,0	0,0	25,7
Stálý příspěvek	35,7	4,5	9,4	9,3	8,3	6,4
Příspěvek na mandát CELKEM	64,3	38,0	90,6	90,7	91,7	67,9

Zdroj: vlastní

ODS

Tabulka 21: Struktura finančních příspěvků státu (v%)

	1995	průměr 1996-2000	1999	2000	2001	průměr 2001-2008
Finanční příspěvek státu CELKEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Příspěvek na úhradu volebního nákladů	0,0	55,4	0,0	0,0	0,0	19,8
Stálý příspěvek	13,6	4,5	9,9	10,0	7,2	5,0
Příspěvek na mandát CELKEM	86,4	40,1	90,1	90,0	92,8	75,2

Zdroj: vlastní

KDU-ČSL

Tabulka 22: Struktura finančních příspěvků státu (v%)

	1995	průměr 1996-2000	1999	2000	2001	průměr 2001-2008
Finanční příspěvek státu CELKEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Příspěvek na úhradu volebního nákladů	0,0	47,6	0,0	0,0	0,0	14,7
Stálý příspěvek	40,0	12,9	21,5	21,7	15,1	11,1
Příspěvek na mandát CELKEM	60,0	39,6	78,5	78,3	84,9	74,2

Zdroj: vlastní

KSČM

Tabulka23:Struktura finančních příspěvků státu (v%)

	1995	průměr 1996-2000	1999	2000	2001	průměr 2001-2008
Finanční příspěvek státu CELKEM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Příspěvek na úhradu volebního nákladů	0,0	57,7	0,0	0,0	0,0	20,3
Stálý příspěvek	77,3	12,5	26,1	26,3	13,1	9,5
Příspěvek na mandát CELKEM	22,7	29,9	73,9	73,7	86,9	70,2

Zdroj:vlastní

Strana zelených

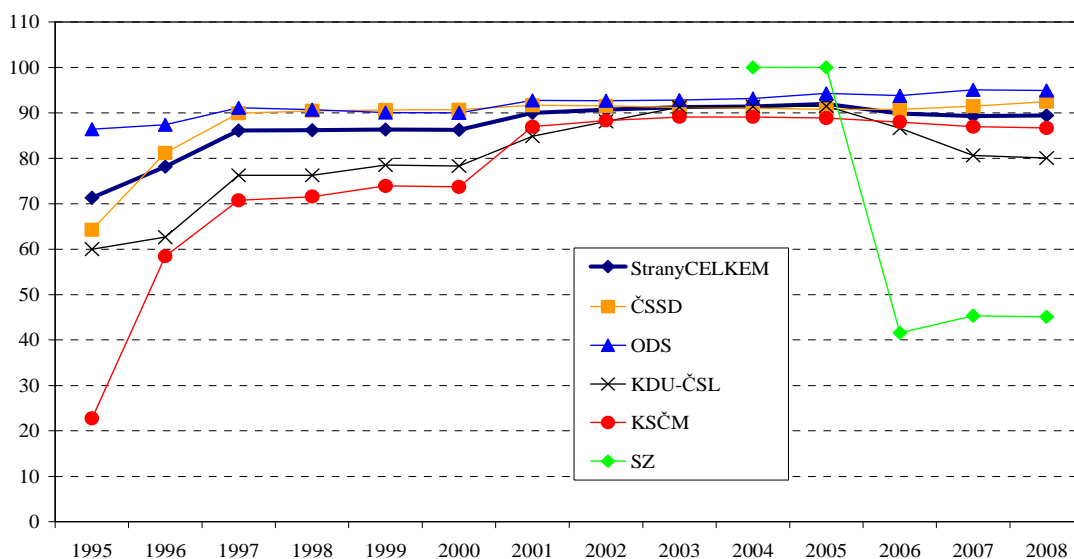
Tabulka24:Struktura finančních příspěvků státu (v%)

	1995	průměr 1996-2000	1999	2000	2001	průměr 2001-2008
Finanční příspěvek státu CELKEM	x	x	x	x	100,0	100,0
Příspěvek na úhradu volebního nákladů	x	x	x	x	100,0	52,5
Stálý příspěvek	x	x	x	x	0,0	25,5
Příspěvek na mandát CELKEM	x	x	x	x	0,0	22,0

Zdroj:vlastní

Zmíněný vývoj a hypotéza příspěvků na mandát (nesmíme ovšem zapomenout, že jsou vlastně říty typy příspěvků – naposlane, na senátora a na krajského zastupitele) bylo přetvořeno nastartováno zmíněnou první reformou zákona č.424/1991Sb., o sdružování v politických stranách v dubnu 1994. Tehdy byl stanoven jeho výše na 0,5 mil. Kč na jeden mandát senátora nebo poslance. Další změny potvrdily řadu dalších novel zákona o sdružování v politických stranách v roce 2000, kdy došlo k zavedení příspěvku na mandát krajského zastupitele ve výši 250 tis. Kč. Kromě toho tato novela přinesla i dvojnásobení výše příspěvku na mandát poslance a senátora na 1 mil. Kč, ale Ústavní soud tento příspěvek na mandát zrušil (nikoliv ovšem příspěvek na mandát krajských zastupitelů). A konečně řetězem byla další novela tohoto zákona z jara 2001, která opětovně zavedla příspěvek na mandát senátora a poslance ve výši 900 tis. Kč ročně. Tato úprava platí dodnes. Příčiny a souvislosti těchto změn byly již uvedeny výše, a tak nemám smysl se k nim vracet. Důležitější je ale to, že po zmíněných legislativních úpravách měly povolbách do Poslanecké sněmovny č. 10 Senátu od roku 1996 z těchto tří kroků finanční výhody pouze a jenom parlamentní strany. Lze dokonce říci, že od roku 1996 či 1997 u ODS, respektive ČSSD a od počátku tohoto století též KSČM a KDU-ČSL dosáhly tyto státní finanční příspěvky jednotlivě i v souhrnu hranice cca 90% podílů příspěvků na mandát v relaci s příspěvkem na činnost. Rozhodně lze říci, že by tento stav, který si asi jen obtížně můžeme představit jako náhodný, naprosto neúměrně nediskriminoval neparlamentní politické strany. Přehled o těchto skutečnostech nám poskytuje následující graf.

Graf4: Podíl příspěvků na mandát a na říšpěvkuna činnost (v%)

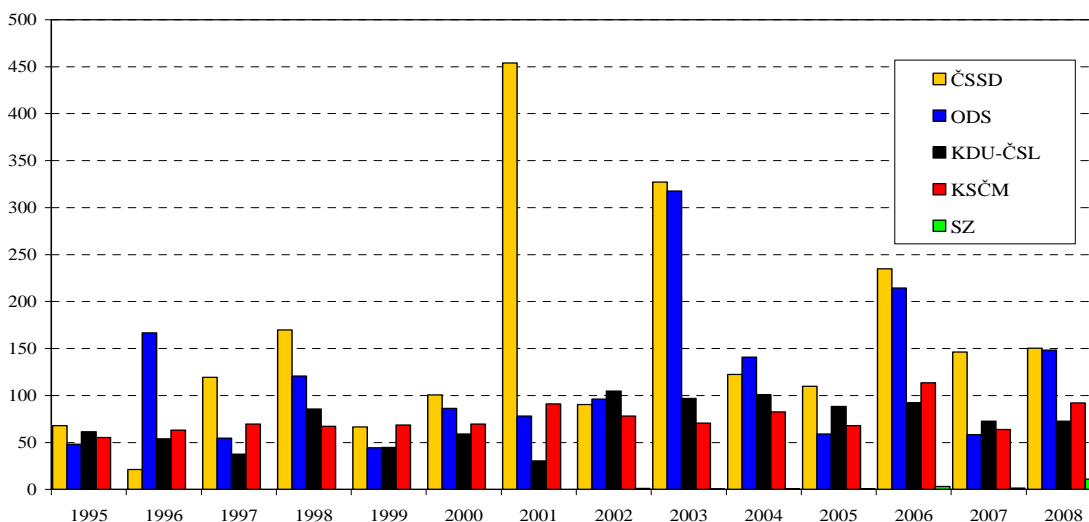


Zdroj: vlastní

4.2.3 Vývoj celkových nepřímých příjmů politických stran

Jedná se o celkové nepřímé příjmy zkoumaných parlamentních politických stran mající svůj úvod v běžné činnosti těchto stran. Jde tedy o souhrn členských příspěvků, darů (včetně nepeněžitých) a dědictví, příjmů z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, úroky z vkladů. Dále o přijaté půjčky a úvěry, příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí a konečně nespecifikované ostatní příjmy. Nejsou tedy zahrnuty finanční příspěvky od státu (na úhradu volebních nákladů, stálý příspěvek, příspěvek na mandát).

Graf5: Vývoj celkových nepřímých příjmů politických stran (v mil. Kč)



Zdroj: vlastní

Graf č.5 ukazuje na poměrně značnou nevyrovnanost této příjmové stránky stranických financí, což je ovšem dáno především snahou politických stran zapojovat mimořádné příjmy do svých rozpočtů. Výše již bylo zmíněno, že některé číselné údaje nejsou řádně vysvětleny. Např. ostatní příjmy KS ČM v letech 2006 – 2008 zahrnují vsouhrnu cca 100 mil. Kč, což jsou zejména tržby z prodeje majetku, zaúčtování fondů a opravných položek. Nebylo to ovšem rozporováno auditorem. Mnohem větší nevyrovnanost lze pozorovat u ODS a zejména potom u ČSSD. Jejich příčiny byly již zmíněny výše (viz. pozn.45, str.49). Výrazné změny u ODS - tedy prudké a jednorázové zvýšení příjmů - v roce 2006 a v roce 2008, měly příčinu v řádovém zvýšení přijatých půjček a úvěrů. Stejně jako v případě ODS ovšem i ČSSD v letech 2006 – 2008 přijala půjčky a úvěry vsouhrnné výši cca 260 mil. Kč. A právě tyto půjčky stojí za zmíněnou úrovní nestátních příjmů této politické strany v posledních třech letech. Bez nich by se pohybovala zhruba na úrovni KS ČM. Ovšem u ČSSD se projevuje ještě další faktor - od roku 2006 do roku 2008 každoročně poskytuje společnost Cíl, a.s. této straně finanční dar - zámíněn řiokytyodary činily bezmála 100 mil. Kč. Přesto je vidět, že v letech 2007 a 2008 celkové nestátní příjmy této politické strany stagnují, i když jsou bezesporu ze všech zkoumaných subjektů stále suverénně nejvyšší.

4.2.4 Vývoj struktury nestátních příjmů

Je třeba říci, že následující tabulkový přehled je do jisté míry zkrácen výše uvedenými vlivy u ČSSD a ODS (opětovný odkaz na pozn.45, str.49). Nicméně zcela bez informační hodnoty není, neboť poskytuje zajímavý pohled na vývojové tendence struktury příjmové části stranických financí našich parlamentních politických stran.

Tabulka 25: Vývoj struktury nestátních příjmů (v%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nestátní příjmy CELKEM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
členské příspěvky	18,1	20,9	19,0	12,5	23,6	18,6	7,9	16,0	6,4	13,2	17,3	10,1	17,1	13,8
darů a dědictví	11,4	17,5	9,4	6,3	4,0	9,4	61,5	24,7	40,1	27,6	18,2	30,4	15,0	27,2
pronájem a prodej majetku	37,8	16,3	19,5	10,1	23,3	18,4	11,0	20,8	8,9	16,2	2,3	13,8	23,0	18,4
úroky z vkladů	0,9	1,0	1,7	1,2	2,3	1,0	0,2	0,8	0,4	0,5	0,6	0,4	1,9	1,4
půjčky a úvěry	23,2	35,7	43,4	65,1	38,8	46,2	7,5	14,4	7,9	23,9	35,5	36,4	39,8	29,0
pořádání akcí	1,3	1,4	1,1	0,7	1,8	0,9	0,5	1,5	0,5	1,7	1,5	0,7	1,3	1,0
ostatní příjmy	7,4	7,2	5,9	4,1	6,1	5,5	11,3	21,7	35,8	17,0	3,2	8,2	1,9	9,2

Zdroj: vlastní

Především dlouhodobě klesá podíl členských příspěvků na příjmech zkoumaných politických stran.

Tabulka 26: Podíl příjmů členských příspěvků na celkových stranických příjmech (včetně újček v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledované strany														
CELKEM	13,9	7,9	12,6	5,4	14,3	12,7	6,3	4,5	3,8	5,6	6,0	3,7	5,9	5,8
ČSSD	2,1	1,2	1,7	1,5	3,9	3,8	2,5	2,4	1,5	3,8	3,7	3,2	4,0	5,3
ODS	9,3	2,6	7,9	2,1	7,9	7,5	2,4	2,0	1,7	2,8	3,8	2,0	4,0	3,7
KDU-ČSL	8,6	15,9	12,3	6,1	10,0	11,0	5,5	3,2	3,3	4,1	4,1	3,0	4,1	4,2
KSČM	42,3	26,1	39,9	23,0	38,9	37,7	16,0	11,9	14,8	13,4	14,1	9,5	14,7	12,7
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	43,6	9,2	10,6	1,1	2,5	2,4

Zdroj: vlastní

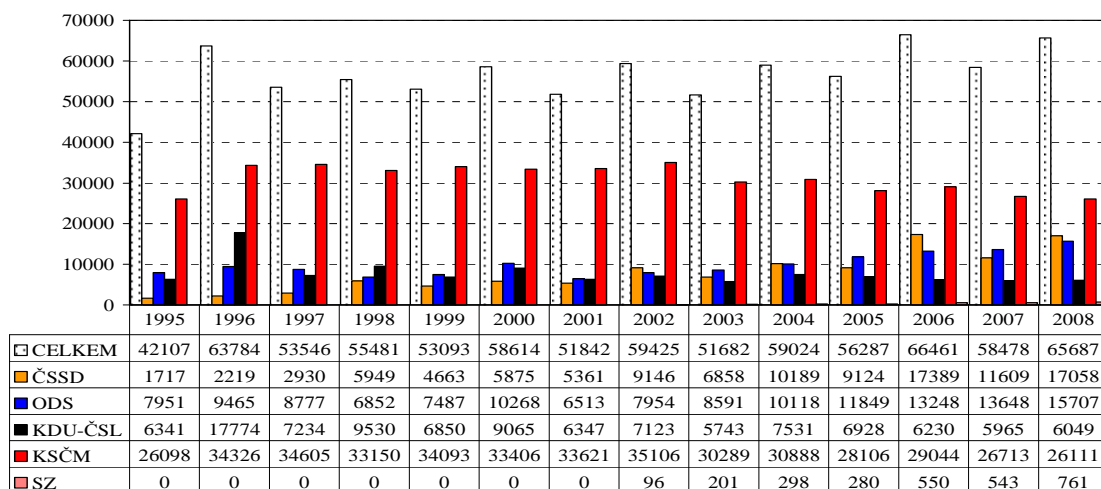
Tabulka 27: Podíl příjmů členských příspěvků na celkových nestátních stranických příjmech (v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledované strany														
CELKEM	18,1	20,9	19,0	12,5	23,6	18,6	7,9	16,0	6,4	1,3	17,3	10,1	17,1	13,8
ČSSD	2,5	10,5	2,5	3,5	7,0	5,8	1,2	10,1	2,1	8,3	8,3	7,4	7,9	11,3
ODS	16,4	5,7	16,0	5,7	16,8	11,9	8,3	8,3	2,7	7,2	20,1	6,2	23,3	10,6
KDU-ČSL	10,3	32,8	19,2	11,1	15,3	15,4	20,8	6,8	5,9	7,5	7,8	6,7	8,2	8,3
KSČM	47,2	54,2	49,7	49,3	49,7	48,0	36,9	45,0	42,9	37,3	41,3	25,6	41,9	28,3
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,1	43,6	42,8	37,9	1,6	33,1	6,9

Zdroj: vlastní

Přesto však tyto příspěvky svojí souhrnnou výší nejsou zanedbatelné. Za celé sledované 15ti leté období (tj. 1995 – 2008) činil jejich celkový souhrn 795,5 mil. Kč a k roku 2008 se oproti roku 1995 tak zvýšil o 56% (z 42,1 mil. Kč v roce 1995 na 65,7 mil. Kč v roce 2008). V jednotlivých politických stranách však byl vývoj jejich celkové výše poměrně velice diferencovaný, a to pochopitelně vzhledem ke změnám v počtu členů a výši příspěvků.

Graf 6: Příjmy členských příspěvků (v tis. Kč)



Zdroj: vlastní

Podíl darů na opakdlohodobě roste.

Tabulka 28: Podíl darů (včetně nepeněžitých) a daňových celkových stranických příspěvků (včetně příspěvků)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledované strany														
CELKEM	8,7	6,7	6,2	2,8	2,4	6,4	2,0	7,0	2,5	11,7	6,4	11,2	5,2	11,5
ČSSD	0,3	0,4	0,4	0,5	1,4	2,4	0,2	5,4	2,3	23,7	13,7	1	3,8	8,0
ODS	29,2	11,8	23,1	7,2	6,8	17,1	5,6	16,1	3,2	13,6	5	7	15,9	5,2
KDU-ČSL	1,8	8,5	0,5	1,9	0,2	2,6	0,6	2,2	0,9	3,2	1,7	5,4	2,4	6,5
KSČM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,5	0,2	0,3	2,1	1,5	2,3	1,3	3	0
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	18,0	8,5	0,9	5,2	3,8	6,4

Zdroj: vlastní

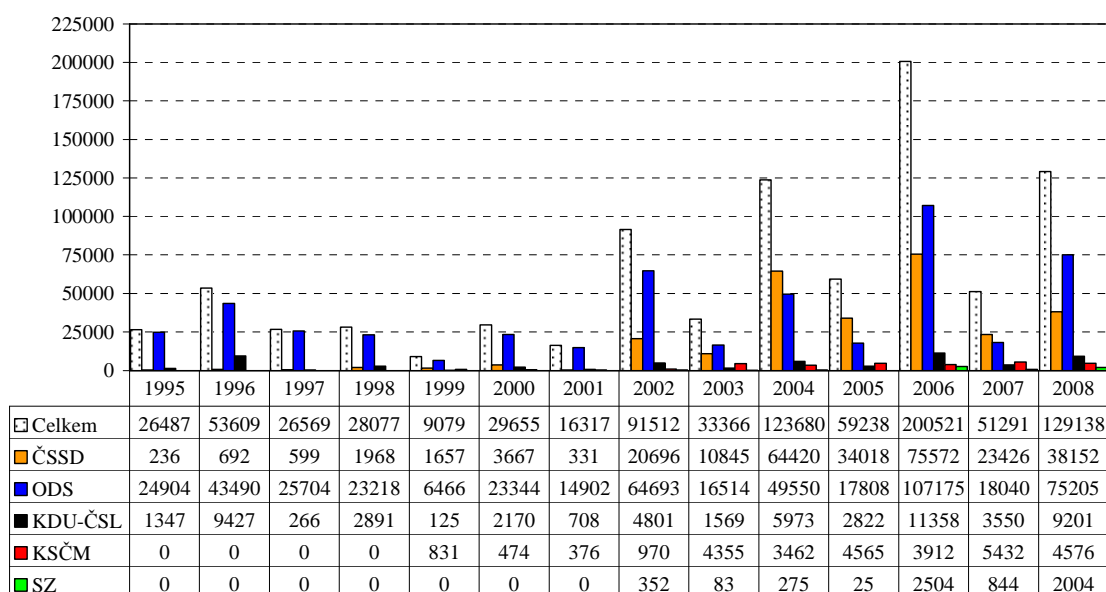
Tabulka 29: Podíl darů (včetně nepeněžitých) a daňových celkových nestátních stranických příspěvků (v%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledované strany														
CELKEM	11,4	17,5	9,4	6,3	4,0	9,4	2,5	24,7	4,1	27,6	18,2	30,4	15,0	27,2
ČSSD	0,3	3,3	0,5	1,2	2,5	3,6	0,1	22,9	3,3	52,5	30,9	32,2	16,0	25,4
ODS	51,5	26,1	47,0	19,2	14,5	27,0	19,0	67,3	5,2	35,	2	30,2	50,0	30,9
KDU-ČSL	2,2	17,4	0,7	3,4	0,3	3,7	2,3	4,6	1,6	5,9	3,2	12,	3	4,9
KSČM	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,7	0,4	1,2	6,2	4,2	6,7	3,4	8	5
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	29,7	18,0	39,5	3,4	7	6,7	51,5

Zdroj: vlastní

A nejde pouze o dary fyzických osob, ale nahlédnutí do výročních finančních zpráv ukazuje i na poměrně vysoké obnosy od soukromých právnických osob, zejména firem. Jistě k tomu také přispělo to, že od roku 2000 si mohou dárci odečíst od základu daně hodnotu poskytnutých darů politickým stranám. Pochopitelně se proto právě od tohoto roku souhrnný objem darů poskytovaných zkoumaným politickým stranám zvyšuje přímo raketovým tempem – v roce 2008 se oproti roku 2000 zvýšil více jak čtyřikrát. Je pochopitelné, že dárci sponzorují politické strany zejména v letech voleb do Poslanecké sněmovny – například v roce 2002 činila jejich souhrnná výše 91,5 mil. Kč, ale v roce 2006 již 200,5 mil. Kč. Pozornost sponzorů ovšem přitahují i volby krajské, jak ukazuje enormní meziroční nárůst darů v letech 2000, 2004 a 2008.

Graf7:P říjmyzdar ů(v četněnepen ěžitých)ad ědictví (vtis.K ě)



Zdroj:vlastní

Pozn. ke grafu 7.: Korunové hodnoty p říjmůzdar ů byly u ČSSD a ODS o ěištěny o vlivy změn ěné vpozn.45, str.49

Dlouhodobě klesá podíl p říjmů zpronájmu ů, nicmén ě z ůstává ne zcela pomínutelnýmzdrojemstranickýchp říjmů.

Tabulka 30: Podíl p říjmů z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku na celkových stranických příjmech (včetněp ůjčekv%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledovanéstrany														
CELKEM	29,1	6,2	12,9	4,4	14,1	12,6	8,8	5,9	5,3	6,9	8,3	5,1	8,0	7,7
ČSSD	50,2	1,4	2,8	1,1	5,1	6,3	12,2	6,2	2,7	4,8	7,4	5,7	6,5	6,1
ODS	8,4	5,0	11,7	2,3	7,2	5,8	2,8	2,0	1,7	2,8	4,0	2,4	5,5	4,8
KDU-ČSL	32,2	12,9	28,5	10,6	29,4	25,3	16,8	8,1	11,5	10,9	11,3	8,	7	12,0
KSČM	26,0	11,1	23,5	11,7	21,9	22,2	8,9	9,4	15,3	12,6	13,6	8,3	12,8	14,6
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	1,4	14,5	0,1	0,3	0,0

Zdroj:vlastní

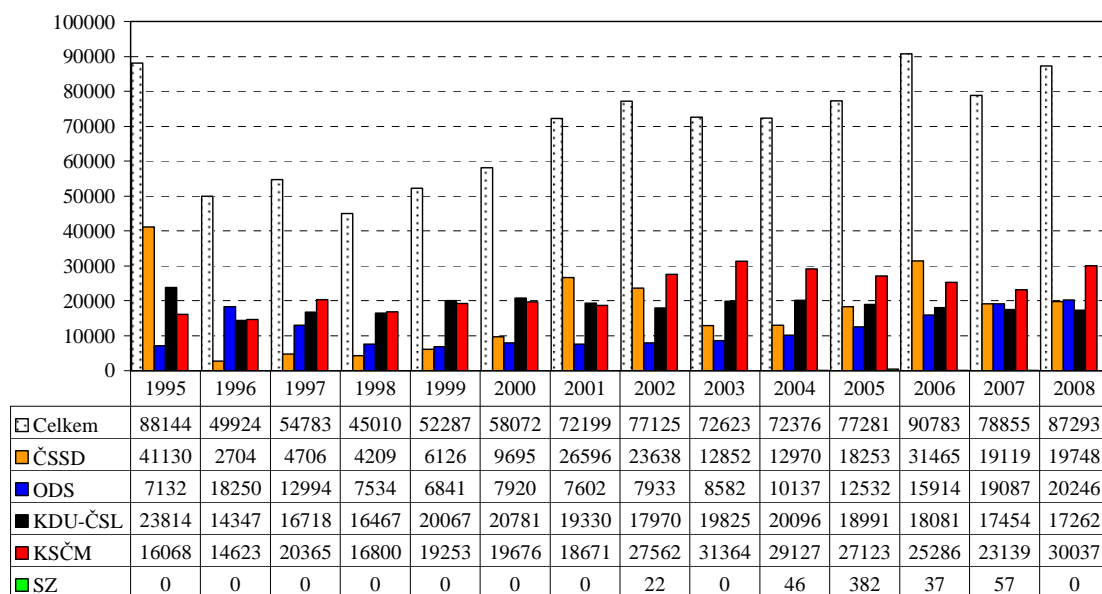
Tabulka 31: Podíl p říjmů z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku na celkových nestátních stranických příjmech (v%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledovanéstrany														
CELKEM	37,8	16,3	19,5	10,1	23,3	18,4	11,0	20,8	8,9	16,2	23,7	13,8	23,0	18,4
ČSSD	60,5	12,8	3,9	2,5	9,2	9,6	5,9	26,2	3,9	10,6	16,6	13,4	13,1	13,1
ODS	14,8	10,9	23,8	6,2	15,4	9,2	9,7	8,3	2,7	7,2	21,2	7,4	32,6	13,6
KDU-ČSL	38,8	26,5	44,4	19,2	44,7	35,2	63,3	17,2	20,4	19,9	21,5	19,5	24,0	23,8
KSČM	29,1	23,1	29,2	25,0	28,1	28,3	20,5	35,3	44,4	35,2	39,8	22,3	36,3	32,6
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	0,0	6,6	51,8	1,1	3,5	0,0

Zdroj:vlastní

Ale u jednotlivých zkoumaných politických stran je vývoj v této oblasti nejednoznačný, přičemž v jednotlivých letech poměrně silně kolísá inkaso z tohoto titulu. Je zajímavé, že KSČM v uplynulých 15 letech zdvojnásobila své celkové příjmy z pronájmu.

Graf 8: Příjmy z pronájmu a prodej nemovitého a movitého majetku (v tis. Kč)



Zdroj: vlastní

Úroky z vkladů měly být do svého výše stranické finance velmi omezený význam, a to zřejmě i proto, že politické strany zřejmě asi nedisponují dlouhodobou finanční hotovostí ve formě rezerv uložených na bankovních účtech (snad kromě KSČM v letech 2007 a 2008 u ODS).

Tabulka 32: Podíl příjmů z úroků z vkladů na celkových stranických příjmech (včetně újček v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledované strany														
CELKEM	0,7	0,4	1,1	0,5	1,4	0,7	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,7	0,6
ČSSD	0,8	0,1	0,1	0,1	0,3	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
ODS	0,2	0,2	0,7	0,4	1,5	0,3	0,2	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	1,4	1,0
KDU-ČSL	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
KSČM	1,8	1,5	4,1	2,4	3,9	2,2	0,3	0,2	0,5	0,5	0,6	0,4	0,9	1,1
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	13,9	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1

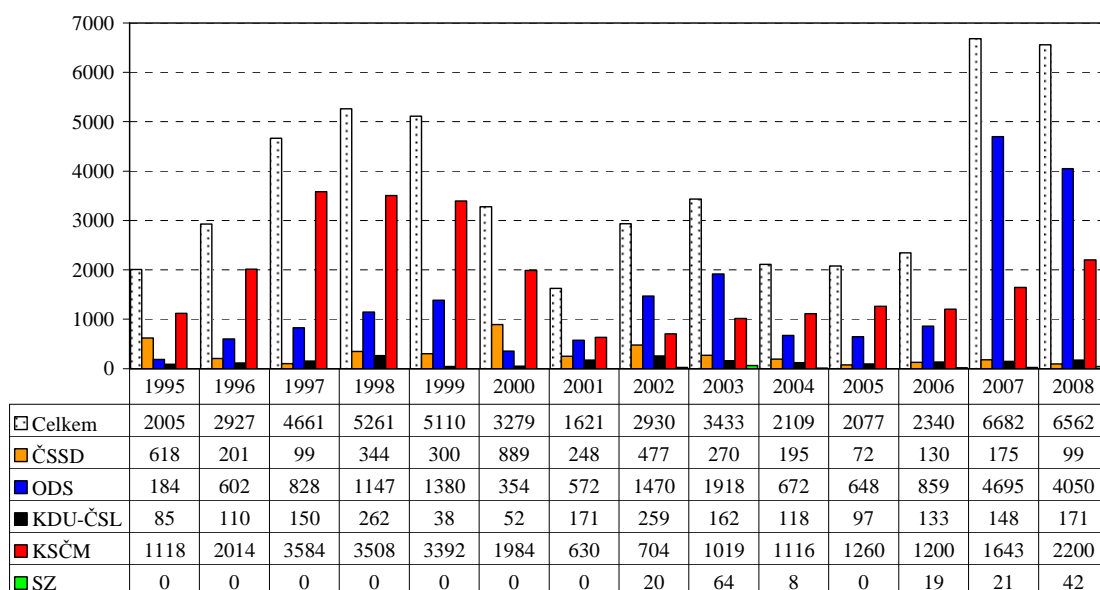
Zdroj: vlastní

Tabulka33: Podíl říjmyúrok úvklad ůnancelkovýchnestátníchstranickýchp říjmech (v%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledované strany														
CELKEM	0,9	1,0	1,7	1,2	2,3	1,0	0,2	0,8	0,4	0,5	0,6	0,4	1,9	1,4
ČSSD	0,9	1,0	0,1	0,2	0,5	0,9	0,1	0,5	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
ODS	0,4	0,4	1,5	0,9	3,1	0,4	0,7	1,5	0,6	0,5	1,1	0,4	8,0	2,7
KDU-ČSL	0,1	0,2	0,4	0,3	0,1	0,1	0,6	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
KSČM	2,0	3,2	5,1	5,2	4,9	2,9	0,7	0,9	1,4	1,3	1,9	1,1	2,6	2,4
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	13,9	1,1	0,0	0,6	1,3	0,4

Zdroj: vlastní

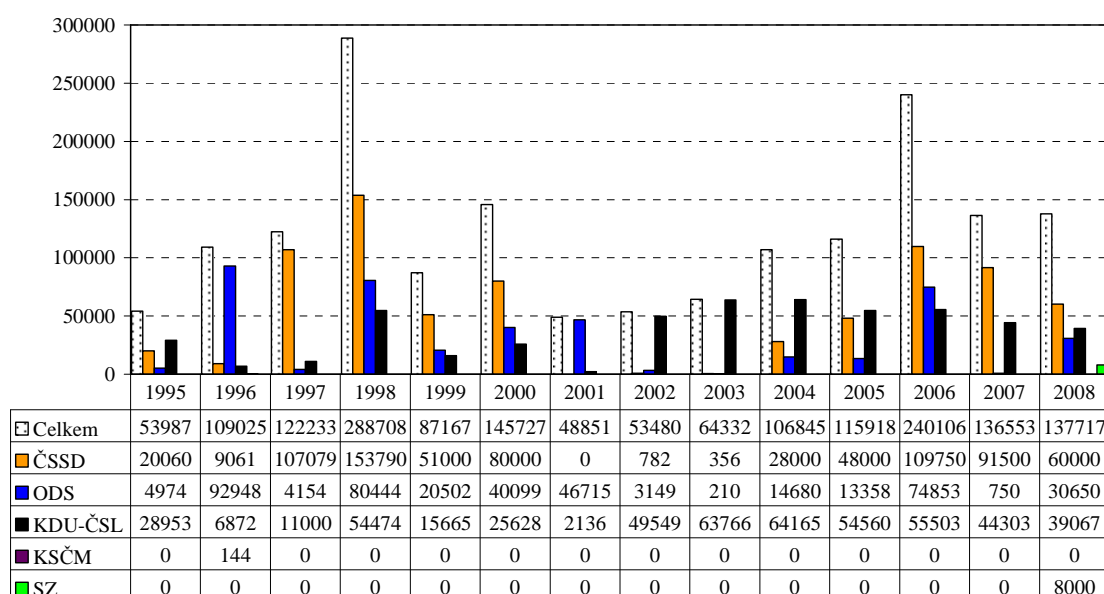
Graf9: P říjmyúrok úvklad ů (vtis.K ě)



Zdroj: vlastní

Zřejmě vzhledem k nedostatečné likviditě dané vlastními stranickými příjmy a příjmy od státu pracují dlouhodobě ČSSD, ODS a KDU-ČSL v poměrně významné míře s přijatými půjčkami a úvěry. Jejich objemy jsou ovšem značné, když ve zkoumaném 15ti letém období přijaly všechny sledované politické strany půjčky vsouhrnné výši 1,7 mld. Kč, z toho ČSSD 0,76 mld. Kč, KDU-ČSL potom 0,52 mld. Kč a konečně 0,43 mld. Kč také ODS.

Graf10: P řijatép ůjčkyaúv ěry (vtis.K ě)



Zdroj:vlastní

Z grafu 10 je zřejmých několik v ěcí. P ředevším, že súv ěrem prakticky v ůbec nepracují komunisté (jedinou p ůjčku p řijali v roce 1996) a až do roku 2008 ani Strana zelených. Dále, že některé parlamentní strany jsou pom ěrně zna ěně a permanentn ě zadluženy. P řitom si neberou p ůjčky jen p řed volbami, ale i v období mezivolebním. Toplatí zejména o KDU- ČSL, ale po v ětšinu zkoumaného období též pro ODS a ČSSD, u nichž lze pozorovat dv ě v ěci. Jednak, že si berou úv ěry p ředevším v p ředvolebním a volebním roce (zejména se to vztahuje k volbám v roce 1998 a v roce 2006) a dále že zejména ČSSD p ředevším cestou úv ěru financuje své komunální a krajské volební kampan ě, zejména potom po roce 2003. Bez zajímavé souvislosti ovšem není snížení úv ěrových pot řeb u ČSSD prakticky na nulu v letech 2001–2003 a obdobn ě u ODS, a to p řesto, že v roce 2002 byly dokoncedy volby – do Poslanecké sn ěmovny a do Senátu. Vzpome ňme si (viz. výše) jaká byla reakce českého parlamentu na Nález Ústavního soudu ě.98/2001 Sb. Byla to novela zákona o politických stranách, která p ředevším op ět zavedla p řispěvek na mandát senátora a poslance, a to ve výši 900 tis. K ě ro ěně. Prakticky to potom znamenalo více než zdvojnásobení celkového inkasa z titulu p řispěvku na mandát již v samotném roce 2001 (z celkového objemu ucca 45–48 mil. K ě na ucca 110–130 mil. K ě) a vzhledem k tomu, že zejména v volbách do Poslanecké sn ěmovny v roce 2002 ODS a ČSSD v podstat ě udržely po čty svých mandát ů, tak toto vysoké inkaso pokračovalo i v dalších letech. Tato situace pravd ě podobn ě snížila úv ěrovou pot řebu z mín ěných dvou stran. U lidovc ů

byl ale problém asi trochu jiný - dříve přijaté úvěry bylo zřejmě nutné splácet, a to pravděpodobně jejich refinancováním úvěry novými.

Tabulka 34: Podíl příjmů z újků a úhrnů celkových stranických příjmů (včetně újků %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledované strany														
CELKEM	17,8	13,6	28,7	28,3	23,5	31,6	6,0	4,1	4,7	10,1	12,4	13,4	13,8	12,2
ČSSD	24,5	4,7	63,3	38,8	42,5	52,0	0,0	0,2	0,1	10,3	1,9	9,4	20,0	31,3
ODS	5,8	25,3	3,7	24,9	21,6	29,4	17,4	0,8	0,0	4,0	4,3	11,1	0,2	7,2
KDU-ČSL	39,2	6,2	18,7	35,1	23,0	31,2	1,9	22,5	37,0	34,8	32,4	26,6	30,5	27,4
KSČM	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,7

Zdroj: vlastní

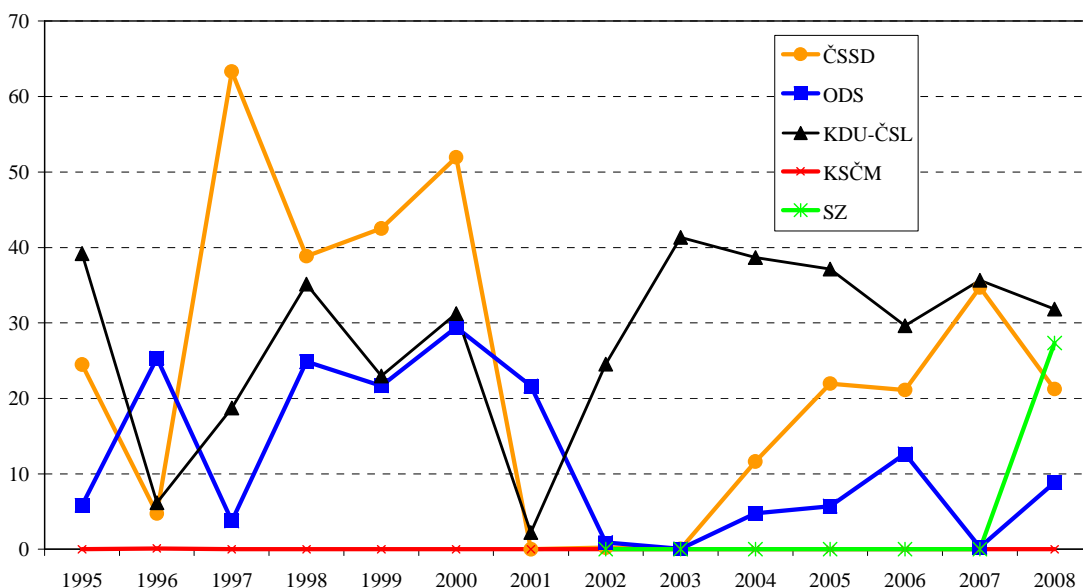
Tabulka 35: Podíl příjmů z újků a úhrnů celkových nestátních stranických příjmů (v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledované strany														
CELKEM	23,2	35,7	43,4	65,1	38,8	46,2	7,5	14,4	7,9	2,3	3,9	35,5	36,4	39,8
ČSSD	29,5	42,9	89,6	90,5	76,6	79,6	0,0	0,9	0,1	22,8	4,3	46,7	62,6	39,9
ODS	10,3	55,7	7,6	66,6	46,1	46,4	59,7	3,3	0,1	10,4	22,6	34,9	1,3	20,6
KDU-ČSL	47,2	12,7	29,2	63,6	34,9	43,4	7,0	47,3	65,8	63,5	61,7	59,9	61,0	53,8
KSČM	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	72,5

Zdroj: vlastní

Zajímavý je rovněž pohled na relaci příjmů celkovým příjmům politických stran, který jen potvrzuje, že především ČSSD a KDU-ČSL jsou poměrně silně zadluženy. Zde je zajímavý zejména vývoj po roce 2004, přičemž graf je ještě v roce 2006 příznivě milosrdný, neboť v tomto roce byl zahrnut do celkových stranických příjmů poměrně značný příspěvek na úhradu volebních nákladů. Obě tyto politické strany vcelku běžně pracují s tímto druhem vnějších finančních zdrojů, a to někdy v poměrně značných objemech. Důvodem je zřejmě potřeba zajistit potřebný objem finančních zdrojů pro vyrovnaní cash-flow běžného stranického chodu avšak v některých letech i pro potřebu volební kampaně. Ovšem takovýto druh dočasných vyrovnávacích příjmů je pochopitelně třeba splácet. Zajímavé je, že ve stranickém účetnictví je toto splácení debetních úroků samotné jistiny zřejmě zahrnuto v položce provozní výdaje a v položce ostatní výdaje, které o všem – jak pikantní – všechny zkoumané politické strany (s výjimkou KSČM) v posledních několika letech prostě ve svých výročních finančních zprávách nevykazují.

Graf11: Poměr přijatých úroků a úvěrů celkovým stranickým příjmům (v%)

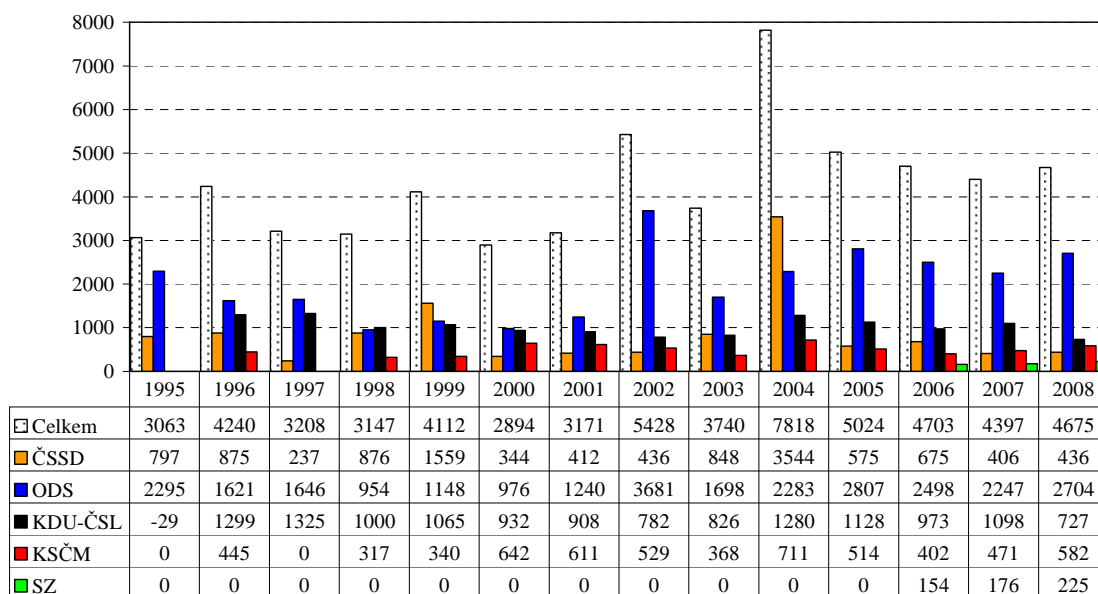


Zdroj: vlastní

U p ůček a úv ěrů by bylo záhodno si položit otázku, na jaké ú ěly vlastn ě politické strany ěerpají tyto do ěasn ě vn ější finan ění zdroje. Její zodp ěven ěn ě je asnad ráme c této práce a krom ě toho dostupn ě ve ěřejn ě informa ění zdroje, tedy p ěřede vším v ýro ění finan ění zprávy politických stran, ktomu neobsahují pot ěřebn ě informace.

P ř ějmy zpo řádání tombol, kulturn ěch, sportovn ěch, rekrea ěních, vzd ělavac ěch a politických akcí jsou pro stranick ě financen ě p ěř ělišn ě významn ě.

Graf12: P ř ějmy zpo řádání tombol, kulturn ěch, sportovn ěch, rekrea ěních, vzd ělavac ěch a politických akcí (vtis. K ě)



Zdroj: vlastní

Tabulka36: Podíl říjmu zpořádaní toul, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí celkových stranických říjmeh (včetně příspěvků%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledované strany														
CELKEM	1,0	0,5	0,8	0,3	1,1	0,6	0,4	0,4	0,3	0,7	0,5	0,3	0,4	0,4
ČSSD	1,0	0,5	0,1	0,2	1,3	0,2	0,2	0,1	0,2	1,3	0,2	0,1	0,1	0,1
ODS	2,7	0,4	1,5	0,3	1,2	0,7	0,5	0,9	0,3	0,6	0,9	0,4	0,7	0,6
KDU-ČSL	0,0	1,2	2,3	0,6	1,6	1,1	0,8	0,4	0,5	0,7	0,7	0,5	0,8	0,5
KSČM	0,0	0,3	0,0	0,2	0,4	0,7	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3		0,8	0,7

Zdroj: vlastní

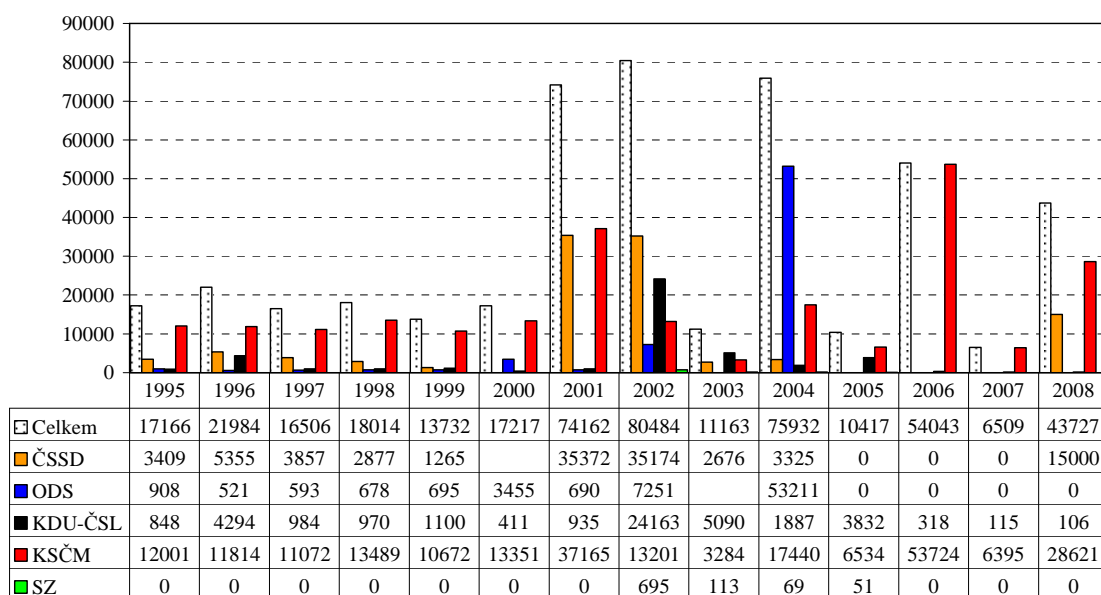
Tabulka37: Podíl říjmu zpořádaní toul, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí celkových stranických říjmeh (v%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledované strany														
CELKEM	1,3	1,4	1,1	0,7	1,8	0,9	0,5	1,5	0,5	1,7	1,5	0,7	1,3	1,0
ČSSD	1,2	4,1	0,2	0,5	2,3	0,3	0,1	0,5	0,3	2,9	0,5	0,3	0,3	0,3
ODS	4,7	1,0	3,0	0,8	2,6	1,1	1,6	3,8	0,5	1,6	4,8	1,2	3,8	1,8
KDU-ČSL	0,0	2,4	3,5	1,2	2,4	1,6	3,0	0,7	0,9	1,3	1,3	1,1	1,5	1,0
KSČM	0,0	0,7	0,0	0,5	0,5	0,9	0,7	0,7	0,5	0,9	0,8	0,4	0,7	0,6
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,7		10,7	2,0

Zdroj: vlastní

Naprostě obsahově nejasné jsou „ostatní příjmy“. Ve výročních finančních zprávách žádné ze sledovaných politických stran toto není uvedeno. Jejich podíl na stranických příjmech souhrnně klesá, ovšem výjimkou KSČM.

Graf13: Ostatní příjmy (v tis. Kč)



Zdroj: vlastní

Tabulka38:Podílostatníchpříjmůnacelkovýchstranickýchpříjmů (včetněpříjček;v%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledovanéstrany														
CELKEM	5,7	2,7	3,9	1,8	3,7	3,7	9,1	6,1	0,8	7,2	1,1	3,0	0,7	3,9
ČSSD	4,2	2,8	2,3	0,7	1,1	0,0	16,2	9,2	0,6	1,2	0,0	0	0,0	4,6
ODS	1,1	0,1	0,5	0,2	0,7	2,5	0,3	1,8	0,0	14,6	0,0	0	0,0	0,0
KDU-ČSL	1,1	3,8	1,7	0,6	1,6	0,5	0,8	11,0	3,0	1,0	2,3	0,2	0,1	0,1
KSČM	19,4	9,0	12,8	9,4	12,2	15,1	17,7	4,5	1,6	7,6	3,3	17,5	3,5	13,9
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	24,5	2,1	1,9	0,0	0,0	0,0

Zdroj:vlastní

Tabulka39:Podílostatníchpříjmůnacelkovýchnestátníchstranickýchpříjmů (v%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sledovanéstrany														
CELKEM	7,4	7,2	5,9	4,1	6,1	5,5	11,3	21,7	1,4	17,0	3,2	8,2	1,9	9,2
ČSSD	5,0	25,4	3,2	1,7	1,9	0,0	7,8	38,9	0,8	2,7	0,0	0	0,0	10,0
ODS	1,9	0,3	1,1	0,6	1,6	4,0	0,9	7,5	0,0	37,8	0,0	0	0,0	0,0
KDU-ČSL	1,4	7,9	2,6	1,1	2,4	0,7	3,1	23,1	5,2	1,9	4,3	0,3	0,2	0,1
KSČM	21,7	18,6	15,9	20,1	15,6	19,2	40,8	16,9	4,6	21,1	9,6	47,3	10,0	31,1
SZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	58,6	24,5	9,9	6,9	0	0,0	0,0

Zdroj:vlastní

4.3 Shrnutí

V úvodu této kapitoly byla vznesena otázka povahy našich parlamentních politických stran z hlediska jejich převažujících zdrojů příjmů. Na základě exaktního průzkumu už jsme odpověděli, že zkoumané politické strany jsou ve smyslu závislosti na státu. Jak jsme viděli, je tato závislost velice vysoká, neboť dosahuje zhruba dvou třetin souhrnu všech jejich příjmů⁴⁹. Lze dokonce říci, že tento stav není náhodný a byl legislativně iniciován a také i realizován právě těmito parlamentními politickýmistranami.

Toto konstatování má ovšem i své souvislosti a kontexty. Především je znovu třeba opakovat, že ve výsledku se jedná o naprosto neúměrnou diskriminaci neparlamentních politických stran. Dále je nutno opakovat, že zdůraznit nebezpečí výše zmíněné etatizace našich politických stran, i když vztah mezi těmito politickými stranami a státem, respektive naopak, není zcela jednoznačně římočarý–státnevlastní politické strany, a naopak politické strany nevlastní stát. To však ovšem ještě neznamená, že reálné rozhodování těchto dvou entit nemusí být vzájemně podmíněno.

⁴⁹Jistě by bylo zajímavé porovnat naši situaci se stavem v zahraničí. Snad by to mohlo být tématem pro širší výzkumný projekt.

A to je asi nejenom důležité, ale může to za jistých okolností být pro naši demokracii i nebezpečné. Stále totiž dnes ještě není dostatečně oceňován význam spolehlivého a stálého finančního zdroje od státu na reálnou politiku našich parlamentních politických stran, zejména potom těch nejvíce.

Nelze také nezmínit úlohu darů. Asi lze jen těžko označit zkoumané politické strany jako donorské. Nicméně podíl jejich příjmů z darů – zejména u oněch dvou největších politických stran – není zanedbatelný, a to ať si se všemi výše zmíněnými souvislostmi. Tedy možnosti ovlivňování praktických politických kroků těchto stran jejich sponzory a proraňování politiky a podnikatelského sektoru. Toto lze ovšem mřit jen nepřímo, nicméně by stálo za pokus porovnat – snad v nějaké případové studii – u vybraných politických stran míru sponzoringu od konkrétních podnikatelských subjektů a míru souladu jednání či postojů těchto politických stran s konkrétními podnikatelskými zájmy sponzorujících subjektů. Je ale asi reálnou skutečností, že takovéto „politické“ peníze nemusí nutně přicházet k politickým stranám běžnou cestou sponzoringu, ale třeba i formami méně oficiálními. Ale to je zřejmě již záležitost jiná ak řešení jinými institucemi, stejně jako to, že takovýchto operací se nutně nemusí účastnit politický subjekt jako takový, ale třeba jen jeho představitelé. Nicméně jenom odhadnout relaci oněch veřejně publikovaných oficiálních sponzoringů s těmi před veřejností hluboce utajovanými by jistě bylo lze (viz. například kauza privatizace Unipetrolu, stíhací G ripen atd.), neboť ze zahraničí jsou některé číselné hodnoty známy.

Význam členských příspěvků pro příjmovou stránku financí naší politických stran jistě není zanedbatelný, ale dlouhodobě klesá. Todáno především z mřenamipo čtu členů atedy i souhrnnou výší jejich příspěvků. O žádné znašich politických stran asi nelze říci, že má masovou povahu a že je tedy stranou příspěvkového typu. Naopak, počet jejich členů činí u těchto parlamentních politických stran cca 15–30tis. osob⁵⁰, pouze u KS ČM aktuálně činí cca 75–80tis. osob. Dobudoucna lze asi očekávat další pokles členské základny u KDU-ČSL a KS ČM atedy i negativní dopad na výší inkasa členských příspěvků do příjmové stránky stranických rozpočtů těchto dvou politických stran. Tedy pozorovaná tendence poklesu podílu příjmů z členských příspěvků na celkových stranických příjmech v dalších letech asi zesílí. Může to ve svém důsledku potom znamenat i to, že se i tyto dvě konkrétně zmíněné politické strany promění ve

⁵⁰ Přesné údaje, respektive jejich vývoj, není znám. Zdá se, že politické strany je pečlivě utajují.

strany podstatně menší codo členské základny a zesílí tendence fungování těchto stran jako stran volebních. Zda je to dobře či špatně je v tomto okamžiku obtížné říci. Ale zodpovězení této otázky by opět asi vyžadovalo širší výzkumnou práci, založenou na komparaci vývoje v zahraničí a širší deskripci zjištěných vývojových tendencí, jejich příčin a souvislostí. Takovýto projekt by ovšem byl pro naši politologickou teorii, ale i politickou praxi, jistě přínosný a inspirující.

ZÁVĚR

Problematika financování politických stran je vysoké aktuálním tématem všech demokratických společností. Předmětem mé bakalářské práce bylo analyzovat financování politických stran v České republice. Cílem práce byla analýza mechanismu jejich financování, porovnání jednotlivých forem financování a konečně i posouzení funkčnosti stávajícího mechanismu.

Mottem předkládané bakalářské práce je posouzení funkčnosti financování politických stran. Jde zejména o to, jak aktuální formy financování našich politických stran ovlivňují možnosti jejich volební soutěže, jinými slovy, zda naše demokracie poskytuje všem politickým stranám stejnou šanci složit své potenciální voliče.

Zjištění lze ve stručnosti shrnout asi následovně. Vývoj právní regulace financování našich politických stran byl v 90. letech poměrně bouřlivý. Od původní značně benevolentní úpravy se, i zdánlivě finančních skandálů z poloviny 90. let, přikročilo k zpracování vzápadoevropských běžných institutů a došlo ke zpřísnění kontrolních mechanismů. Přes zřejmou snahu financování politických stran více regulovat a zprůhledňovat, změny ke kterým došlo neznamenaly zrovnoprávnění hospodářských podmínek politických stran pro demokratickou soutěž, ale bohužel pravý opak. Ostatně se tomu nelze ani příliš podívat, vždyť to jsou samy politické strany, které v Parlamentu otáčejí tootázkách rozhodují nastavením příslušné legislativy.

Analýza ve třetí kapitole této práce ukazuje vývoj legislativních podmínek, zejména vývoj jejich diskriminačních prvků v neprospěch malých politických neparlamentních stran. Závěr je jednoznačný. Státní financování u nás neplní svůj hlavní úkol, kterým je zajištění rovnosti politických stran. Stát sice financuje některé politické strany, ale velmi nerovnoměrně a některým stranám dokonce financování odmítá. Současně dochází u stran zastoupených v Poslanecké sněmovně k poměrně velice silné, a zřejmě i nezdravé, závislosti na finančních prostředcích poskytovaných státem. Problém je také v tom, že stávající systém kontroly stranických financí neobsahuje dostatečně motivující a odstrašující sankce, je i systémově neuspokojivě nastaven ve svých základech, když kontrolu mají provádět kontrolovaní. To vše jsou závažné problémy konzumace demokracie, které nemusí být bez důsledků.

Rozměry hospodaření našich velkých politických stran jsou srovnatelné s velkými firmami. To jim také dává možnosti uspět ve volebním zápase, který je finančně velice náročný. Moderní přístup marketingového vedení volebních kampaní,

a v úbec působení stran na širokou občanskou veřejnost tuto finanční náročnost ještě zvyšují. Proti tomu jsou malé a střední politické strany za současných podmínek bez šance konkurovat stranám velkým. A pokud přece jenom některá hlouběji pronikne do povědomí širší občanské veřejnosti, pak zřejmě i díky svému nejasnému financování. Aktuální příklady z předvolebního zápasu v roce 2010 jsou tohopříkladem – zřejmě jde o poměrně rozsáhlé sponzorství některých podnikatelských skupin.

Pokud nám jde o skutečné vytváření podmínek pro volnou demokratickou soutěž všech našich politických stran, a nikoliv jen o jejich udržování či naopak zužování, potom nastupuje klasická otázka „Co dělat?“. Deskripce a analýza je totiž příliš málo, pokud vede pouze k nějakým závěrům. Měla by totiž znamenat i případné doporučení změn. Něco bylo již řečeno, i když jde pouze o změny parametrů stávajícího modelu, zejména pokud jde o kritéria nároku a rozsah státní podpory. Ale stačí to? Nebylo by žádoucí tento stávající model redefinovat od samého základu? Snad je tato otázka výzvou pro případné následovníky. Otevřených otázek a námětů pro případné pokračování badatelského úsilí je více, a jsou výše zmíněny. Nelze totiž problematiku financování politických stran pokrýt v rámci jedné práce.

Číselná data, mimo chodem jejich získání a práci s nimi považuju za určitý posun v úrovni zkoumání této problematiky, neboť výše uvedená tvrzení stavím na přece jenom exaktnějším základu. Nebylo ovšem cílem analyzovat finanční aspekty práce politických stran v celé jejich šíři, ale ani se zabývat pouze jednou dimenzí financování stran, totiž státním financováním. Váhu a vliv aktuálního státního podpory na demokratickou rovnost podmínek politického soutěžení lze totiž odvodit i ze souhrnnějších číselných dat. Také proto je práce zaměřena pouze na strany parlamentní a nezkoumá hospodaření malých neparlamentních politických stran. Prokázání diskriminačního nastavení kritérií nároku na státní podporu v současném systému bylo ale i tak možné. Z důvodu omezeného rozsahu této práce byly tedy zkoumány pouze ze strany zastoupené v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, tedy ČSSD, ODS, KDU-ČSL, KSČM a Strana zelených. Nicméně zkoumané období je v porovnání s obdobnými pracemi rekordní, neboť zahrnuje léta 1995 až 2008, tedy plných čtrnáct let. Možná i proto se některé výsledky závěry tohoto zkoumání odlišují od prací dříve publikovaných.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Literární zdroje

1. PELIKÁNOVÁ, J. *Financování politických stran v ČR a zahraničí*. Masarykova univerzita, Brno, 2006. 109 s. Vedoucí diplomové práce Mgr. Simona Škarabelová, Ph.D.
2. ROZTOČIL, A. *Financování politických stran a srovnání jeho právní úpravy v evropských zemích*. in ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Financování politických stran v České republice*. 1.vyd. Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, Brno, 1998. 94 s. ISBN 80-210-1811-9.
3. RYBÁŘOVÁ, L. *Financování politických stran v České republice*. Magisterská práce, Masarykova univerzita, Brno, 2006. 113 s. Vedoucí magisterské práce doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.
4. ŠARADÍN, P. *Analýza volební podpory České strany sociálně demokratické a Občanské demokratické strany ve volbách do Poslanecké sněmovny PČR*. 1.vyd. Sborník příspěvků III. Kongres českých politologů 8.-10.9.2006, Praha, Olomouc: Česká společnost pro politické vědy, 2006. 906 s. ISBN 978-80-902176-0-7.
5. ŠIMÍČEK, V. *Politické strany ústavním po řádku České republiky*. in KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky*. 1.vyd. Eurolex Bohemia, Praha, 2003. 423 s. ISBN 80-86432-45-9.
6. ŠIMÍČEK, V. *Volby v democii*. 1.vyd. soubor přednášek, Mezinárodní politologický ústav Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno, 1995. 154 s.
7. ŠIMÍČEK, V. *Vybrané otázky financování politických stran v České republice*. 1.vyd. Politologický časopis, č.2, 1997. 168 s. ISSN 1211-3247.
8. Výroční a finanční zprávy politických stran: *ODS, ČSSD, KS ČM, KDU-ČSL a Strany zelených, zprávy 1995-2008*.

Elektronické zdroje

1. *Český statistický úřad: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR období 1996-2006* [online]. 2010, poslední revize 9. 4. 2010 [cit. 28. 12. 2009]. Dostupné na WWW: <<http://www.volby.cz/>>.
2. *Český statistický úřad* [online]. 2010, poslední revize 9. 4. 2010 [cit. 4. 1. 2010]. Dostupné na WWW: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/mira_inflace>.
3. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2010, poslední revize 9. 4. 2010 [cit. 4. 1. 2010]. Dostupné na WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/politicke_strany.html>.
4. *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. 2010, poslední revize 9. 4. 2010 [cit. 28. 12. 2009]. Dostupné na WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/seznam-politickych-stran/>>.

ABSTRAKT

BRANÝ, R. *Financování politických stran zastoupených v Parlamentu České republiky : bakalářská práce*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, o. p. s., 2010. 79 s. Vedoucí bakalářské práce: doc.Dr.Mgr.Lubomír Pána, Ph.D.

Klíčová slova: politická strana, státní regulace hospodaření politických stran, legislativa stranických financí, vývojové tendence rozpočtů politických stran, demokracie.

Předmětem této bakalářské práce je analýza financování politických stran v České republice. Cílem potom analýza mechanismu jejich financování, porovnání jednotlivých forem tohoto financování a konečně i posouzení funkčnosti stávajícího mechanismu. Je totiž naléhavou otázkou, jak aktuální formy financování našich politických stran ovlivňují možnosti jejich volební soutěže. Jinými slovy, zda naše demokracie poskytuje všem politickým stranám stejnou šanci oslovit své potenciální voliče.

Pokud nám jde o skutečnou vytváření podmínek pro volnou demokratickou soutěž všech našich politických stran a nikoliv jen o jejich udržování či naopak zužování, potom nastupuje klasická otázka, „Co dělat?“. V úbec je třeba otevřených otázek a námětů pro případné pokračování badatelského úsilí více, a jsou také zmíněny. Nelze totiž problematiku financování českých politických stran pokrýt jen v rámci jedné práce.

ABSTRACT

BRANÝ, R. *Financing of the political parties represented in the parliament in the Czech Republic* : Bachelor thesis . České Budějovice : The College of Regional Studies, o.p.s., 2010. 79 p. Supervisor: doc. Dr. Mgr. Lubomír Pána, Ph.D.

Keywords: political party, state regulation of political parties finances, legislative aspects of finances of political parties, expense tensions of political parties budgets, democracy.

Main topic of this bachelor thesis is an analysis of financing of political parties in the Czech Republic. The question I would like to give an answer to is a mechanism of this financing process, comparison of different forms of this financing and finally also a functionality review of the currently used mechanism. It is very important to know how those different methods of financing can affect options of political parties within the election campaigns. In other words the question is if our democratic system provides all political parties with the same opportunities of how to contact and persuade their potential voters.

If we really want to set up rules which will provide all of our political parties with the same opportunities and options and not just to either maintain them or to even reduce them, then we face a question which is very hard to answer: "What should we do?" Actually there are quite a few unanswered questions which might eventually lead to a different thesis. It is almost impossible to cover all aspects related to the financing of Czech political parties in one thesis.