

MASARYKOVA UNIVERZITA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ

Katedra politologie

Financování politických stran v České republice

Magisterská práce

Lenka Rybářová

Vedoucí práce: Doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.

UČO: 100388

Obor: N - PL

Imatrikulační ročník: 2003

Brno, 2006

Tímto prohlašuji, že jsem magisterskou diplomovou práci na téma „**Financování politických stran v České republice**“, v rozsahu **229 106** znaků, zpracovala samostatně, pouze s využitím pramenů v práci uvedených a všechna citovaná a převzatá místa z jiných děl jsem označila podle svého nejlepšího vědomí v souladu s obvyklými pravidly a etikou vědecké práce.

V Brně, 8. května 2006

Upřímné poděkování patří doc. JUDr. Vojtěchu Šimíčkovi, Ph.D. za otevřený přístup, cenné rady, připomínky a podněty, JUDr. Pavlu Molkovi za poskytnutí zajímavého materiálu a Jankovi za podporu v období zpracování této práce.

OBSAH

1.	ÚVOD	6
1.1	Struktura práce a metoda.....	7
2.	TEORETICKÁ VÝCHODISKA	9
2.1	Politická strana a její funkce	9
2.2	Principy financování politických stran.....	12
2.3	Cíle financování politických stran	14
2.4	Podmínky financování politických stran.....	15
3.	TRADICE A ZPŮSOBY FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN	17
3.1	Tradice financování politických stran.....	17
3.2	Státní financování politických stran.....	19
3.2.1	<i>Přímé státní financování.....</i>	<i>20</i>
3.2.2	<i>Nepřímé státní financování</i>	<i>22</i>
3.3	Financování politických stran ze soukromých zdrojů.....	23
3.3.1	<i>Členské příspěvky.....</i>	<i>23</i>
3.3.2	<i>Dary</i>	<i>25</i>
3.3.3	<i>Další příjmy</i>	<i>26</i>
3.4	Jaký model financování?	27
3.5	Kontrola politických financí.....	29
3.6	Financování evropských politických stran.....	32
4.	PRÁVNÍ ÚPRAVA FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN V ČR	37
4.1	Politické strany a podnikání	39
4.2	Přímé státní financování	41
4.2.1	<i>Příspěvek na úhradu volebních nákladů.....</i>	<i>42</i>
4.2.2	<i>Příspěvek na činnost.....</i>	<i>44</i>
4.3	Nepřímé státní financování.....	48
4.4	Dary a členské příspěvky	50

4.5	Kontrola financování	52
4.6	Právo a realita.....	54
5	FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN V ČR.....	57
5.1	Česká strana sociálně demokratická (ČSSD).....	58
5.1.1	Systém financování	60
5.1.2	Shrnutí hospodaření	63
5.2	Občanská demokratická strana (ODS).....	66
5.2.1	Systém financování	67
5.2.2	Shrnutí hospodaření	69
5.3	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL).....	73
5.3.1	Systém financování	73
5.3.2	Shrnutí hospodaření	75
5.4	Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	79
5.4.1	Systém financování	79
5.4.2	Shrnutí hospodaření	81
5.5	Unie svobody – Demokratická unie (US-DEU).....	84
5.5.1	Systém financování	84
5.5.2	Shrnutí hospodaření	86
5.6	Strana zelených (SZ).....	88
5.6.1	Systém financování	88
5.6.2	Shrnutí hospodaření	90
5.7	SNK Evropští demokraté (SNK-ED).....	92
5.7.1	Systém financování	92
5.7.2	Shrnutí hospodaření	95
5.9	Výdaje státu na financování politických stran	96
6	ZÁVĚR	100
	SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY	105
	SEZNAM TABULEK A SCHÉMAT	113

1. Úvod

Jednu z nezpochybnitelných a doposud z praktického i teoretického hlediska nenahraditelných součástí demokratického politického systému představují politické strany. Jako organizace, které kromě snahy o prosazování zájmů svých členů a stoupenců usilují prostřednictvím účasti ve volbách o dobytí a vykonávání moci, potřebují ke své činnosti finanční prostředky. Tato potřeba je spojena již se vznikem politických stran jako takových, přičemž od historické éry počátku vstupu těchto aktérů do politického života národních států v 19. století se finanční nároky na zajištění jejich potřeb, a to především díky přeměně způsobu vedení volebních kampaní, výrazně zvýšily. Bez dostatečného finančního zajištění by politici nemohli efektivně komunikovat s veřejností, strany by nebyly schopné zajistit vedení svých volebních kampaní, ani by nemohly plnit všechny svoje funkce. Proto musíme přijmout skutečnost, že financování politiky obecně je nepostradatelné a politickým stranám, bez jejichž existence je doposud demokracie nepředstavitelná, musí být potřebné získávání prostředků na jejich činnost minimálně dovoleno. Jak je ale vidět z praxe, politické peníze a zvláště stranické finance s sebou přinášejí množství problémů i ve většině demokracií, mezi kterými není Česká republika výjimkou.

Přestože problematika financování politických stran představuje téma v médiích poměrně často diskutované (většinou s „vyplutím“ některého z finančních skandálů nebo v období zveřejňování výročních finančních zpráv politických stran), z pohledu politologického se u nás jedná o téma dostatečně neprobádané.¹ Příčiny tohoto na jednu stranu neutěšeného a na stranu druhou pochopitelného stavu mohou spočívat v následujících skutečnostech: 1/ Česká republika patřila do skupiny tranzitivních zemí, které v rámci přechodu od nedemokratického režimu věnovaly pozornost nejprve zajištění prostředí pro svobodné působení politických stran a pak teprve jejich financování, které se řešilo až „v druhém kole“. Tento vývoj zřejmě reflektuje také zatím stále mladá česká politologie. 2/ Protože povinnost zveřejňování finančních toků českých politických stran v podobě výročních finančních zpráv se objevila až v roce 1996, přístup k informacím tohoto typu byl zvláště pro badatele zvenčí dosti obtížný.

¹ Z pohledu právně-teoretického se problematikou financování politických stran v ČR systematicky zabývá pouze Vojtěch Šimíček, některé studie publikovali také Jan Outlý, Aleš Roztočil nebo Milan Čichoň. K teorii financování politických stran výrazně přispěli především němečtí právní teoretici a politologové.

3/ I přes veřejný přístup jsou pro kvalifikované zhodnocení tyto údaje neúplné a jednotlivé finanční toky neprůhledné. Z tohoto pohledu se můžeme spoléhat pouze na finanční prostředky poskytované politickým stranám z veřejných zdrojů, které jsou dány zákonem nebo je lze snadno vypočítat na základě volebních výsledků.

Z těchto příčin zřejmě nebyla problematika financování politických stran u nás věnována taková pozornost jako například v sousedním Německu, kde nadále probíhají na toto téma – především v kruhu právních teoretiků a politologů – živé diskuze. Protože financování politických stran výrazně ovlivňuje právní úprava (a stejně to platí i naopak), je třeba vycházet z poznatků obou těchto velmi blízkých společenskovedních odvětví. V České republice, stejně jako v jiných zemích které prošly nebo procházejí fází přechodu k demokracii, je tedy podle mého názoru zvolená problematika – i přes proběhnuvší a probíhající diskuze – z pohledu teoretického systematicky neprobádaná a z pohledu praktického stále aktuální.

S problematikou politických peněz bývá bohužel spjata i ve všech režimech se vyskytující korupce². Práce se tímto neblahým fenoménem zabývat nebude, nicméně je třeba upozornit na to, že korupce má mnoho podob a dimenzí. A protože politické strany patří k subjektům, jejichž reprezentanti mají co dočinění s veřejnou mocí, s korupcí bývají spojovány právě ony. Dlouhodobě může stranická korupce negativním způsobem ovlivnit důvěru veřejnosti a ohrozit životaschopnost demokracie, zvláště v tranzitivních zemích (srov. Institut für deutsches und europäisches Parteienrecht und Parteienforschung 2005: 30). Měli bychom také vzpomenout lobbyismus jako víceméně akceptovaný, byť ve většině zemí doposud právem nezakotvený nástroj prosazování zájmů, u kterého je stejně jako u korupce společným znakem pravděpodobné ovlivnění představitelů veřejné moci aktéry, kteří nemají demokratickou legitimitu.

1.1 Struktura práce a metoda

Práce vychází na základě doposud zjištěných poznatků z hypotézy nedostatečného zajištění požadavku oddělení politických stran od státu ve smyslu ekonomickém, jinak řečeno – cílem práce bude na základě analyticko-empirického přístupu ověřit, zda současný způsob financování politických stran v České republice přispívá ve svých důsledcích k „odcizení“ (ve smyslu vzdálení se, oslabení

² J. Senturia definoval tento pojem již v roce 1931 jako „zneužití veřejné moci pro soukromé účely.“

komunikačních vazeb) politických stran od občanů. Struktura předkládané práce, která si klade mj. za cíl přispět k odborné diskuzi o způsobu, důsledcích, možných perspektivách a dalších aspektech financování politických stran, vypadá následovně:

Na základě teoretických východisek charakterizovaných v první části týkající se fenoménu politické strany, principů, cílů a podmínek financování politických stran budou ve druhé části představeny možné způsoby stranického financování s použitím komparativního přístupu co se týká jejich výskytu ve vybraných zemích. Krátká pasáž bude věnována také financování evropských politických stran. Třetí část se zaměří na rozbor současné české právní úpravy financování politických stran a její vývoj. Čtvrtá kapitola bude věnována analýze financování vybraných politických stran v České republice. Nutno předeslat, že by v tomto případě nemělo význam rozebírat známé či méně známé finanční skandály jednotlivých politických stran, a to především s ohledem na neverifikovatelné informace, jejichž použití by nutně vyústilo do spekulativní úrovně. V analýze příjmové struktury rozpočtu politických stran budu proto vycházet především z ověřitelných materiálů, tj. výročních finančních zpráv, stanov, prohlášení, atd. přístupných veřejnosti.

V závěrečné kapitole vyhodnotím průběžně ověřovanou hypotézu a pokusím se posoudit, zda je současné nastavení financování politických stran v České republice dostačující pro fungování svobodné soutěže politických sil, tak jak ji zaručuje čl. 22 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na zvolené téma nebude myslím na škodu, dovolím-li si v průběhu práce místy použít hodnotící přístup.

2. Teoretická východiska

Následující kapitolu, jejímž hlavním cílem bude vymezit a charakterizovat teoretická východiska financování politických stran, zahájí stručný exkurz do teorie politických stran (z pohledu definice, pojetí a funkcí) a po vytyčení základních principů, na kterých staví teorie, se obecně zaměříme na cíle a podmínky financování politických stran.

2.1 Politická strana a její funkce

Abychom mohli přejít k teorii financování politických stran, je třeba představit fenomén politické strany v současném pojetí, její význam a funkce ve společnosti. Základním kamenem tohoto cíle by měla být definice, kdy je navíc nutné odlišovat politologické a právní pojetí. Co se týká politické teorie, nesnadného definičního úkolu se ujalo mnoho významných teoretiků systému politických stran. Je však třeba konstatovat, že jedním ze specifických problémů, který provází výzkum politických stran, je *„absence obecné teorie politické strany a s ní spojená neschopnost dosáhnout pojmové jednoznačnosti či adekvátní definice“* (Fiala – Strmiska 1998: 11). Na tomto místě uvedeme alespoň některé ze známých, byť nesystematicky vybraných definic.

Jedním ze starších pokusů představuje definice Maxe Webera, který charakterizuje politické strany jako *„dobrovolně vytvářené skupiny s cílem poskytnout svým předákům moc uvnitř skupiny a aktivním členům (ideové nebo materiální) možnosti prosazení věcných cílů nebo dosažení osobních výhod nebo obojího zároveň“* (Fiala – Strmiska 1998: 23 - 24). R. Aron zase představil politické strany jako *„víceméně organizovaná dobrovolná seskupení, která vyvíjejí víceméně stálou činnost, a ve jménu jistého pojetí obecného společenského zájmu se ucházejí o to, aby samy nebo v koalici převzaly funkce vlády“* (Aron 1993: 64). Zajímavý pokus představil G. Sartori se svou tzv. minimální definicí, podle které je strana *„jakákoli politická skupina, která se představuje ve volbách a je schopna prostřednictvím voleb umístit kandidáty do veřejných úřadů“* (Sartori 2005: 74).³

³ Tzv. minimální definice, jejichž charakteristickým znakem je obecnost a abstraktnost, mají nutně jen nízkou vypovídací hodnotu (bližší např. Fiala, 1995b: 108-109).

Právní dimenze⁴ definičního problému politické strany je poněkud odlišná. S vědomím výjimky SRN je nutno konstatovat, že většina právních řádů neobsahuje legální definici politické strany a vymezení pojmu politické strany spočívá na bedrech judikatury. Např. Ústavní soud se ve svém nálezu (Pl. ÚS 26/94) zabýval samotným pojmem politické strany, jež vymezil jako *právnícké korporace soukromého práva*. Je však třeba zdůraznit, že politickým stranám právní řády většinou přiznávají (ve srovnání s jinými typy sdružení) privilegované postavení, které se zejména projevuje v podobě přímého státního financování politických stran (viz. dále).

Téma financování politických stran si vyžaduje i poněkud jiné vymezení politické strany, a to především z pohledu jejího pojetí v užším nebo širším slova smyslu. Němečtí teoretikové (např. Arnim 2004: 79-80) rozumí pod užším pojetím politické strany její právní vymezení, tj. definici danou zákonem o politických stranách.⁵ Do širšího pojetí pak zahrnují i stranické nadace, frakce, poslance, členy vlády a politické úředníky, kteří mají ve skutečnosti úzké vazby na své „mateřské“ politické strany. Na české poměry bychom toto pojetí mohli s určitými modifikacemi také aplikovat, a to i přes fakt, že český právní řád nezná legální definici politické strany.⁶

Politická strana jako nezastupitelná součást politického systému plní řadu funkcí. K. von Beyme je na počátku 80. let redukoval na čtyři základní: 1/ funkce vymezení cíle (ideologie a programatika), 2/ funkce artikulace a agregace společenských zájmů, 3/ funkce mobilizace a socializace občanů v systému, 4/ rekrutování elit a funkce vytváření vlády. Přestože se od té doby funkce nezměnily, mírně se modifikovaly - ideologicko-programová funkce se stala více pragmatickou, funkce artikulace a

⁴ Z pohledu ústavního zakotvení politických stran je navíc třeba odlišit dva základní přístupy. První přístup, který v evropských zemích jednoznačně převažuje, pojímá politické strany z hlediska výkonu subjektivního veřejného sdružovacího práva občanů. Druhý přístup (typ. SRN, Portugalsko, Řecko, Španělsko, Polsko) chápe politické strany mnohem širěji – vedle možnosti realizace subjektivního veřejného práva občanů jsou strany navíc *ústavodárcem uznány i jako určité svěbytné instituce, které plní celou řadu veřejných úkolů* (cit. Šimíček 2003: 242-243).

⁵ PartG §2: „Strany jsou sdružení občanů, která trvale nebo dlouhodoběji ovlivňují politické vytváření vůle na úrovni Spolku nebo některé ze zemí a chtějí spolupůsobit na zastoupení lidu v německém Spolkovém sněmu, když se s ohledem na celkovou situaci skutečných poměrů, zejména na rozsah a pevnost své organizace, počet svých členů a své vystupování na veřejnosti poskytují dostatečnou záruku vážnosti svých záměrů. Členy strany mohou být pouze fyzické osoby.“

⁶ Absenci právní definice ospravedlňuje přiznání právní subjektivity politickým stranám, které jako právnické osoby soukromého práva (tzn. že „mohou činit vše, co zákon výslovně nezakazuje“) podléhají registraci (Srov. Filip 1999: 322 a Nález ÚS č. 296/1995 Sb.). „S ohledem na právní podstatu politických stran (...) je dokonce principiálně vhodnější ústavní a zákonná „neupravenost“ jejich pojmových znaků“ (cit. Šimíček 2003: 245).

agregace zájmů se oslabila, silně erodovala mobilizační a socializační funkce a posílila funkce rekrutování politického personálu (Fiala – Strmiska 1998: 69-71).

Jinak řečeno, politické strany - z právního pohledu korporace soukromého práva - představují organizace, s jejichž pomocí a jejichž prostřednictvím jsou do politického systému vnášeny zájmy a přesvědčení občanů. Strany tyto zájmy shromažďují, artikulují a agregují s cílem je prosadit v rámci politického procesu. V rámci politického systému jsou potom politické strany podstatnými aktéry, kteří zajišťují politickou činnost. Přitom formulují politické cíle a alternativy, pozorují, příp. kontrolují politické soupeře a ovlivňují tvorbu veřejného mínění v politických záležitostech. Podstatný prostředek pro plnění uvedených cílů a úkolů představuje prosazení stranických kádrů do politických funkcí a obsazení vysokých státních postů vlastními stoupenci (srov. Morlok 2004: 41). Je tedy zřejmé, že politické strany jsou nenahraditelné, protože typově jiná organizace by nebyla schopná zajistit zmiňované funkce. Neboť i přes jejich zařazení do soukromoprávní oblasti, ve které působí jako reprezentanti občanů vůči státu, současně vystupují ve státní sféře. Tato dichotomie se pak může negativně odrazit do kvality vztahu politické strany k občanovi, a to ve formě odcizení a nedůvěry. Vztáhneme-li tento problém k financování politických stran v České republice, vzhledem ke skutečnosti, že strany si prakticky (byť nepřímou, prostřednictvím svých poslanců) rozhodují o výši finančních prostředků, kterých se jim ze státní pokladny (ve svém důsledku z kapes daňových poplatníků) dostává, postoj nedůvěry, kritiky, příp. apatie ze strany občanů se zdá být oprávněný. Tento neblahý stav potom jen podporují finanční a korupční skandály, které jsou znamením neschopnosti politických stran unést odpovědnost spojenou s jejich postavením (srov. Šimíček 1995a: 15-16).

V úvodu stanovená hypotéza předpokládá takové nastavení financování politických stran v České republice, které spočívá v nevyváženosti příjmů politických stran ze státního rozpočtu a ze soukromých zdrojů. Listina základních práv a svobod (LZPS), která je součástí ústavního pořádku České republiky, stanoví v čl. 20 odst. 4, že politické strany a politická hnutí jsou odděleny od státu. Tento (zdánlivě samozřejmý) požadavek však může narušit právě nepřiměřené financování politických stran státem, které se – v případě, že tvoří většinovou položku v příjmové struktuře politické strany – stane rušivým elementem při dodržování „odděleného“ postoje stran a státu.

2.2 Principy financování politických stran

Jedním ze základních předpokladů teorie financování politických stran je vymezení principů, na kterých můžeme systém stavět, resp. na kterém může stavět právní úprava. Podle tzv. statusové teorie Konrada Hesse mají politické strany naplňovat status svobody, rovnosti a veřejnosti. Tato teorie vychází z myšlenky, že *„politické strany se nacházejí v určitých typech vztahů: ke státu, k ostatním politickým stranám a ke společnosti. Pro vztah politických stran ke státu by měl být určující status svobody, pro vztah k ostatním stranám status rovnosti a pro vztah ke společnosti status veřejnosti“* (cit. Šimíček 2003: 244). Pojmeme-li tyto tři statusy jako základní principy financování politických stran, můžeme (částečně z principu veřejnosti – transparentnosti) vyčlenit princip čtvrtý, kterým bude princip kontroly. Odborná literatura se ostatně shoduje na těchto čtyřech základních principech financování politických stran, přičemž názory na podobu systému financování se pak liší především v upřednostňování či zdůrazňování některého ze stěžejních principů – rovnosti nebo svobody.

Princip rovnosti má zajistit rovné podmínky pro politické strany v rámci politické soutěže, tzn. aby nedocházelo k jednostrannému a bezdůvodnému zvýhodňování či znevýhodňování některých stran v přístupu k finančním zdrojům – v tomto případě ze strany státu. Jedná se o takové nastavení financování politických stran, které zaručí rovnost šancí pro již etablované či nově vzniknuvší, pro parlamentní i mimoparlamentní politické strany. Zajištění rovných podmínek volné soutěže politických stran spočívá v zákazu diskriminace či upřednostňování jen některých soutěžitelů, v zákazu jakékoliv vedoucí úlohy některého z nich, nebo kladení překážek jejich vzniku či působení. Je však zřejmé, že uplatnění absolutní rovnosti je nereálné a pro strany by to bylo zjevně demotivující (např. pokud by strana nemohla získávat finance jiným způsobem než od státu v předem stanoveném množství).

Principem svobody se rozumí možnost získávání finančních prostředků z jakýchkoliv legálních zdrojů. Neomezená aplikace principu svobody, kterému odpovídá možnost politických stran získávat finanční prostředky ze soukromých zdrojů, je vzhledem k postavení a významu politických stran v demokratickém politickém systému taktéž stěží akceptovatelná (Šimíček 1995a: 15-16). Ačkoliv soukromoprávní charakter politických stran na jedné straně opravňuje tyto subjekty ke svobodě získávání finančních prostředků (v rámci zásady „každý může činit vše, co zákon výslovně nezakazuje“), na straně druhé absolutní uplatnění tohoto principu by

nutně vedlo k nepoměrnému zvýhodňování zájmů kapitálově silných subjektů cestou jejich podpory některé z politických stran oproti ostatním stranám, které by zastupovaly zájmy jiné (např. zájmy menšin).

Ideálním způsobem uplatnění principu svobody a principu rovnosti by bylo jejich udržení v rovnováze, nalezení vhodného a vyváženého kompromisu (srov. Filip – Šimíček 1994: 18). Zajištěním této rovnováhy by bylo dosaženo svobodné soutěže politických stran, která by se dala zároveň označit za další princip v rámci problematiky financování politických stran.⁷ Bez svobodné politické soutěže, která je možná pouze v demokratických systémech se zastupitelskou formou vlády, by navíc prakticky nebylo možné zkoumat způsoby a modely financování politických stran.

Princip veřejnosti (transparentnosti), stejně jako **princip kontroly** by se daly označit za podpůrné principy, které napomáhají vyvažování již zmíněných protikladných principů. Transparentnost je potřebná jak ve vztahu ke státu, tak ve vztahu k občanům, přičemž konkrétní podoba principu veřejnosti spočívá ve většině demokracií v možnosti seznámit se s finančními účetními zprávami politických stran. Kontrola zveřejněných údajů ze strany občanů, novinářů a dalších zainteresovaných subjektů je tak nasnadě. Přestože jsme tyto principy označili jako podpůrné, jedná se o velice „masivní pilíře“, bez jejichž existence bychom si mohli systém financování politických stran těžko představit.

Jako další z doplňujících principů bychom mohli uvést i princip odpovědnosti politické strany jako schopnost nést důsledky svého jednání (financování). S odpovědností pak úzce souvisí donucení ve smyslu vynutitelnosti právních norem. Dále se můžeme zmínit o principu spravedlnosti, kterým lze u financování politických stran ze státního rozpočtu rozumět zavedení a respektování kritéria dělicího politické strany na dvě skupiny. Jednak jsou to strany, které mají díky své voličské základně reálný význam pro politické dění a dosáhnou tak na podporu z veřejných zdrojů a jednak ty strany, které reprezentují jen malý zlomek občanů nebo vznikly pouze z recese, bez vážných úmyslů, a jsou ve volbách opakovaně neúspěšné. Spravedlivé určení hranice, která „odsoudí“ takové politické strany k dalšímu působení bez státní

⁷ Předpoklady svobodné politické soutěže představují jednak rovná pravidla hry, ale také konkurenční jednání soutěžících subjektů (srov. Šimíček 1995b: 18).

podpory, je diskutabilní a v jednotlivých zemích, které zavedly financování politických stran státem se liší.⁸

2.3 Cíle financování politických stran

Způsob, jakým jsou strany financovány by měl (při uplatňování výše uvedených principů) plnit cíle, které se od politických stran v daném politickém systému očekávají. Politologové a právní teoretici vytvářejí různé katalogy těchto cílů, které se překrývají, případně doplňují (např. Morlok 1999a: 7, Šimíček 1995b: 19, Outlý 2003a). Vyjdou-li z těchto poznatků, financování politických stran by mělo plnit následující cíle:

- hmotné zabezpečení fungování politických stran,
- schopnost politických stran svobodně se účastnit politické soutěže (včetně stran dosud nevýznamných),
- vytvoření těsných vazeb mezi členy strany a jejím vedením, motivace členů a příznivců stran,
- zamezení nežádoucím vlivům na politické strany (tedy závislosti stran na určitém druhu příjmů),
- zamezení střetu zájmů a korupci,
- mobilizace voličů stranami prostřednictvím účinné volební kampaně,
- omezení celkové nákladnosti reprezentativní demokracie,
- umožnění politické straně konkurovat ostatním stranám a vytvoření předpokladů k dosažení politické moci (např. zajištění možnosti veřejné prezentace názorů a postojů strany),
- zabezpečení činností objektivně významných pro stát (parlamentní práce, činnost spojená s volbami apod.),
- umožnění prosazování určitých názorů a zájmů i hmotnými prostředky,
- transparentnost účetnictví.

Nastaveným modelem financování politických stran lze do určité míry ovlivnit samotnou podobu stranického systému. J. Outlý rozlišil na příkladech ve vybraných

⁸ V Německu musí politické strany dosáhnout minimálně 0,5% úspěšnosti ve volbách, V České republice stojí hranice pro poskytnutí tohoto příspěvku na 1,5% získaných hlasů ve volbách, na Slovensku jsou to již 3% hlasů.

zemích tři cíle tohoto typu „inženýrství“: 1/ Vytvoření stranického pluralismu – k zavedení zákonem zakotveného financování ze státních zdrojů z tohoto důvodu začalo docházet v padesátých letech minulého století v zemích latinské Ameriky, kdy např. v roce 1957 v Portoriku šlo zavedením Zákona o volebním fondu o snahu „osvobodit“ tamní politické strany ze závislosti na cukrovarnických kartelech a od nucení státních úředníků odvádět 2% ze svých platů straně u moci (srov. Pinto-Duschinski 1999). 2/ Získání ztracené dynamiky – došlo-li k zakonzervování stranického systému ve prospěch stran vládních či parlamentních nebo k nežádoucímu propojení politické a podnikatelské sféry. Různé způsoby právní úpravy s tímto cílem se uplatnily ve většině západoevropských zemích. 3/ Znesnadnění či zamezení volební soutěže politických stran – zde Outlý uvádí některá dřívější ustanovení právní úpravy financování politických stran, které byly Ústavním soudem ČR označeny za odporující principu volného vstupu do politické soutěže (Outlý 2003: 100).

2.4 Podmínky financování politických stran

Na závěr kapitoly představující teoretická východiska je třeba shrnout podmínky financování politických stran, které jsou z obecného kontextu zřejmé, nicméně pro úplnost je třeba, aby byly na tomto místě zmíněny. Základní podmínku představuje demokratický politický systém země, který zaručí vznik a rozvoj prostředí pro svobodnou politickou soutěž. Mezi charakterem politického systému a způsobem (resp. modelem) financování politických stran totiž existuje vzájemný vztah. Vzhledem k tomu, jak podstatné pro politické strany finanční prostředky jsou, může být regulace financování politických stran na jedné straně nástrojem jak znesnadnit, omezit, příp. úplně znemožnit svobodnou soutěž politických stran nebo na straně druhé tuto soutěž podpořit a přispět tak k vytvoření stranického pluralismu.

Dalšími podmínkami, které výrazně ovlivňují podobu financování politických stran, jsou politická kultura a ekonomická úroveň země. Politická kultura, jejíž úroveň je nesnadné změřit podle objektivních kritérií⁹, může být vyjádřitelná v mnoha podobách.¹⁰ Dalo by se však říci, že čím více se politická kultura přibližuje „fair-play“

⁹ Na jedné straně se můžeme setkat s názory, které pod pojem politická kultura podřazují vše, co souvisí s politikou a na straně druhé je politická kultura považována za příliš neurčitý koncept stojící na okraji politologického zkoumání.

¹⁰ V podobě vnímání, hodnocení a vnitřního přijetí či odmítnutí politického režimu, dále může vyjadřovat zvláštnosti odlišující jednotlivé země, někdy se politická kultura výlučně spojuje

v politické soutěži, tím je její úroveň vyšší a tím je méně zapotřebí financovat politické strany ze státních zdrojů (a naopak). Způsob financování politických stran ovlivňuje také ekonomická úroveň státu a fyzických osob (členů, příznivců, sponzorů, lobbistů) (Šimíček 1995a: 17-18).

Vzhledem k tomu, že podoba politického systému je významně určována nastavením legislativy regulující vznik a podmínky fungování politických stran, právní úprava hraje významnou roli zejména v případě financování politických stran. V této souvislosti bývá právo politických stran někdy označováno za právo financování politických stran (Šimíček 1997: 160).

s politickými hodnotami, ale může být i definicí spravedlnosti, může vyjadřovat národní charakter atd. (Miháliková 2004).

3. Tradice a způsoby financování politických stran

Politické strany jsou v současnosti v zásadě financovány dvěma způsoby: jedná se o financování z veřejných zdrojů (příspěvky ze státního rozpočtu a z rozpočtů územních samosprávných jednotek) a ze soukromých zdrojů (vlastní zdroje politických stran). Politické strany v České republice mají možnost využívat oba z těchto způsobů financování¹¹, nicméně tento stav je dán charakteristickými vlivy, které se týkají politického systému a jeho vývoje v dané zemi. Předtím než přejdeme k upřesnění a členění způsobů, resp. modelů financování politických stran, zmíníme se o počátcích a vývoji této problematiky v českých zemích a posléze i o tradici některých dalších evropských zemích. Na závěr se dotkneme v souvislosti s vyvíjejícím se fenoménem evropské politické strany o jeho financování se zaměřením na poskytování příspěvků z rozpočtu Evropské unie.

3.1 Tradice financování politických stran

Se vznikem a vývojem politických stran na českém území, ale také jinde v Evropě v průběhu devatenáctého století, kdy začaly být strany široce přijímány jako *legitimní a nutný nástroj svobodné vlády* (cit. Sartori 2005, 74), se neodmyslitelně setkáváme také s jevem jejich financování. Finanční prostředky znamenaly a znamenají pro politické strany především možnost ovlivňovat voličské preference v rámci předvolebního boje¹², ale také předpoklad zabezpečení fungování politické strany z organizačního hlediska. Peníze představují pro politické strany především moc komunikovat a přesvědčovat, ale také (zvláště v dnešní době) ovlivňovat společnost všemi dostupnými prostředky.

Vrátíme-li se do období formování politických stran v českých zemích, tedy ještě do období habsburské monarchie, kdy postupně docházelo k transformaci původně honoračních stran ve strany masové a stran všennárodních ve strany zájmové (podobně jako jinde v Evropě), můžeme vysledovat i posun ve financování politických

¹¹ Byť co se týká financování z veřejných zdrojů, podle současného znění zákona č. 424/1991, o sdružování v politických stranách a v politických hnutích již příspěvky z rozpočtů územních samosprávných celků a obcí mezi přípustné zdroje příjmů politických stran nespádají, a to počínaje novelou zákona č. 340/2000 Sb. Zbývá tedy již „jen“ financování ze státního rozpočtu.

¹² Volební kampaně a jejich výzkum představuje - zvláště s neustále se zvyšujícím vlivem médií na průběh voleb - další důležité téma (v České republice politologickým výzkumem doposud jen málo dotčené). (Více k tomuto tématu Bradová 2005: 106).

stran, které si od 90. let 19. století v souvislosti s prosazováním profesionálního přístupu k organizaci a agitaci snažily zajistit stabilnější finanční zázemí. Zatímco do počátku 20. století si strany vystačily s individuálními dary stoupenců a svých politiků, se zavedením všeobecného volebního práva se začalo přistupovat ke všeobecnému odvádění stranických daní (členských příspěvků) a prostřednictvím hospodářské, reklamní a inzertní činnosti se získávaly další peníze. Tyto tendence se promítaly napříč politickým spektrem, přičemž vysoké finanční nároky spadaly na v té době nezbytný stranický tisk (srov. Malíř a Marek 2005: 22).

V první Československé republice měly politické strany mimořádné postavení. Zajímavou skutečností však byla jejich právní nezakotvenost – přestože byly nejdůležitějšími prvky volebního procesu a prostřednictvím parlamentu prakticky vytvářely právo, samy neměly právní subjektivitu. Hlavním předpokladem pro stabilní finanční příjem politických stran byla rozsáhlá členská základna, kterou disponovaly nejsilnější prvorepublikové politické strany. Kromě vybírání stranických příspěvků organizovaly politické strany při různých příležitostech také mimořádné sbírky na fond strany. V tomto období si tedy politické strany vystačily s financováním z vlastních zdrojů a na základě své vlastní činnosti, což bylo do určité míry dáno vysokou mírou spolkového života prvorepublikové společnosti. Státní financování politických stran v demokratické společnosti bylo u nás zakotveno zákonem až na počátku 90. let 20. stol.

Tradice politiky v jednotlivých evropských zemích ovlivnila bezpochyby i současnou podobu financování politických stran v těchto státech. Typickým příkladem státu, kde díky tradici a kontinuálnímu historickému vývoji neexistuje přímé státní financování politických stran je Velká Británie. Státní financování v širším pojetí je zde totiž vnímáno jako něco, co stojí v rozporu s principy politického pluralismu. Zákon zde s politickými stranami nakládá stejně jako s jinými sdruženími, nemají žádné zvláštní postavení ani privilegia, a proto není prováděna ani žádná pravidelná kontrola jejich financování - podléhají pouze omezením, která se vztahují k jejich účasti v parlamentních a obecních volbách (Smith 1992: 233-248). Stát se na financování politických stran podílí pouze příspěvky na činnost v parlamentu, které poskytuje jen opozici v Dolní sněmovně (*short money*) ve výši podle počtu dosažených mandátů a obdržených hlasů a opozici v Horní sněmovně (*cranborne money*). Nepřímá podpora pak spočívá např. v hrazení poštovních zásilek, poskytnutí volného rozhlasového vysílacího času a jiných výhod (Electoral Commission 2004). Podobná situace existuje

také v Irsku, odhlédneme-li od příspěvků na výdaje spojené s parlamentní činností, státní financování politických stran zde na rozdíl od většiny zemí kontinentální Evropy neexistuje (více Kelly 1992: 259-272).

Podobně jako tradice působí na podobu systému financování politických stran v jednotlivých státech také systém práva. Na rozdíl od anglosaského právního systému, ve kterém se neobjevuje potřeba měnit nastavenou podobu financování (The Stationary Office 1999), kontinentální právní systémy se naopak snaží tuto problematiku podrobně legislativně podchytit. Významnou úlohu v nahlížení na regulaci financování politických stran (v souvislosti s potřebou podrobné právní úpravy politických stran jako takových) hraje také zkušenost jednotlivých zemí s nedemokratickými režimy. Ať se již jedná o Německo, které se z legislativního pohledu této problematice věnuje nejprecizněji, Řecko, Itálii, Portugalsko, Španělsko, Francii¹³, příp. bývalé evropské postkomunistické země (včetně České republiky). Právní úprava financování politických stran existuje z dalších zemí EU také v Dánsku, Belgii a Lucembursku.

3.2 Státní financování politických stran

V souvislosti s proměnami a vývojem vztahu politických stran a státu se měnil i postoj státu k financování politických stran a jeho regulaci. Německý právník Heinrich Triepel rozpoznal ve vývoji vztahu státu a politických stran čtyři fáze – potlačování, ignorování, uznání a ústavní inkorporace (Filip 1999: 319). Tento vývoj lze aplikovat i na vztah státu k regulaci financování politických stran, neboť teprve s uznáním a inkorporací politických stran do právních řádů se začala prosazovat i otázka právního zakotvení stranického financování. Jeden z důkazů vnímání politických stran jako významných politických aktérů a nezastupitelné součásti demokratického politického systému spočívá v jejich finanční podpoře z veřejných zdrojů. Velikost státního příspěvku se však v jednotlivých evropských zemích velmi liší. Karl-Heinz Nassmacher odhaduje, že z celkových výdajů čerpaných na politické strany a volby z veřejných zdrojů se procento rozdělené mezi politické strany pohybuje od 2% ve Velké Británii a

¹³ Tyto státy se ve svých ústavách o politických stranách výslovně zmiňují, řecká ústava zakotvuje v čl. 29 i základní východiska zákonné úpravy financování politických stran a jeho kontroly. (Klokočka – Wagnerová 2004).

4% v Itálii, přes 16% v Nizozemí až ke 43% ve Španělsku, 54% v Německu, 56% ve Francii nebo 65% ve Švédsku.¹⁴

Státní podpora může být přímá i nepřímá, přičemž přímé státní financování je možné považovat za nejpřehlednější. Jedná se o příspěvek, na který mají strany nárok ze zákona, a který se většinou přiznává na základě určité míry úspěšnosti ve volbách. Nepřímá státní podpora pak spočívá ve financování výdajů, které souvisejí s hlavními funkcemi politických stran, nicméně které by si za jiných okolností (resp. v případě své neúčasti na parlamentním „životě“) hradily samy.

Podle K. Nassmachera musí veřejné financování politických stran v demokratických státech sledovat dva hlavní cíle:

1/ Zaručit politickým stranám a kandidátům základní zdroje pro výkon jejich funkcí, rovný přístup k těmto zdrojům a korekci jakýchkoli privilegií, které by mohly tuto rovnost narušit.

2/ Podporovat a motivovat občanskou spoluúčasť a spoluzodpovědnost prostřednictvím soukromého financování a dosáhnout maximálního vlivu občanské společnosti v politice. Tento cíl také stanoví omezení na výši a formu soukromých příspěvků (Nassmacher 2003: 8).

3.2.1 Přímé státní financování

První evropskou zemí, která přijala systém státního financování politických stran bylo Německo v roce 1959¹⁵ a postupně následovaly další země včetně České republiky. Tato forma podpory je zákonem přesně vymezena, obvykle se jedná o následující státní příspěvky:

1/ příspěvek na volby – jedná se o jednorázovou státní dotaci, která se odvozuje od účasti politické strany ve volbách; o jeho udělení se rozhoduje na základě volebního výsledku a jeho výše se většinou odvíjí od počtu získaných hlasů ve volbách. Příspěvek na volby není v evropských zemích výjimečným institutem, liší se však podmínky pro jeho vyplacení, které lze rozdělit do tří kategorií:

¹⁴ K.H.Nassmacher zahrnul do svého výběru pouze některé státy, nicméně lze odhadnout, že v průměru se tyto výdaje pohybují kolem 1/3 celkových výdajů státu na politické strany a volby, a to i ve státech střední a východní Evropy (Nassmacher 2002: 16).

¹⁵ Dříve byl tento způsob financování zaveden pouze v Kostarice (1954) a Argentině (1955). (Podle: Pinto-Duschinski 1999).

a) Podmínka volební úspěšnosti – toto kritérium stojí na předpokladu, že příspěvek na úhradu volebních nákladů náleží pouze těm stranám, které zastupují určitou významnou část voličů. Procentuální hranice, která určuje tuto „významnou“ část se v evropských zemích dost liší a pohybuje se od 0,5% ve spolkových volbách v Německu, přes 1,5% v České republice, 3% v Polsku, Lotyšsku nebo na Slovensku až po 5% např. v Bulharsku. V Dánsku se přidělení příspěvku odvíjí od požadavku získání nominálního počtu platných hlasů (jeden tisíc) v parlamentních volbách a v Lucembursku na získání alespoň pěti procent v příslušném volebním obvodu.¹⁶

b) Podmínka účasti ve volbách – strana se podle tohoto kritéria musí účastnit voleb v určitém počtu volebních obvodů nebo musí postavit určitý počet kandidátů. Tímto způsobem se uděluje příspěvek v Maďarsku, kde je státem určená suma pro příspěvek na úhradu volebních nákladů vydělena celkovým počtem kandidujících a podle toho proporčně přidělena v dostatečném předstihu před volbami stranám, za které kandidují, ale také nezávislým kandidátům (Outlý 2003: 108).

c) Třetí kategorii tvoří splnění obou podmínek, tj. volební úspěšnosti i účasti ve volbách. Typickým příkladem je Řecko, kde strana musí celostátně získat alespoň 3% hlasů a zároveň kandidovat alespoň ve dvou třetinách obvodů.

2/ příspěvek na činnost – jedná se o pravidelný příspěvek, který zahrnuje *stálý příspěvek* a *příspěvek na mandát*. Argumentace pro udělování tohoto příspěvku spočívá v tom, že činnost politických stran je trvalá a nesoustředí se pouze do období voleb. Financování určité části těchto nákladů z veřejných zdrojů se tedy může jevit jako opodstatněné, nicméně je nutné sledovat požadavek přiměřenosti. Jediným kritériem pro získání tohoto příspěvku je dosažení určité hranice úspěšnosti ve volbách, v případě příspěvku na mandát pak získání křesla v parlamentu. V porovnání s příspěvkem na úhradu volebních nákladů je logické podporovat ty strany, které bezpečně splňují kritérium významnosti, kdy dokáží oslovit takový počet voličů, který by měl převyšovat hranici stanovenou pro získání příspěvku na úhradu volebních nákladů.¹⁷

¹⁶ Nález Ústavního soudu č. 243/1999 Sb., ve věci návrhu na zrušení § 85 druhé věty z.č. 247/1995 Sb.

¹⁷ Výše a způsob rozdělování se v jednotlivých zemích dosti liší. (*Vice např.* Austin, Tjernström 2003).

3.2.2 *Nepřímé státní financování*

Přidržíme-li se rozdělení pojetí politické strany v užším a širším slova smyslu, můžeme nepřímé státní financování vymezit následovně:

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 u zvolených, příp. jmenovaných zástupců politických stran, kteří formálně vykonávají např. 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 stranickým účelům (např. služebního vozu, telefonu).

Je zřejmé, že s ohledem na charakter způsobů nepřímého státního financování¹⁸ 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.

Podíl, kterým stát přispívá do rozpočtu jednotlivých politických stran, představuje důležitý ukazatel vztahu politických stran k občanům a ke státu. Právě tento podíl bude při ověřování v úvodu stanovené hypotézy – společně s dalšími ukazateli – jedním z podstatných verifikačních údajů. Čím větší měrou se totiž stát podílí na rozpočtech politických stran, tím více se strany odklánějí od občanů – příznivců a potencionálních nových členů. Čím důležitější jsou pro politickou stranu státní příspěvky, tím více se na ně fixují (případně podporují jejich zvyšování) a nepotřebují získávat nové stoupence své politiky – aktivní účastníky politického života. Z celoevropské zkušenosti permanentně klesající volební účasti neobstojí v tomto případě ani argument, že jediným měřítkem pro získání státního příspěvku je podpora voličů vyjádřená volebním výsledkem.

Státní financování se tak jako vyjádření principu rovnosti negativně odráží do vnímání tohoto systému občany – daňovými poplatníky, kteří přispívají do „společného koše“, aniž by mohli ovlivnit přerozdělování. Nechtěně tak podporují i ty politické strany, se kterými nesympatizují nebo je přímo odmítají. Toto tvrzení podporují i

¹⁸ Uvedené vymezení je pouze demonstrativní, nikoli vyčerpávající, a to především z důvodu značné vynalézavosti politických stran a jejich představitelů (nejenom v českých poměrech).

průzkumy veřejného mínění, podle kterých více než 2/3 respondentů nesouhlasí s financováním politických stran ze státního rozpočtu.

Tab. č. 1: Možnosti financování politických stran – výzkum veřejného mínění

	rozhodně souhlasí	spíše souhlasí	spíše nesouhlasí	rozhodně nesouhlasí
ze státního rozpočtu, tedy z daní	6,9	21,0	25,9	41,9
od soukromých sponzorů a zájmových skupin	23,2	47,7	14,1	9,8
z členských příspěvků	66,4	28,1	1,7	1,2
od sympatizantů strany	45,1	42,2	5,7	2,4
z vlastního podnikání	26,1	31,3	16,3	13,4

Zdroj: CVVM – výzkum Naše společnost 2003 (dopočet do 100% v řádcích tvoří odpovědi „neví“)

3.3 Financování politických stran ze soukromých zdrojů

Jak již bylo výše naznačeno v souvislosti s tradicí, soukromé prostředky představují nejstarší zdroj financování politických stran, což logicky souvisí s jejich počáteční ignorancí právním řádem, přestože de facto zastávaly klíčovou roli v politickém systému.¹⁹ Soukromé financování je plně v souladu s principem svobody, kdy v rámci systému svobodné soutěže politických stran působí politické strany jako navzájem si konkurující subjekty, které se snaží získat na základě svých vlastních schopností a možností prostředky k dosažení svých cílů. Přestože financování ze soukromých prostředků patří k výsostným právům politických stran, způsob jejich získávání musí splňovat podmínky fair-play hry, tzn. že se musí uskutečňovat legálně, v rámci zákona.

Existuje mnoho způsobů financování ze soukromých zdrojů, které bychom mohli pro naše účely zjednodušeně rozdělit do tří skupin, které následně rozčleníme: 1/ členské příspěvky, 2/ dary 3/ další příjmy.

3.3.1 Členské příspěvky

Příspěvky od členů politických stran by se daly označit za „neproblematické“ peníze, představují optimální způsob financování politických stran, jehož podíl na příjmech politické strany závisí na počtu členů strany. Výše členských příspěvků a způsob jejich vybírání je ve většině evropských zemí vnitřní záležitostí politických

¹⁹ Politické strany působící v rámci první československé republiky byly vzaty de iure na vědomí paradoxně až v souvislosti se zákonem č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a rozpouštění politických stran.

stran, nicméně např. v Rumunsku zákon jejich výši omezuje (Moragu – Iorga 2005: 134-135).

Na jednu stranu nelze členské příspěvky spojovat s nebezpečím nežádoucího ovlivnění tvorby politické vůle nebo jiné funkce politické strany, na druhou stranu ale nejsou klíčovým příjmem a jejich význam se stále snižuje. Tato negativní skutečnost spočívá především v současném vnímání politických stran, jejichž členská základna se v souvislosti s vývojovými proměnami organizačního typu politických stran od strany masové (členské příspěvky byly hlavním zdrojem) přes catch-all party (používá příspěvky z široké škály zdrojů) až ke straně kartelového typu (hlavním zdrojem je státní financování)²⁰ snižuje.²¹ Tento trend ještě podporuje nízký zájem o politickou angažovanost a v souvislosti s politickými skandály a nízkou úrovní politické kultury jakýsi syndrom „znehucení“ politikou vůbec. Zpětnou reakcí zákonodárců ve většině evropských zemích je pak důraz na podporu z veřejných zdrojů, aby se přinejmenším zaplnila „mezera“ mezi stoupajícími náklady a klesajícími příjmy z členských příspěvků.

Paradoxně, před rokem 1989 byly v tehdejších komunistických zemích členské příspěvky hlavním zdrojem financování komunistické strany, přičemž právě tato skutečnost může být jedním z důvodů proč je v zemích střední a východní Evropy oproti západním demokraciím pokles členství v politických stranách – a následkem toho i pokles příjmů z členských příspěvků - tak výrazný.

Tab. č. 2: Členství v politické straně vyjádřené v procentech na počet voličů

Země	Rok	Absolutní počet členů politických stran	Členové politických stran / voliči
Rakousko	1999	1.031.052	17,66
Finsko	1998	400.615	9,65
Norsko	1997	242.022	7,31
Řecko	1998	600.000	6,77
Belgie	1999	480.804	6,55
Švýcarsko	1997	293.000	6,38
Švédsko	1998	365.588	5,54
Dánsko	1998	205.382	5,14
Slovensko	2000	165.277	4,11
Itálie	1998	1.974.040	4,05
Portugalsko	2000	346.504	3,99

²⁰ V prvním stadiu formování politických stran převažovaly strany honorační (elitní), ve kterých členské příspěvky nehrály žádnou roli. (K organizačním modelům politických stran Katz a Mair 1995: 5-28).

²¹ Např. Československá sociálně demokratická strana dělnická měla v roce 1924 (tedy již po vyčlenění komunistů) 187 855 členů a ČSSD (jako její nástupkyně) měla na sklonku roku 2001 16 300 členů. Nejsilnější členskou základnou u nás nadále disponuje KSČM se 120 672 členy k roku 2000 (Sokol a Mrklas 2002: 19).

Česká rep.	1999	319.800	3,94
Španělsko	2000	1.131.250	3,42
Irsko	1998	86.000	3,14
Německo	1999	1.780.173	2,93
Nizozemí	2000	294.469	2,51
Maďarsko	1999	173.600	2,15
V. Británie	1998	840.000	1,92
Francie	1999	615.219	1,57
Polsko	2000	326.500	1,15

Zdroj: Mair, P. – Biezen, I.: „Party Membership in Twenty European Democracies 1980 – 2000“, Party Politics, Vol. 7, No.1, 2001, p. 9.

3.3.2 Dary

Na rozdíl od členských příspěvků jsou dary poskytované politickým stranám zdrojem poněkud problematictějším, zvláště když patří mezi významný zdroj financí. Přestože je nutné považovat obdarování politické strany, se kterou dárci sympatizuje, za plně legitimní²², jen málokdo však může věřit tomu, že hodnotný finanční dar poskytnutý politické straně ze strany právnické, ale i fyzické osoby, se považuje za nezištnou a dobromyslnou pomoc ze strany dárce. Zde je však nutné diferencovat, a proto považuji za vhodné upozornit na rozdíly mezi individuálními dary fyzických osob a sponzorskými dary osob právnických, a v souvislosti s tím i na pozornost, jakou některé země ve svých právních úpravách darům věnují.

Jedná se zejména o výši darů a jejich původ. V souvislosti s výše zmíněným principem rovnosti, jsou to právě dary kapitálově silných subjektů, které tuto rovnost narušují a výrazně tak posilují předvolební pozice „svých“ stran (není ovšem vyloučeno, že někteří dárce se chtějí před volbami pojistit a hrají na více stran najednou). Politické strany, jejichž příjem závisí z větší části na darech, se tímto způsobem mohou stát nástroji v rukou jejich sponzorů. Neobhájí tak již zájmy svých členů a voličů, nýbrž zájmy těch subjektů, které je financují, což již nemá s posláním politické strany nic společného (srov. Černý a Clough 2001: 7).

Tyto a další důvody vedou ke snaze ze strany státu omezit výši darů, příp. zakázat přijímání darů od některých subjektů. Naše právní úprava výši darů neomezuje, okruh subjektů však ano (podrobně viz dále). V ostatních evropských zemích se pohlíží na

²² Karl-Heinz Nassmacher označuje stranické příjmy z členských příspěvků a malé dary jako „grass-roots financing“, jehož podíl se na financování politických stran v evropských zemích pohybuje od zanedbatelných 3-5% celkového příjmu ve Španělsku, přes 12-28% ve Francii až po 35-61% v Nizozemí, kde členské příspěvky a drobné dary tvoří hlavní zdroj příjmů politických stran. Do „grass-roots financing“ lze zařadit také zisky z loterií, které např. ve Švédsku v roce 1997 přinesli sociálním demokratům přibližně 38% celkových příjmů (Nassmacher 2003b: 118-120).

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 výši darů, ale také výši výdajů na volební kampaně (Nassmacher 2003b: 128-129), Polsko omezuje výši darů i dárce 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 např. také dary, které jsou straně *zjevně darovány v očekávání ekonomické nebo politické výhody*.²³ 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.

Mezinárodní organizace Transparency International, která se zaměřuje na monitorování stavu korupce a jejího potlačování doporučuje standardy politického financování, ve kterých je logicky právě darům věnována významná pozornost. „Žádoucí je, aby dary politickým stranám, kandidátům a zvoleným funkcionářům nebyly prostředkem k získání osobních nebo politických výhod nebo „propustkou“ k politikům či státním úředníkům. Politické strany, kandidáti a politici by měli zveřejňovat svůj majetkový stav, příjmy a výdaje přes nezávislou agenturu. Tyto údaje, které by zahrnovaly mj. seznam dárců a jejich darů, by měly být každoročně zveřejňovány, obzvláště před a po volbách. Pozornost by měla být také věnována omezení darů právnických osob a zahraničních subjektů, stejně jako velkým darům individuálních dárců“ (Transparency International 2004: 16-17).

3.3.3 Další příjmy

Možnosti příjmů z dalších zdrojů bývají v zemích se státním financováním politických stran obvykle omezeny. Nemusí to však být vždy příjmy zanedbatelné. Patří sem jednak příjmy z podnikání, dědictví, úroky z vkladů, příjmy z pronájmu a prodeje nemovitostí a příjmy z dalších fundraisingových aktivit,²⁴ kam můžeme zařadit pořádání společenských, kulturních nebo sportovních akcí. U těchto způsobů

²³ §25, Abs. 2 PartG 2004 (BGBl. I, S. 3673).

²⁴ Fundraising lze charakterizovat jako systematickou činnost, jejímž výsledkem je získání finančních či jiných prostředků na obecně prospěšnou činnost organizací nebo jednotlivců.

financování však platí, že nesmí být v rozporu s „posláním“ politické strany, což platí především pro podnikání. Jako další příjem je třeba zmínit i tzv. stranické daně, tj. finanční částky, které jsou vyčleňovány pro politické strany z poslaneckých platů a z platů dalších úředníků - členů politické strany.

3.4 Jaký model financování?

Teorie i praxe stranického financování v evropských demokraciích se přiklání ke kombinaci veřejného a soukromého financování (tzv. smíšený model financování), což můžeme jednak považovat za pokus o rovnováhu mezi principy rovnosti a svobody a jednak za ryze praktický účel – ani jeden ze způsobů financování by ve své čisté podobě v současnosti zřejmě nedokázal pokrýt náklady politických stran na jejich činnost. Protože vzhledem k rozdílnému vývoji, tradicím a podmínkám jednotlivých zemí nelze označit žádný z modelů financování politických stran za ideální, každá země by měla hledat svůj originální způsob, který by vyhovoval nejen potřebám politických stran, ale především akceptoval požadavek veřejnosti.

Christine Landfried upozorňuje na tendence, které od 90. let určují politické financování, a které znepokojují nejen veřejnost odbornou. Jedná se o hrozby *kapitalizace* (Kapitalisierung) a *etatizace* (Etatisierung) příjmové struktury a hrozbu *komercializace* (Kommerzialisierung) výdajů (Landfried 1994: 315-357). Etatizace příjmů znamená rostoucí podíl státního příspěvku na celkových příjmech strany, který by podle Landfriedové neměl překročit 50%. Tato tendence odpovídá formování stran tzv. kartelového typu, které se stále více odcizují voličům a využívají státní moc k vlastním zájmům, mj. i k navyšování státního financování své činnosti.²⁵ Kapitalizací příjmů se rozumí rostoucí význam a upřednostňování velkých darů před členskými příspěvky a malými dary. Konečně komercializace výdajů znamená posun od dobrovolné práce pro stranu k profesionálnímu managementu a marketingu. „Státní financování politických stran přispívá k osamostatňování politické třídy, protože nabízí možnost vytvářet politiku nezávisle na členských příspěvcích na základě spolehlivého a stálého zdroje příjmů. Velké dary politickým stranám a politikům toto osamostatňování podporují, protože dárce získávají díky svým penězům politický vliv a

²⁵ Peter Mair a Richard Katz, kteří tento typ politické strany nastínili upozorňují na to, že tento koncept nelze uplatnit ve všech zemích. A jsou to právě státy již z výše uvedených důvodů neinklinující k zavedení přímé formy státního financování – např. Velká Británie a Irsko, kde je uplatnění strany kartelového typu takřka nemožné.

vzniká nebezpečí, že příslušníci politické třídy budou rozhodovat v zájmu dárců bez ohledu na zájmy občanů. Komeracionalizace výdajové politiky má za následek, že komunikace mezi občany a politickou třídou je stále více programována poradci, orientuje se podle výsledků veřejného mínění a odehrává se v televizi“ (Landfried 1994: 356-357).

Nejjistějším (nikoliv však všemocným) nástrojem k určitému omezení těchto nežádoucích tendencí je kvalitní právní úprava. Jak již bylo výše naznačeno, přestože by měla být „ušita na míru“ pro konkrétní zemi, možné způsoby jak potlačit tyto tendence (etatizace a kapitalizace příjmů) mohou být následující²⁶:

1/ Zavedení relativního limitu pro státní příspěvky (potlačení etatizace příjmů). Přijatelnou hranicí může být již výše zmíněných maximálně 50% z celkových příjmů politických stran.

2/ Zavedení absolutního limitu pro státní příspěvky, které mohou být politické straně vyplaceny (potlačení etatizace příjmů).

3/ Daňové znevýhodnění velkých darů právnických osob a naopak zvýhodnění malých dárců (potlačení kapitalizace příjmů).

Pokud mají politické strany možnost volby využít všechny způsoby financování – což vzhledem ke smíšenému charakteru financování ve většině zemí (včetně České republiky) a za splnění podmínky dosažení určité hranice volební úspěšnosti u státního financování mají, v zájmu vyhnout se závislosti na některém ze zdrojů by měly všechny možnosti vyváženě kombinovat. To se však ne vždy daří. Podle převažujícího způsobu financování můžeme velmi zjednodušeně charakterizovat následující typy stran (srov. Šimíček 1995a: 17):

1/ Strany závislé na státu – největší část jejich stranického rozpočtu tvoří příjmy z veřejných zdrojů, nemají proto zájem na jejich snižování. Použijeme-li terminologii teoretiků Maira a Katze, jedná se o strany kartelu, které se díky zdrojům svých příjmů vzdalují od voličů a brání vstupu stran stojících mimo kartel do státního aparátu.

2/ Strany donorské – největším zdrojem jejich příjmů jsou dary, proto se orientují na kapitálově silné zájmy. Na rozdíl od stran závislých na státu, které se stávají

²⁶ Komeracionalizaci výdajů je také nutno chápat jako „daň“ dnešní mediální době.

součástí státu²⁷, donorské strany se stávají nástroji v rukou zájmových skupin, které je sponzorují.

3/ Strany příspěvkové – základ jejich příjmů tvoří stranické příspěvky (můžeme sem zařadit i malé dary), proto se orientují na vytvoření a udržení široké členské základny. Tento typ odpovídá masovým politickým stranám.

3.5 Kontrola politických financí

Bez prvku kontroly by systém financování politických stran byl neúplný a především nefunkční. Jednotlivé země zavedly různé kontrolní mechanismy, přičemž zde se výrazně uplatnily rozdíly mezi západními demokraciemi a státy střední a východní Evropy spadajícími do skupiny tranzitivních zemí. Jak píše Marcin Walecki, zatímco v prvních fázích demokratické tranzice zastávala většina států střední a východní Evropy v tomto pohledu liberálnější postoje, které byly přirozenou reakcí na bývalý komunistický systém a představovaly odmítnutí jeho restrikcí, nyní se rozsah regulace mezi těmito zeměmi znatelně liší. Zkušenosti z těchto nových demokraciích potvrzují následující poznatky:

1/ Teoreticky dobře zvládnutá regulace, která vyžaduje předkládání finančních výkazů není nutně efektivní, pokud pokrývá pouze některé aspekty financování politických stran.

2/ Nejvážnější slabina úspěšného fungování systému kontroly spočívá v absenci nezávislého kontrolního orgánu, který by dohlížel na financování politických stran.

3/ Otevřenost nemusí být vždy rozhodující. Proces demokratizace vyžaduje určitý stupeň soukromí a svobodu od obtěžování (Walecki 2003: 89-90).

Přestože vykazování a zveřejňování informací o stranickém financování představuje základní předpoklad jeho transparentnosti, zkušenosti z postkomunistických států ukazují, že legislativa zavádějící „pro-transparentní“ opatření může být i kontraproduktivní. Tento problém spočívá v nedostatečné vynutitelnosti, která úzce souvisí s kontrolou stranického financování. Poněkud jiná je situace v některých západních demokraciích, kde proběhl zajímavý vývoj směrem k zavedení kontrolních mechanismů.

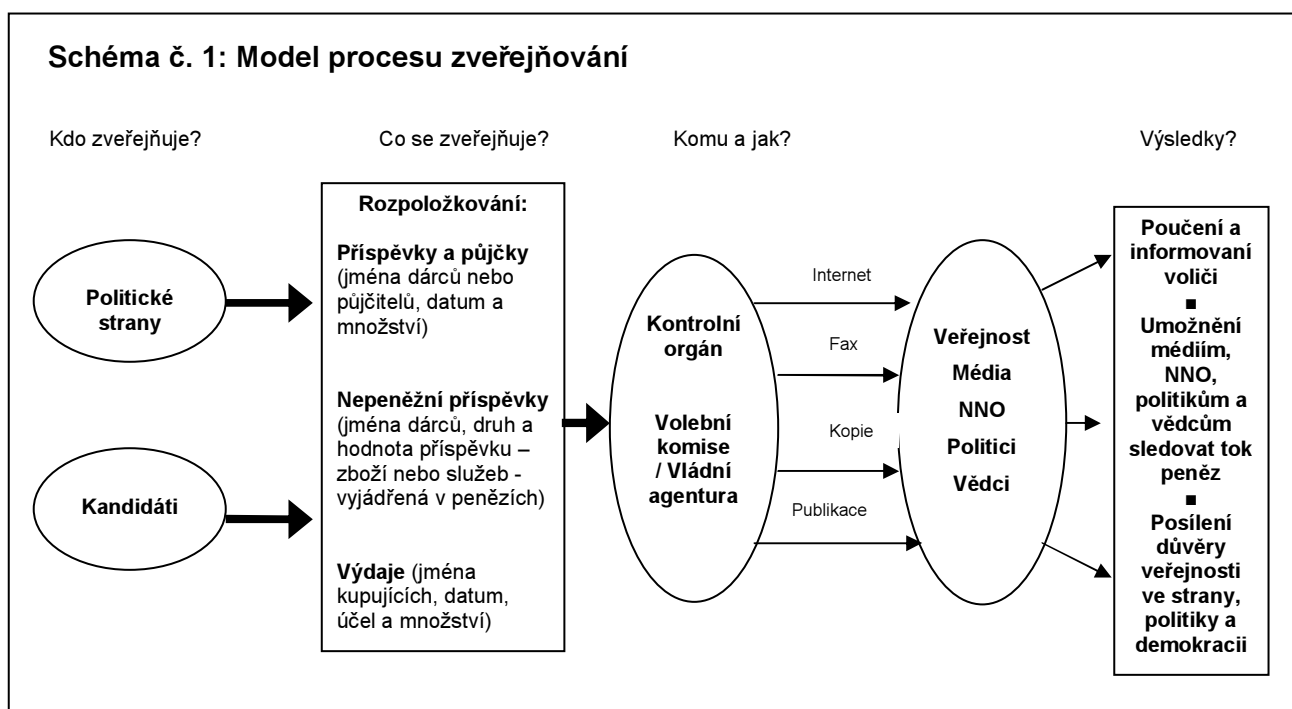
²⁷ Katz a Mair je používají pojem „polostátní agenti“ (Katz a Mair 1995: 5-28).

Například ve Velké Británii byly na základě respektování soukromí po mnoho let zcela ignorovány dary politickým stranám. Teprve v roce 1999 zde byly přijata nová pravidla pro stranické dary, výdaje a podporu z veřejných zdrojů. Francie zavedla pravidla pro financování politických stran až v roce 1988 a Německu trvalo od roku 1949 osmnáct let, než byl do právní úpravy včleněn požadavek transparentnosti stranického financování. Naopak ve Švédsku nikdy nebyla ze zákona zavedena kontrola nebo omezení stranického financování, což má svůj důvod především v tradici silné vnitřní autonomie politických stran, která byla dokonce v roce 1951 vyjádřena ve zprávě Královské komise. Mezi švédskými politickými stranami však byla uzavřena dohoda o vykazování jejich financování. Z ostatních evropských demokracií Dánsko a Irsko respektují podobné principy jako Švédsko, kde je financování založeno na etických principech a zákon zná pouze financování z veřejných zdrojů. V Nizozemí sice byla v roce 1999 do zákona včleněna do té doby vágní dohoda mezi stranami o zveřejňování jejich financí, vynutitelnost zde nicméně není na pořadu dne. Ve Švýcarsku, kde jsou politické strany považovány za dobrovolné organizace občanské společnosti, není požadavek transparentnosti zakotven v žádném právním předpisu. Politické strany ve Francii, Itálii nebo Španělsku naopak podléhají podrobným zákonným opatřením stranického financování, které však do určité míry oslabují jejich formální postavení jako soukromých a autonomních subjektů (Nassmacher 2003c: 140-141).

Některé demokracie svěřily odpovědnost za realizaci pravidel politického financování vládním orgánům (např. Ministerstvo vnitra nebo Ministerstvo spravedlnosti) nebo vrcholným představitelům legislativy (např. prezident Spolkového sněmu v Německu), kontrolu financování provádějí v některých státech auditoři nebo státní kontrolóři (např. ve Španělsku Tribunal de Cuentas nebo v Itálii Corte dei Conti), jinde je tato úloha svěřena nezávislým orgánům (např. Kanada, Francie, USA, Velká Británie). Někde dochází ke kombinaci těchto kontrolních orgánů, např. v Itálii existuje vedle zmíněného úřadu Státního auditora, kterému strany předkládají své účty po každých volbách ještě kontrola jejich výročních zpráv, které skládají do rukou předsedy dolní sněmovny Parlamentu a navíc kontrola jejich výdajů ze strany Regionálního volebního úřadu (Collegio Regionale di Garanzia Elettorate). Ve srovnání s Velkou Británií, kde jsou kontrolní pravomoci svěřeny do rukou jednoho

orgánu - v roce 2000 zřízené Volební komise, se může zdát taková kontrola předimenzovaná a ve svém důsledku i neefektivní.²⁸

Základní význam zveřejňování účetních údajů politických stran spočívá v předpokladu rozpoutání veřejné diskuze o těchto otázkách ze strany médií, nevládních neziskových organizací, zájmových skupin a široké veřejnosti, ale i samotných politických stran. Tyto údaje však musí být pro všechny snadno dostupné, proto se postupuje cestou jejich zveřejnění na internetu nebo publikací v úředních tiskovinách či veřejných denících. Samotné zveřejnění však není zárukou rozpoutání veřejné diskuze, údaje navíc musí vyhovovat požadavku srozumitelnosti.



Zdroj: Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. Washington: Office of Democracy and Government, November 2003, s. 22.

Naplnění těchto požadavků sice nepovede k absolutnímu vymýcení nelegálních zdrojů financování, poskytovatelé i příjemci těchto zdrojů si však budou vědomi toho, že jsou veřejně „sledováni“ s tím, že mohou počítat s možnými negativními důsledky. Významný nástroj efektivního systému financování politických stran s kontrolou bezprostředně související představují také sankce stanovené zákonem, které mohou

²⁸ Podobné orgány existují také v USA (FEC – Federální volební komise), Austrálii (AEC – Australská volební komise) nebo ve Francii (CCFP – Národní komise pro účetnictví volebních kampaní a financování politiky).

mít jak správní tak trestněprávní charakter, velice důležitá je diferenciacie těchto sankcí, které mohou spočívat ve finančních postizích, zákazu nebo pozastavení činnosti politické strany, v případě korupce může jít i o tresty odnětí svobody pro odpovědné osoby.

3.6 Financování evropských politických stran

Politické strany představují významné politické aktéry nejen v rámci vnitrostátní politiky, nýbrž působí i na mezinárodní, transnacionální a supranacionální úrovni. Přestože hlavním cílem práce je financování politických stran na úrovni České republiky, v rámci obecného kontextu zvolené problematiky je třeba upozornit i na (teoretické úrovni často diskutovaný) fenomén evropských politických stran a jejich financování z rozpočtu Evropské unie (EU).

Počátky formování evropských stran můžeme vysledovat v období začínajícího integračního procesu v Evropě na počátku 50. let, kdy se v tzv. Shromáždění, které bylo vedle Rady ministrů a Komise jedním z hlavních orgánů Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), začali sdružovat delegovaní poslanci jednotlivých národních států do frakcí podle ideového smýšlení (nikoli tedy dle státní příslušnosti). Tento zpočátku samozvaný Evropský parlament (EP) byl právem Evropských společenství (ES) oficiálně uznán až v roce 1986 Jednotným evropským aktem, přičemž první přímé volby se do tohoto orgánu konaly v roce 1979. Prvním oficiálním impulsem pro vznik evropských politických stran bylo uzavření Maastrichtských smluv v roce 1992, kdy došlo na základě čl. 138a Smlouvy o ES k právnímu uznání politických stran na evropské úrovni.²⁹ Amsterodamskou smlouvou byl tento článek sice pouze přecíslován na čl. 191, nicméně již v roce 1996 se otázkou evropských politických stran intenzivně zabýval institucionální výbor EP. Z pohledu financování evropských politických stran je třeba zmínit Smlouvu z Nice, kdy byl tento článek doplněn právě o institut financování (více Fiala a Mareš 2001).

Čl. 191 SES ve znění Smlouvy z Nice tedy zní: „Politické strany na evropské úrovni jsou významným faktorem integrace uvnitř Unie. Přispívají k vytváření evropského povědomí a k vyjadřování politické vůle občanů Unie. Rada stanoví

²⁹ „Politické strany na evropské úrovni jsou důležité jako faktor integrace v Unii. Přispívají k tomu, aby bylo vytvářeno evropské vědomí a aby byl dán výraz politické vůli občanů Unie.“ Jak uvádí Dimitris Th. Tsatsos, nejedná se jen o „programovou větu“ se zpochybnitelnou právní kvalitou jako bezprostředně platného práva (více Tsatsos 1994: 42-43).

postupem podle článku 251 pravidla, kterým se řídí politické strany na evropské úrovni, a zejména pravidla pro jejich financování.“ Podle prohlášení, které k tomuto článku konference v Nice přijala, „z článku 191 nevyplyvá žádný přenos pravomocí na Evropské společenství a není jím dotčeno uplatňování příslušných vnitrostátních ústavních předpisů. Financování politických stran na evropské úrovni z rozpočtu Evropských společenství nelze využít k přímému ani nepřímému financování politických stran na vnitrostátní úrovni. Ustanovení o financování politických stran se na stejném základě uplatňují na všechny politické síly zastoupené v Evropském parlamentu.“

Určité obtíže mohou nastat s vymezením evropské politické strany, resp. politické strany na evropské úrovni, které se ve srovnání se stranami na národní úrovni bezprostředně neúčastní na výběru kandidátů na poslance v EP, nemají přímý vliv na formování politických postojů veřejnosti (tedy občanů EU) a z pohledu organizační struktury u nich výrazně převládá členství národních politických stran z jednotlivých členských zemí EU se stejným či podobným ideovým nábojem.³⁰

Významný krok k právnímu řešení problematiky vymezení a financování těchto stran znamenalo přijetí Nařízení EP a Rady č. 2004/2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni (dále jen nařízení), které pohlíží v čl. 9 odst. 6 na politickou stranu na evropské úrovni jako na „subjekt, který sleduje cíl obecného evropského zájmu“. Politická strana na evropské úrovni je zde definována jako politická strana nebo svazek politických stran, které splňují čtyři podmínky: a) má právní subjektivitu v členském státě, v němž se nachází její sídlo, b) je alespoň v jedné čtvrtině (tzn. v nejméně sedmi z 25) členských států zastoupena členy Evropského parlamentu nebo v celostátních parlamentech či regionálních parlamentech nebo v regionálních shromážděních; nebo obdržela alespoň v jedné čtvrtině členských států alespoň tři procenta hlasů odevzdaných v každém z nich při posledních volbách do Evropského parlamentu; c) dodržuje zejména ve svém programu a při svých činnostech zásady, na kterých je založena Evropská unie, tj. zásadu svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu; d)

³⁰ Podle Tsatsose jsou myslitelné tři hlavní modely evropské politické strany: 1/ konfederativní model – zastřešující organizace koordinující práci národních politických stran, s možností přímého individuálního členství vedle členství národních stran; 2/ federální model – spočívá na členství občanů Unie, členové národních stran spolupůsobících v takto organizované evropské straně by byli zároveň členy evropské strany, s možností členství i pro nečleny národních stran; 3/ supranacionální model – organizace národních stran na supranacionálním základě, s možností přímého individuálního členství (Tsatsos 1994: 43-44).

účastnila se voleb do Evropského parlamentu nebo vyjádřila úmysl se jich zúčastnit. Aby obdržela finanční prostředky z rozpočtu Evropské unie, musí si politická strana na evropské úrovni podle čl. 4 nařízení každoročně podat žádost u EP.

Mezi povinnosti spojené s tímto financováním patří každoroční zveřejňování příjmů, výdajů a rozvahy těchto stran, zdrojů financování a seznamu dárců a darů o hodnotě vyšší než 500 eur. Naopak přijímat nesmí anonymní dary, dary z rozpočtů politických skupin v EP, dary od podniků s převládajícím vlivem (přímým či nepřímým) orgánů veřejné moci, dary přesahující 12 000 eur ročně na jednoho dárce (fyzickou či právnickou osobu) a příspěvky od politických stran, které jsou členy politické strany na evropské úrovni, pokud přesahují 40% jejího ročního rozpočtu. V souvislosti s financováním politických stran v ČR je důležité ustanovení čl. 7, že „financování politických stran na evropské úrovni ze souhrnného rozpočtu Evropské unie nebo z jakéhokoli jiného zdroje nesmí být použito pro přímé ani nepřímé financování jiných politických stran, a zejména vnitrostátních politických stran, které se i nadále řídí vnitrostátními předpisy.“

Nařízení dále stanoví účelovou vázanost poskytnutých finančních prostředků,³¹ přičemž kontrola poskytnutých finančních prostředků se provádí jednak v souladu s finančním nařízením o souhrnném rozpočtu ES³² a jednak na základě ročního auditu, který provádí externí a nezávislý auditor.³³ Dalším kontrolním prvkem je Evropský účetní dvůr, který může stranu požádat o jakýkoli dokument nebo informace a kterému musí strany v případě, že se podílejí na výdajích společně s vnitrostátními politickými stranami a jinými organizacemi, předložit doklad o vynaložených výdajích. Pokud strany obdrží jakékoli finanční prostředky z rozpočtu EU neoprávněně, jsou povinny je vrátit. Rozpočtové položky pro financování politických stran na evropské úrovni se stanoví v rámci ročního rozpočtového procesu (čl. 9).³⁴

Podmínky pro rozdělování dostupných finančních prostředků stanoví čl. 10 takto: 1/ 15 % je rozděleno rovným dílem. 2/ 85 % je rozděleno mezi strany, které jsou

³¹ Podle čl. 8 nařízení tyto výdaje zahrnují správní výdaje a výdaje spojené s technickou pomocí, jednáními, výzkumem, přeshraničními akcemi, studiemi, informacemi a zveřejňováním.

³² Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, 16.9.2002, s. 1). Ocenění movitého a nemovitého majetku a jeho odpisy se provádějí v souladu s nařízením Komise (ES) č. 2909/2000 ze dne 29. prosince 2000 o účetní správě nefinančních stálých aktiv Evropských společenství.

³³ Auditorský nález je do šesti měsíců od konce daného účetního období předložen EP.

³⁴ Pro druhé pololetí roku 2004 mělo být mezi strany rozděleno 6,5 mil. Eur.

v Evropském parlamentu zastoupeny svými zvolenými členy, v poměru k počtu zvolených členů.³⁵ 3/ Finanční prostředky ze souhrnného rozpočtu EU nesmí překročit 75 % rozpočtu politické strany na evropské úrovni. Důkazní břemeno nese příslušná politická strana na evropské úrovni.

Protože financování politických stran na evropské úrovni je ve smyslu čl. 108 a násl. finančního nařízení o souhrnném rozpočtu ES grantem, rozhodlo předsednictvo EP v březnu 2004 o pravidlech k výše představenému nařízení.³⁶ Z nařízení vyplývá, že dalším formou grantové podpory politických stran na evropské úrovni je i tzv. technická podpora (čl. 11), kterou bychom mohli považovat ze formu nepřímého evropského financování.³⁷

Tab. č. 3: Granty a technická podpora udělená politickým stranám na evropské úrovni v roce 2004

Strana	Grant (eur)	Technická podpora (eur)	Z českých politických stran jsou členy:
Strana evropských socialistů (PES)	1.093.853,21	3 811	ČSSD
Evropská lidová strana (EPP)	1.051.469,44		KDU-ČSL
Evropská liberální, demokratická a reformní strana (ELDR)	462.661,31		ODA
Evropská strana zelených (EPG)	171.460,56	16 260	SZ
Evropská svobodná aliance (EFA)	163.222,02		Moravská demokratická strana (pozorovatel)
Strana evropské levice (EL)	120.895,22		KSČM (pozorovatel)
Evropská demokratická strana (PDE)	69.861,91		Cesta změny

Zdroj: http://www.europarl.eu.int/tenders/subventions_2004.htm

Přestože politické strany na evropské úrovni byly již oficiálně uznány, nelze prozatím hovořit o prvku, který by snižoval (neustále připomínaný) demokratický deficit v EU. Tyto tzv. evropské politické strany zatím totiž nejsou ničím jiným než sdruženími národních stran. Jak napsala Heike Mertenová v roce 2003, „vývoj evropského práva politických stran se nachází v dilematu: bez statutu politických stran žádné peníze, bez peněz žádné budování funkčních evropských politických stran, bez evropských

³⁵ Pro účely těchto ustanovení může být člen Evropského parlamentu členem pouze jedné politické strany na evropské úrovni.

³⁶ Rozhodnutí předsednictva evropského parlamentu ze dne 29. března 2004 kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni(2004/C 155/01).

³⁷ „Veškerá technická podpora Evropského parlamentu politickým stranám na evropské úrovni se opírá o zásadu rovného zacházení. Poskytuje se za podmínek, které nejsou méně výhodné, než jsou podmínky poskytované jiným externím organizacím a sdružením, jimž může být poskytována podobná podpora, a dodává se na základě faktury a za úplatu.“

politických stran žádné snižování demokratického deficitu na evropské úrovni“ (Merten 2005: 47). Přijetím smlouvy z Nice a následně nařízení sice získaly politické strany statut ohledně svého právního postavení a financování, s tzv. demokratickým deficitem to však tak rychle nepůjde. Přestože v EP se sdružují v členských státech EU zvolení europoslanci v nadnárodních politických skupinách (frakcích) podle své ideové (nikoli národní) příslušnosti³⁸, ve volbách do EP volí občané představitele svých národních politických stran, které v určitém smyslu můžeme považovat za prostředníky mezi občany EU a evropskými politickými stranami, jejichž reálný význam je však mnohem menší – „hodina evropských politických stran“ ještě neuhodila.

³⁸ V současnosti je v EP sedm politických skupin – skupina Evropské lidové strany a Evropských demokratů, skupina Sociálních demokratů v Evropském parlamentu, Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu, skupina Zelených / Evropské svobodné aliance, skupina Konfederace evropské sjednocené levice a Severské zelené levice, skupina nezávislých / demokracie, skupina Unie pro Evropu národů a 32 nezařazených poslanců. K založení nové skupiny je třeba alespoň 19 členů z 1/5 různých členských zemí EU.

4. Právní úprava financování politických stran v ČR

„Financování politických stran je dobrým východiskem k poznání toho, jak moc se právo a skutečnost vzájemně podmiňují.“

D. Th. Tsatsos

V období nedemokratického komunistického režimu, ve kterém byla vedoucí role Komunistické strany Československa zakotvena Ústavou³⁹, přirozeně neexistovala svobodná soutěž politických stran, takže zkoumání jejich financování by bylo irelevantní. Po pádu komunistické moci v roce 1989 bylo v rámci cíle úspěšného přechodu k demokratickému režimu nutné a potřebné obnovit podmínky pro svobodnou soutěž politických stran, tedy především právně upravit možnost občanů svobodně se sdružovat v politických stranách. Prvním zákonem, který zaručoval občanům tehdy již České a Slovenské Federativní republiky toto základní právo demokratické společnosti, byl zákon **č. 15/1990 Sb.**, o politických stranách. Protože ryzím účelem tohoto zákona bylo základní pravidla pro vznik a zánik politických stran a jejich činnost, otázka právní úpravy jejich financování nebyla ještě na pořadu dne.

Pro pořádek dodejme, že ústavněprávního uznání se politické strany dočkaly schválením ústavního zákona Listiny základních práv a svobod (LZPS), kde čl. 20 odst. 2 upravuje právo občanů „zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich“ a odst. 4 stanoví oddělení politických stran od státu. Záruku politického systému založeném na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, které respektují základní demokratické principy a odmítají násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů, potom zakotvil čl. 5 Ústavy ČR.

Vrátíme-li se k financování politických stran, již zmíněný zákon o politických stranách ji prozatím „vyřešil“ §17, který stanovil, že pro hospodaření politických stran platí předpisy o hospodaření společenských organizací podle hospodářského zákoníku. Bylo zřejmé, že toto zákonné provizorium musí být nahrazeno pokud možno stabilní právní úpravou. V případě České republiky by se dalo říci, že zákon **č. 424/1991 Sb.**, o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, který byl

³⁹ Podle čl. 4 Ústavy z roku 1960 „vedoucí silou ve společnosti a ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný svazek nejaktivnějších a nejuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a pracujících inteligence“.

schválen 2. října 1991 a je platný i v současnosti, tento požadavek splnil způsobem nedostatečným. Přestože totiž již v této podobě obsahoval speciální ustanovení pro hospodaření politických stran, nedá se s ohledem na časté (nutné i méně potřebné) pozdější změny označit za stabilní – vždyť až doposud byl třináctkrát novelizován, přičemž ve většině případů se novela týkala hospodaření politických stran a hnutí⁴⁰ a jejich financování.

Poznámka k majetku KSČ

Ještě než přejdeme k samotné právní úpravě, považuji za účelné zmínit se o některých záležitostech týkajících se majetku KSČ a jeho „osudu“ po roce 1989. Jak píše Pavel Molek, na sklonku roku 1989 disponovala KSČ pěti zdroji majetku, kterými byly: 1/ členské příspěvky, 2/ přímé dotace ze státního rozpočtu⁴¹, 3/ nepřímé dotace (z nevýrobních rezortů i hospodářských zařízení), 4/ majetek státu v trvalém užívání KSČ (zejména nemovitosti), 5/ majetek ve vlastnictví strany, a to v celkovém objemu zhruba 8,1 miliard Kčs. Nicméně *„vzhledem k tomu, že při událostech během posledních měsíců roku 1989 a prvních měsíců roku následujícího byla priorita kladena přirozeně na samotné zbavení KSČ mocenského monopolu (...) bylo převzetí výše zmíněného majetku poněkud opomenuto, čehož straníční funkcionáři zdatně využili* (pozn. aut. převedení majetku za dumpingové ceny stranickým funkcionářům, manipulace účetních dokladů, přeskupování majetku do vlastnictví nových právnických osob kontrolovaných samotnými funkcionáři)“ (Molek 2005: 213).

Předsednictvo Federálního shromáždění přijalo nejprve zákonné opatření č. 177/1990 Sb., o některých opatřeních týkajících se majetku politických stran, politických hnutí a společenských organizací, které zakazovalo převody vlastnictví nemovitostí těchto subjektů (a jejich právních nástupců), pokud jim byly poskytovány dotace ze státních rozpočtů do 31. prosince 1989.⁴² U převodu movitých věcí, jejichž hodnota přesahovala částku 5000 Kč, bylo třeba předchozího souhlasu federálního

⁴⁰ Protože právní úprava nerozlišuje mezi politickou stranou a politickým hnutím, pokud v rámci této kapitoly uvádíme pojem politická strana, myslí se tím i politické hnutí. Nicméně z pohledu politologického je třeba odlišovat: Zatímco strana předkládá občanům komplexní programy a jejím hlavním cílem je dobytí moci, hnutí se zaměřuje na jednu konkrétní otázku, příp. určitý politický systém jako takový a ačkoli působí na moc, zůstává mimo ni (*např.* NOVÁK 1997: 19-20).

⁴¹ Celková výše této státní podpory činila za posledních 20 komunistické nadvlády činila 5,6 miliard Kčs (Šrámek 1991, 8-9).

⁴² Slabinou tohoto opatření bylo jednak to, že zákaz přesunů majetku nepůsobil zpětně, a jednak to, že nebylo plně respektováno (Molek 2005: 215).

ministerstva financí. Zákaz se vztahoval též na zřizování podniků a hospodářských zařízení, možnosti vkládat příspěvky do již existujících sdružení, společných podniků, obchodních společností a nadací a na jejich zakládání. Politické strany, politická hnutí, občanská sdružení, jejich orgány a složky s právní subjektivitou a právní nástupci Národní fronty byly na základě tohoto nařízení povinny mj. přiznat svůj majetek ke dni 30. dubna 1990 a předložit jej ke kontrole federálnímu ministerstvu financí. Majetek, který nebyl tímto způsobem přiznán, připadl podle sídla organizace buď do vlastnictví České nebo Slovenské republiky.

Federativní vláda vydala také nařízení č. 212/1990 Sb., o odnětí nemovitého majetku státu v trvalém užívání Komunistické strany Československa a o půl roku později byl přijat ústavní zákon č. 496/1990 Sb., o navrácení majetku Komunistické strany Československa lidu České a Slovenské Federativní Republiky, který nahradil výše uvedené zákonné opatření Federálního shromáždění č. 177/1990 Sb. Majetek musel vrátit na základě ústavního zákona č. 497/1990 Sb. také Socialistický svaz mládeže, který se „považoval za "blízkého spolubojovníka" Komunistické strany Československa, byl jí ve své činnosti podřízen a připravoval své členy ke vstupu do komunistické strany. V důsledku toho se podílel na všech neoprávněných výhodách, které si Komunistická strana Československa přisvojila“ (*k navrácení majetku SSM viz. Molek 2005*). Přebírání komunistického majetku bylo definitivně uzavřeno až v roce 1999.⁴³

Následující text se bude věnovat jednotlivým institutům financování politických stran (§§17 – 20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, dále jen „ZPS“) a jejich vývoji s následným komentářem.

4.1 Politické strany a podnikání

Návrh nového zákona o sdružování v politických stranách vyšel z pera křesťanskodemokratických poslanců a po absolvování legislativní procedury nabyl tento zákon účinnosti dnem vyhlášení, tj. 2. října 1991. Jak bylo výše naznačeno, zákon nově upravil hospodaření politických stran a problematiku vztahu státu k ekonomickému zabezpečení činnosti politických stran. Ustanovení §17, kterým se v ZPS úprava hospodaření politických stran zahajuje, se týká vztahu politických stran

⁴³ S tím, že nedořešeny zůstaly pohledávky u ÚV KSČ ve výši 150-350 milionů Kč a u některých hospodářských podniků v likvidaci (Molek 2005: 218).

k podnikatelské činnosti. Tento vztah je konkrétně upraven tak, že zákon nedovoluje politickým stranám jako právnickým osobám vlastním jménem podnikat. „(...) *není žádoucí, aby politické strany bezbřehým způsobem podnikaly. Pokud by byl volen princip opačného přístupu k naznačené problematice, znamenalo by to ve svých důsledcích svázání činnosti politických stran s hospodářským životem země; při nynějším rozložení ekonomického potencionálu státu, kdy jen malá část výrobních a jiných podniků je již privatizována, by snadno mohla nastat svázanost stranické politiky s vlastnictvím i rozhodujících výrobně ekonomických jednotek státu.*“⁴⁴

Výše uvedené ustanovení se nicméně nevztahovalo na výjimky taxativně vymezených okruhů podnikatelské sféry, kterými byly: a) provozování rozhlasových a televizních stanic, vydavatelství, nakladatelství a tiskáren, b) publikační a propagační činnost, c) loterie a tomboly, d) výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí, e) pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí. Výčet těchto okruhů platí až na jednu výjimku – loterie a tomboly – i dnes.

Mezitím však došlo k zajímavému vývoji, když bylo novelou č. 117/1994 Sb. podnikání politických stran zcela zakázáno a poté opět zákonem č. 322/1996 Sb. ve vymezených oblastech opět obnoveno, a to na základě nálezu Ústavního soudu publikovaném pod č. 296/1995 Sb., který se vyslovil, že „*zákaz jakékoli účasti politických stran a politických hnutí na podnikatelské činnosti nemá ani v Ústavě ani v Listině ani v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy dostatečnou oporu (...) Ústavní soud pokládá generelní zrušení účasti politických stran a politických hnutí na podnikání za zásah, který odporuje zásadě přiměřenosti práva v právním státu*“.

Politická strana však nesmí podnikat vlastním jménem, pouze může obchodní společnost nebo družstvo založit nebo se stát společníkem nebo členem již založené společnosti či družstva. Pro úplnost dodejme, že strana nesmí vlastnit majetek mimo území České republiky.

Komentář

Protože podnikání není účelem politických stran, je logické omezení pouze na některé okruhy této činnosti. V průběhu vývoje tohoto institutu (tedy možnosti

⁴⁴ Cit. Důvodová zpráva k návrhu poslanců Federálního shromáždění Ludvíka Motyčky, Františka Michálka, Stanislava Hanáka a Jaroslava Cuhry na vydání zákona o sdružování v politických stranách. Federální shromáždění České a Slovenské federativní Republiky, 1991, VI. v. o., tisk č. 503.

politických stran získávat za vymezených podmínek a ve vymezených oblastech prostředky ke své činnosti podnikáním) však došlo k výše uvedenému excesu – absolutnímu zákazu podnikání politických stran. Tato změna byla obhajována zákonodárci tím, že „*státními příspěvky se mají strany a hnutí právě oprostít od činností, které je zatěžují a odvádějí od jejich poslání, a že v důsledku státních příspěvků také odpadá dosud často nezbytná potřeba jejich účasti na podnikatelských aktivitách, které občané mnohdy kriticky posuzují*“ (cit. Nález ÚS 296/1995 Sb.).

Jak bylo naznačeno v předchozí kapitole, pouze státní příspěvek pro zajištění činnosti a funkcí politických stran nestačí a proto hledají i jiné prostředky, což je plně legitimní. „*Představa, že se politickým stranám zakáže jakákoli činnost, a to i publikační a propagační činnost založená na podnikatelském principu, a tím se dosáhne jejich rovných "startovacích pozic" a "mravnějšího chování" v politické soutěži, odporuje svým formálně rovným přístupem k fakticky nerovným subjektům samotnému principu rovnosti, neboť povaze různorodých politických stran odpovídají i různorodé prostředky legálního financování jejich nákladů*“ (cit. Nález ÚS 296/1995 Sb.). Absolutní zrušení, ale ani umožnění jakékoliv podnikatelské činnosti politických stran by tedy nevedlo k žádoucím výsledkům, jaké si od právní úpravy slibujeme. Otázkou tedy zůstává, jaké okruhy podnikatelských činností můžeme v tomto případě považovat za přiměřené a přípustné.

Pro představu o korektnosti zákonodárců dodejme, že když byl zaveden striktní zákaz podnikání politických stran, zároveň byl jako „kompenzace“ zvýšen příjem politických stran ze státního rozpočtu⁴⁵ (viz. dále), na jehož úpravu směrem k odpovídajícímu snížení se však v rámci obnovování možnosti podnikání politických stran jaksí „pozapomnělo“.

4.2 Přímé státní financování

Protože zákon neumožňuje politickým stranám obstarávat si finanční prostředky na svou činnost neomezenou podnikatelskou činností, zajišťuje stát v tomto směru možnost částečného krytí ekonomických potřeb politických stran svými dotacemi. Jedná se o příspěvek na úhradu volebních nákladů a příspěvek na činnost.

⁴⁵ §54 a 54a zákona České národní rady č. 120/1990 Sb., o volbách do České národní rady a §54 odst. 3 zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění.

4.2.1 Příspěvek na úhradu volebních nákladů

Nárok politických stran na úhradu volebních nákladů⁴⁶ stanovil již zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, který reguloval první svobodné parlamentní volby v červnu roku 1990. Tehdy náleželo politické straně, která ve volbách získala více než 2% procenta z celkového počtu platných hlasů odevzdaných v rámci České republiky nebo v rámci Slovenské republiky při volbách do Sněmovny lidu nebo do Sněmovny národů, za každý odevzdaný hlas 10 Kčs ze státního rozpočtu federace, pro volby v roce 1992 to bylo již 15 Kč. Tu samou částku, nicméně hrazenou ze státního rozpočtu České republiky, získaly ve volbách v letech 1990 a 1992 politické strany kandidující do České národní rady s více než 2% platných hlasů.

Tab. č. 4: Politické strany, kterým byly ve volbách do Sněmovny lidu FS a Sněmovny národů FS v roce 1990 hrazeny volební náklady

Politická strana	Počet platných hlasů celkem		V %		Příspěvek na volební náklady (Kčs)
	SL FS	SN FS	SL FS	SN FS	SL + SN
OF	3 851 172	3 613 513	53,15	49,96	74 646 850
KSČ	976 996	997 919	13,48	13,79	19 749 150
KDU	629 359	633 053	8,68	8,75	12 624 120
HSD-SMS	572 015	658 477	7,89	9,10	12 304 920
SD	278 280	301 445	3,84	4,16	5 797 250
SZV	273 175	288 270	3,77	3,98	5 614 450
SZ	224 432	248 944	3,09	3,44	4 733 760
ČSS	199 446	208 662	2,75	2,88	4 081 080
Celkem					139 551 580

Zdroj: Sestaveno dle údajů na <http://www.volby.cz>

Tab. č. 5: Politické strany, kterým byly ve volbách do České národní rady v roce 1990 hrazeny volební náklady

Politická strana	Počet platných hlasů celkem		V %		Příspěvek na volební náklady (Kčs)
OF		3 569 201		49,49	35 692 010
KSČ		954 690		13,23	9 546 900
HSD-SMS		723 609		10,03	7 236 090
KDU		607 134		8,41	6 071 340
SZV		296 547		4,11	2 965 470
SD		296 165		4,10	2 961 650
SZ		295 844		4,10	2 958 440
ČSS		192 922		2,67	1 929 220
Celkem					69 361 120

Zdroj: Sestaveno dle údajů na <http://www.volby.cz>

⁴⁶ Jedná se o poněkud zavádějící název, ve skutečnosti se samozřejmě volební náklady politických stran nehradí, nýbrž zpětně se podle daných pravidel oceňuje jejich úspěšnost ve volbách.

Tab. č. 6: Politické strany, kterým byly ve volbách do Sněmovny lidu FS a Sněmovny národů FS v roce 1992 hrazeny volební náklady

Politická strana	Počet platných hlasů celkem		V %		Příspěvek na volební náklady (Kčs)
	SL FS	SN FS	SL FS	SN FS	SL + SN
ODS-KDS	2 200 937	2 168 421	33.89	33,43	65 540 370
LB	926 228	939 197	14.26	14,48	27 981 375
ČSSD	498 030	440 806	7.67	6,79	14 082 540
SPR-RSČ	420 848	413 459	6.48	6,37	12 514 605
KDU-ČSL	388 122	394 296	5.97	6,07	11 736 270
LSU	378 962	393 182	5.83	6,06	11 582 160
HSD - SMS	274 489	317 934	4.22	4,90	8 886 345
OH	284 854	307 334	4.38	4,73	8 882 820
ODA	323 614	264 371	4.98	4,07	8 819 775
HDŽJ	214 681	222 860	3.30	3,43	6 563 115
SČPŽR	166 325	172 703	2.56	2,66	5 085 420
KAN	(129 022)	140 045	(1,98)	2,15	2 100 674
Celkem					242 875 469

Zdroj: Sestaveno dle údajů na <http://www.volby.cz>

Tab. č. 7: Politické strany, kterým byly ve volbách do České národní rady v roce 1992 hrazeny volební náklady

Politická strana	Počet platných hlasů celkem		V %		Příspěvek na volební náklady (Kčs)
	SL FS	SN FS	SL FS	SN FS	SL + SN
ODS-KDS	1 924 483	29.72	28 867 245		
LB	909 490	14.04	13 642 350		
ČSSD	422 736	6.53	6 341 040		
KDU-ČSL	406 341	6.27	6 095 115		
LSU	421 988	6.51	6 329 820		
SPR-RSČ	387 026	5.97	5 805 390		
HSD - SMS	380 088	5.87	5 701 320		
ODA	383 705	5.92	5 755 575		
OH	297 406	4.59	4 461 090		
HDŽJ	244 319	3.77	3 664 785		
SČPŽR	203 654	3.14	3 054 810		
KAN	174 006	2.68	2 610 090		
Celkem					92 328 630

Zdroj: Sestaveno dle údajů na <http://www.volby.cz>

V současnosti výši příspěvku na úhradu volebních nákladů stanoví zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, podle kterého získá každá kandidující strana – za podmínky, že získá nejméně 1,5% z celkového počtu platných hlasů odevzdaných v rámci ČR pro volby do Poslanecké sněmovny⁴⁷ – 100 Kč ze státního rozpočtu za každý platný, pro ni odevzdaný hlas. Neexistuje zde tedy automatický vztah mezi výdaji politické strany ve volební kampani a výší tohoto příspěvku.

Toto ustanovení zaznamenalo také změny, když jeho původní znění stanovilo jako minimální hranici 3% získaných hlasů. V roce 1999 ho však Ústavní zrušil s odůvodněním, že „*smyslem volebního příspěvku nesmí být omezení volnosti volební*

⁴⁷ Za volby do Senátu a do zastupitelstev se příspěvek na volební náklady neposkytuje.

soutěže, ale zajištění její vážnosti.“ (...) „...vazba příspěvku na úhradu volebních nákladů na získání nejméně tří procent z celkového počtu platných hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny svým rozsahem a zejména také s přihlédnutím k dalším omezením,⁴⁸ přesahuje nezbytnou míru potřebnou ke zjištění vážnosti volebních úmyslů stran a zasahuje do rovnosti šancí politických stran ve volební soutěži. V tomto souhrnu finančních postihů se pro některé z nich stává účast ve volbách finančně neúnosným luxusem“ (Pl. ÚS 30/98, publ. pod č. 243/1999 Sb.). Následně byl volební zákon novelizován – hranice počtu potřebných hlasů byla snížena na 2% a volební příspěvek byl snížen z původních 90 Kč na 30 Kč za jeden hlas, což zjevně nevyhovovalo účelu vymezeném v citovaném nálezu Ústavního soudu, který musel znovu zasáhnout (srov. Pl. ÚS 42/2000, publ. pod č. 64/2001 Sb.).

4.2.2 Příspěvek na činnost

Příspěvek na činnost si mohou na nárokovat ty politické strany, které předložily ve stanovené lhůtě úplnou výroční finanční zprávu (viz dále). **Stálý příspěvek** pak náleží politické straně, která získala ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3% hlasů a v současnosti činí ročně 6 000 000 Kč, přičemž za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje; nejvyšší možný příspěvek na činnost je tedy omezený částkou 10 milionů korun. Současná výše stálého příspěvku je nicméně výsledkem pokračujícího trendu posilování státního financování, když před novelou zákona č. 501/2004 Sb. jeho výši činila za podmínky získání 3% hlasů 3 000 000 Kč a za každých dalších 0,1% hlasů „pouze“ 100 000 Kč.

Druhou část příspěvku na činnost představuje **příspěvek na mandát**, který se poskytuje jak za mandáty získané v Poslanecké sněmovně tak v Senátu ve výši 900 000 Kč a také za mandát člena zastupitelstva kraje a zastupitelstva hlavního města Prahy ve výši 250 000 Kč. I zde se zákonodárci zasadili o zvýšení z původních 500 000 Kč na jeden mandát u poslanců a senátorů nejprve až na 1 000 000 Kč v roce 2000 a poté – následkem rozhodnutí Ústavního soudu, který příspěvek na mandát z podnětu prezidenta republiky zrušil (Pl. ÚS 53/2000, publ. pod č.98/2001 Sb.) – byla

⁴⁸ Jedná se o kumulaci integračních stimulů, kterými jsou ještě např. volební klauzule, volební kauce nebo rozdělení státu na jednotlivé volební kraje.

tato částka snížena do současné výše.⁴⁹ Tento stav (resp. změny přijaté novelou zákona č. 170/2001 Sb.) však nekoresponduje s nálezem Ústavního soudu (více Šimíček 2001: 17).

Protože výplata příspěvků na mandát je spjata s prostředky na udržení výsledků voleb v podobě stranického složení Parlamentu (Filip 1999: 361), v případech občasného jevu „politické turistiky“ či jiných změnách v počtu funkcionářů politické strany se nic nemění – příspěvek náleží po celé volební období jen straně, na jejíž kandidátní listině byl poslanec, senátor, resp. krajský zastupitel zvolen. Co se týká příspěvku na mandát u koalic, ten náleží vždy té politické straně, za kterou zvolený kandidát kandidoval. Výplata stálého příspěvku u koalic se odvíjí od dohody o podílu členů koalice na volebním výsledku a pokud taková dohoda není uzavřena nebo doručena Ministerstvu financí do posledního dne lhůty pro registraci kandidátních listin, tj. do 45 dnů před dnem voleb, dělí se volební výsledek rovným dílem. Podle §20a zákona se příspěvek na činnost vyplácí na žádost politické strany po celé volební období každoročně ve dvou pololetních splátkách pozadu (do 30. června a do 1. prosince).

Do kategorie státních příspěvků je třeba také zařadit příspěvek na úhradu volebních nákladů při volbách do Evropského parlamentu, kdy je politické straně, která ve volbách získala nejméně 1 % z celkového počtu platných hlasů uhrazeno za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu 30 Kč.⁵⁰ Zajímavá je i otázka odměňování poslanců Evropského parlamentu. V současnosti jsou europoslanci odměňováni ze státních rozpočtů jednotlivých členských zemí podle toho, kolik si vydělají poslanci v národních parlamentech.⁵¹ Pro úplnost je nutno poznamenat, že uvedené státní příspěvky nejsou předmětem darovací daně.⁵²

Komentář

⁴⁹ Ustanovení o příspěvku na mandát byl nelogicky vložen do zákona č. 170/2000 Sb., o dluhopisech, který sice prezident odmítl podepsat, nicméně byl následně poslaneckou sněmovnou přehlasován.

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

⁵¹ Poslanci EP z ČR nyní dostávají měsíčně 60 000 Kč. Od roku 2009 bude europoslancům vyplácen jednotný plat ve výši 7000 eur měsíčně z rozpočtu EP (<http://www.euroskop.cz>).

⁵² §6 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, darovací a z převodu nemovitostí a §18 odst. 4 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů.

Přestože se názory na způsoby financování politických stran a zvláště přímé financování z veřejných zdrojů liší, je nutné kvalifikovat poskytování přímého státního financování jako přípustné a legitimní, a to vzhledem k jejich nezastupitelným funkcím v ústavní formě vlády reprezentativní demokracie. Na druhou stranu je s ohledem na požadavek oddělení politických stran od státu zakotveném v LZPS nezbytné nastavení takového systému státního financování, který by z politických stran nevytvářel – použijeme-li pojem Katze a Maira - „agenty státu“.

Státní financování politických stran nesmí být podmínkou ani předpokladem k plnění jejich funkcí ve společnosti, ani příčinou prosazování státních zájmů uvnitř politické strany. Jak judikoval Ústavní soud, *„úlohu podporovat strany a hnutí při plnění jejich ústavních a zákonných funkcí by snadno mohl přestat plnit stát, který by z finanční podpory politickým stranám a politickým hnutím učinil prostředek svého vlivu na jejich činnost anebo dokonce nástroj k jejich manipulaci. (...) 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 i materiální podporu ze strany 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 občanů“* (cit. Nález ÚS č. 296/1995 Sb.).

Hypotéza stanovená v úvodu této práce vychází právě z těchto předpokladů. Analýza financování vybraných politických stran v následující kapitole ověří závislost politických stran na státu právě porovnáním poměru příspěvků získaných ze státních zdrojů a prostředků získaných jiným způsobem.

Poznámka k volebním kaucím

Na závěr této podkapitoly je třeba se zmínit o problematice tzv. volebních kaucí a příspěvků na volební náklady, která sice nespadá do oblasti státního financování politických stran, ale z hlediska systému financování politických stran představuje významný prvek. Institut tzv. volební kauce byl zaveden zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, kdy měla politická strana nebo koalice ke kandidátní listině připojit potvrzení o složení kauce 200 000 Kč za každý volební kraj, ve kterém podává kandidátní listinu. Nárok na vrácení této částky pak měly pouze ty politické strany nebo

koalice, které postoupily do prvního skrutinia.⁵³ Nesouhlas s touto úpravou oprávněně vyjádřily malé politické strany i zamítavě reagovali i odborníci (např. Filip 1996). Povinnost složit kauci jako podmínku vytištění volebních lístků byla zavedena také pro kandidáty do Senátu (ta platí i v současnosti), jimž se tato částka ve výši 20 000 Kč vrací v případě získání alespoň 6% z celkového počtu platných hlasů.

Ústavní soud se k volebním kaucím vyjádřil ve svém nálezu publikovaném pod č. 191/1996 Sb. způsobem, že „*pokud má kauce plnit svůj účel a smysl a současně neomezovat svobodnou a volnou soutěž politických sil, musí v propočtu na počet sympatizantů, naplňující podmínku minimální reprezentativnosti, představovat nepatrnou sumu, neomezující ani nejběžnější osobní výdaje. Tato podmínka je v právní úpravě voleb do obou komor Parlamentu České republiky splněna, i když u voleb do Poslanecké sněmovny na mezní hranici únosnosti*“.⁵⁴ Přestože Ústavní soud neshledal nastavenou úpravu v tomto nálezu jako protiústavní (návrh na zrušení kaucí nezískal souhlas kvalifikované většiny soudců), nálezem č. 64/2001 Sb.⁵⁵ ustanovení o povinnosti politických stran skládat kauci zrušil. „*(...) neboť je povinností státu, aby stranám, které byly zákonným způsobem zaregistrovány, umožnil účast na volbách do Parlamentu a zajistil plnou realizaci čl. 5 Ústavy. Stanovení kaucí zavádí a priori diskriminaci tím, že některým stranám znemožňuje zavedením majetkových (finančních) podmínek, aby se účastnily voleb, které jsou rozhodující a nejsledovanější scénou soutěže politických stran, a prokázaly míru přízně voličů*“.⁵⁶

Novela zákona č. 37/2002 Sb. tedy stanoví, že politická strana nebo koalice skládá tzv. příspěvek na volební náklady (přesnější označení pro bývalou „kauci“) ve výši 15 000 Kč v každém volebním kraji, kde podává kandidátní listinu (tzn. 210 000 Kč celostátně). Na rozdíl od předchozí „kauce“ se příspěvek takto složený nevrací a je příjmem státního rozpočtu. Příspěvek na volební náklady ve výši 15 000 Kč skládají

⁵³ Jednalo se o politické strany, které získaly alespoň 5% hlasů, koalice dvou politických stran, které získaly alespoň 7% hlasů, koalice tří stran alespoň 9% hlasů a koalice čtyř a více stran alespoň 11% hlasů. Novelou zákona o volbách č. 204/2000 Sb. se procentuální požadavek pro postup do 1. skrutinia pro koalice změnil na 10% hlasů u dvoukoalic, 15% hlasů u tříkoalic a 20% hlasů u koalic složených ze čtyř a více stran.

⁵⁴ Zamítavé vyjádření ve věci návrhu skupiny poslanců PČR na zrušení tzv. volebních kaucí však nesdíleli všichni soudci Ústavního soudu. Odlišná stanoviska vyjádřili JUDr. M. Holeček, JUDr. V. Klokočka, JUDr. V. Paul a JUDr. V. Ševčík.

⁵⁵ V návaznosti na nikdy neuplatněnou novelu č. 204/2000 Sb., podle které měla politická strana skládat 40 000 Kč v každém z 35 volebních krajů (celostátně 1 400 000 Kč).

⁵⁶ Jak ukazují zahraniční zkušenosti ze zemí, které uplatňují systém poměrného zastoupení s pětiprocentní omezovací klauzulí (např. Belgie, Dánsko, Německo, Švýcarsko, Švédsko, Norsko, Finsko, Španělsko atd.), instituce typu volební kauce zde neexistuje ani v náznaku.

také strany nebo koalice, které se chtějí účastnit voleb do Evropského parlamentu. Příspěvek se vrací pouze té politické straně nebo koalici, jejíž kandidátní listina nebyla zaregistrována, jinak se také stává příjmem státního rozpočtu.

Hlavním argument pro volební kauce spočívá v prokázání vážnosti úmyslů kandidátů a politických stran účastnit se voleb. Smysl a funkce volební kauce se navíc liší v systému poměrného zastoupení (volby do Poslanecké sněmovny) a ve většinovém systému (volby do Senátu). *„Tyto specifické rysy jsou spjaté s odlišnou charakteristikou obou volebních systémů, z nichž první je založen především na principu výběru a diferenciaci a na základním hodnotovém kritériu proporcionality reprezentace politických sil vůči počtu jimi získaných hlasů, zatímco druhý zdůrazňuje význam volební diferenciaci jako východisko pro politickou integraci ve prospěch vyjádřené většiny (nález ÚS č. 64/2001 Sb.)“*

Současné nastavení příspěvku na volby ve volbách do Poslanecké sněmovny a volební kauce ve volbách do Senátu lze brát jako přiměřené, neboť má odrazující, nikoli zabraňující funkci (nález ÚS 161/1996 Sb., odlišné stanovisko soudců Klokočky a Paula), ačkoli se můžeme setkat i se zcela zamítavými názory k institutu tzv. volebního příspěvku (např. Outlý 2003: 115-117).

4.3 Nepřímé státní financování

Podle §16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu 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. Strany mohou s tímto časem naložit jak chtějí, případně ho i nevyužít.⁵⁷ Také pro volby do Evropského parlamentu mají politické strany, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována nárok ve stejném období před volbami na bezplatný vysílací čas ve stejném rozsahu.⁵⁸ Pro zajímavost lze uvést, že tuto formu nepřímého státního financování znal již zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, podle kterého bylo v rámci federálních vysílacích okruhů

⁵⁷ Tuto možnost zvolila v roce 1998 např. KDU-ČSL a US, které tento čas věnovaly některým humanitárním organizacím (blíže k této formě nepřímého financování např. Outlý 2002: 34).

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

rozhlasu i televize pro volební kampaň vyhrazeno stejným způsobem celkem 21 hodin vysílacího času.

Další formou nepřímého financování politických stran v České republice je **financování poslaneckých klubů**, které na rozdíl od vysílacích časů zdarma náleží pouze politickým stranám zastoupeným ve Sněmovně. §78 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu do Poslanecké sněmovny stanoví, že „poslanecké kluby jsou oprávněny používat ke své činnosti místnosti v prostorách Sněmovny včetně potřebných technických prostředků. (...) Na úhradu nákladů se poslaneckým klubům poskytuje příspěvek z rozpočtu Sněmovny, a to v závislosti na počtu poslanců, kteří jsou členy jednotlivých klubů.“ Výše tohoto příspěvku⁵⁹, o kterém Poslanecká rozhoduje usnesením, se navíc pro poslanecké kluby nevládních stran násobí koeficientem 1,3. Přestože takovou podporu nevládních stran můžeme vzdáleně připodobnit britskému systému podpory opozice v parlamentu, v našich podmínkách je tato výhoda nepatřičná vzhledem k nastavenému systému financování parlamentních stran. Ze zákona však vyplývá, že tento příspěvek se nevztahuje na nově vzniklé poslanecké kluby, složené z poslanců příslušných k jiné politické straně, než za jakou byli zvoleni nebo na nové kluby poslanců, kteří se v průběhu volebního období stali nezávislími. V Senátu mají nárok na úhradu nákladů i nově vzniklé senátorské kluby.

I v české právní úpravě se projevuje nepřímé státní financování ve formě **daňového zvýhodnění darů a členských příspěvků**. Z pohledu daňového jsou oproti darům zvýhodněny členské příspěvky, které jsou od daně osvobozeny (§19 odst.1 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů), nicméně zákon o dani z příjmů umožňuje od roku 2000 právnickým i fyzickým osobám odečíst od základu daně hodnotu poskytnutých darů politickým stranám za předpokladu, že hodnota daru činí alespoň 2000 Kč u právnických osob a 1000 Kč u fyzických osob (§15 odst. 1 a §20 odst. 8), v úhrnu lze však odečíst nejvýše 10%, resp. 5% ze základu daně.

Komentář

Jednou z nevýhod nepřímého státního financování je jeho nevyčíslitelnost. V rámci vykonávání parlamentních funkcí jde však o financování nevyhnutelné a využívání různých výhod spojených s výkonem funkce (využívání služebních telefonů,

⁵⁹ Výše tohoto příspěvku činila např. pro rok 2003 podle usnesení č. 352 měsíčně na kluby 24 500,- Kč (pevná částka) a na každého člena 3 400,- Kč (variabilní částka), o stejné částky se jednalo i v roce 2005 (viz. usnesení č. 1471).

automobilů, náhrada cestovného apod.) za účelem práce pro politickou stranu lze jen obtížně kontrolovat, natož sankcionovat.

Daňové zvýhodnění darů politickým stranám můžeme ohodnotit jednak jako snahu o zvýšení motivace dárců k finanční podpoře politických stran a jednak ji lze kvalifikovat jako vhodný doplněk nepřímé účasti státu s cíleným adresováním finančních prostředků na konkrétní subjekt. V souvislosti s daňovou povinností by bylo vhodné poukázat také na možnost daňových asignací, kdy by občané měli možnost ve svých daňových přiznáních poukázat určité procento ze svých daní některé z politických stran. Zavedení tohoto prvku by dle mého názoru bylo vhodnou kombinací k již existujícímu daňovému zvýhodnění darů (srov. Filip a Šimíček 1994: 146-147) a mohlo by přispět nejen ke zvýšení zájmu občanů o politiku, ale také politických stran o občany.⁶⁰

Pokud by se možnost daňových asignací vztahovala vedle politických stran i na nestátní neziskové organizace nebo církve, museli bychom zřejmě onu procentuální část daní občanů (tedy daní z příjmů fyzických osob), o jejímž určení by rozhodovali, rozdělit (např. 0,5% pro strany a 0,5% pro ostatní organizace). Dále bychom mohli v případě daňových asignací řešit i otázku diferenciací z hlediska různých objemů odvedených daní. Protože ale daňové asignace vlastně znamenají další veřejné výdaje, jejich kompenzací by mělo být odpovídající snížení přímého státního financování politických stran, zvláště u obou forem příspěvku na činnost.

4.4 Dary a členské příspěvky

Protože **dary** představují jeden z problematických příjmů financování politických stran ze soukromých zdrojů, věnuje mu zákon některá omezující ustanovení. Na rozdíl od předchozí právní úpravy, kdy v „bezzubém“ ustanovení §19 zákonodárce vymezil zákaz přijímání darů od státu a státních orgánů – pokud zákon nestanoví jinak, novela č. 340/2000 Sb. již uvádí taxativní výčet subjektů, od kterých politická strana nesmí dary a bezúplatná plnění přijímat. Jedná se o stát, příspěvkové organizace, kraje, obce, městské části a obvody, státní podniky a právnické osoby s majetkovou účastí státu, obcí, městských částí nebo městských obvodů 10% a vyšší, obecně prospěšné společnosti a jiné právnické osoby (pokud tak stanoví zvláštní právní předpis),

⁶⁰ Ve vztahu k nestátním neziskovým organizacím zavedly daňové asignace např. Slovensko, Maďarsko, Litva, Polsko nebo Rumunsko, přičemž daňoví poplatníci mohou takto rozhodovat o 1 – 2% svých daní.

zahraniční právnické osoby (s výjimkou politických stran a nadací)⁶¹ a fyzické osoby, kteří nemají státní občanství České republiky, ledaže zde mají trvalý pobyt.

Strany mají dále povinnost evidovat a uvést ve výroční zprávě všechny peněžité dary s uvedením jejich výše a identifikaci (jméno, příjmení, rodné číslo a adresu místa pobytu, je-li dárce právnická osoba, obchodní firmu nebo název, sídlo a identifikační číslo) dárce. U darů, které přesahují svou celkovou hodnotou od jednoho dárce za rok 50 000 Kč, doloží strana k přehledu o darech a dárcích ještě ověřené kopie darovacích smluv.⁶²

§19a zavádí **sankci** v případě neoprávněného získání daru v podobě povinnosti jeho vrácení dárce včetně jeho úrokového zhodnocení ve výši diskontní sazby České národní banky platné ke dni vrácení daru, a to nejpozději do 1. dubna roku následujícího po roce, ve kterém dar získaly. Není-li takový postup možný, odvedou příslušnou částku v téže lhůtě do státního rozpočtu. Nedojde-li k vrácení daru nebo k jeho odvodu do státního rozpočtu ve stanovené lhůtě, uloží příslušný finanční úřad politické straně pokutu ve výši dvojnásobné hodnoty daru.

Výše daru ani členského příspěvku není zákonem omezena, strana má však povinnost pro účely výroční zprávy evidovat přehled členů, jejichž celkový členský příspěvek za rok je vyšší než 50 000 Kč s uvedením výše tohoto příspěvku a identifikace (jméno, příjmení, datum narození nebo rodné číslo a adresu místa pobytu) člena.

Komentář

Protože dary a členské příspěvky představují v našich podmínkách nejvýznamnější (ale také nejproblematictější) zdroje financování ze soukromých prostředků, věnuje jim právní úprava oprávněně více pozornosti než ostatním zdrojům této povahy, ke kterým patří dědictví, příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku⁶³, úroky z vkladů, příjmy z účasti na podnikání, příjmy z pořádání tombol, kulturních,

⁶¹ Podle §21 odst. 6 zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech se však „nadace nebo nadační fond nesmí podílet na financování politických stran nebo politických hnutí.“ Podle §27 se toto omezení vztahuje na zahraniční nadace působící na území ČR. Nadace mohou na území ČR působit pouze pokud zde mají zaregistrovanou pobočku. Z tohoto ustanovení tedy můžeme vyvozovat, že zahraniční nadace působící na území ČR nemohou českým politickým stranám poskytovat bezúplatná plnění.

⁶² Novelou zákona č. 556/2004 Sb. byly zrušeny tzv. darovací poukázky vydávané Ministerstvem financí, jejichž formou měl být poukazován peněžitý dar převyšující 50 000 Kč od jednoho dárce za rok.

⁶³ Na základě § 6 zákona nesmí politická strana vlastnit majetek mimo území České republiky.

společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, půjčky a úvěry. Z hlediska transparentnosti lze pozitivně hodnotit posun týkající se povinnosti zveřejňování totožnosti dárců i příspěvků členů nad 50 000 Kč, kterým se do určité míry zamezilo skrývání darů od členů strany pod členské příspěvky (tzn. s následky osvobození od daně a anonymity dárce). Diskutovat lze pak o případném snížení hranice odhalení anonymity dárců. Nutno podotknout, že současný systém založený na povinnosti doložit dar, který překračuje svoji hodnotou od jednoho dárce za rok 50 000 Kč darovací smlouvou, neřeší problém nepeněžních darů politickým stranám.

I přes návrhy na další právní regulaci především ohledně darů, je podle mého názoru třeba spíše než na omezování výše darů nebo jejich daňové znevýhodňování klást důraz na posilování transparentnosti a kontroly stranického financování.

4.5 Kontrola financování

Náznak snahy zákonodárců o zajištění alespoň minimálního zprůhlednění a následně kontroly hospodaření politických stran nalezneme již v první verzi zákona z roku 1991, kdy podle ustanovení § 18 měly strany a hnutí povinnost předložit každoročně do 1. dubna národní radě republiky, ve které jsou registrovány, výroční finanční zprávu⁶⁴. Tato povinnost (tehdy bez sankce) zůstala pro politické strany zachována až doposud, obsah se však výrazně změnil. Strany jsou nyní povinny předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu, která zahrnuje: roční účetní výkazy vedené podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zprávu auditora o ověření roční účetní uzávěrky s výrokem bez výhrad⁶⁵, přehled o celkových příjmech a výdajích⁶⁶, přehled o darech a dárcích, přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím; pokud hodnota takto získaného majetku

⁶⁴ Podle první verze zákona měla zpráva zahrnovat: a) majetek a závazky strany a hnutí, b) příjmy strany a hnutí, t.j. členské a obdobné příspěvky, příjmy z majetku včetně příjmů z podnikání, dary, dědictví, prostředky získané od státu k úhradě volební kampaně a jiné příjmy, c) výdaje strany a hnutí, t.j. osobní výdaje, výdaje na politickou práci, výdaje na správní záležitosti, volební výdaje a jiné výdaje.

⁶⁵ Povinností auditora podle §14 odst.3 písm. a) zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech je ověřit, zda účetní uzávěrka podává věrný a poctivý obraz účetnictví, jedná se tedy o správnost vedení účetnictví, nikoli jeho pravdivost.

⁶⁶ Příjmy musí být uvedeny v členění podle §17 odst. 4 zákona, tedy v pořadí: příspěvek ze státního rozpočtu na úhradu volebních nákladů, příspěvek státního rozpočtu na činnost, členské příspěvky, dary a dědictví, příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, úroky z vkladů, příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob, příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, půjčky a úvěry; výdaje ve členění na provozní a mzdové výdaje, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby.

přesahuje 100 000 Kč, uvede se zůstavitel a přehled o členech, jejichž celkový členský příspěvek za rok je vyšší než 50 000 Kč. Výroční zprávu strana předkládá na předepsaném formuláři s přílohami, přičemž pokud je ve stanovené lhůtě takto předložena a obsahuje všechny požadované náležitosti, hodnotí se jako úplná. **Sankcí** za porušení požadavku úplnosti nebo v případě, že výroční finanční zpráva nebyla Poslanecké sněmovně předložena vůbec, je pozastavení výplaty příspěvku na činnost⁶⁷ nebo pozastavení činnosti politické strany samotné.

V rámci naplnění požadavku kontroly ze strany veřejnosti je zpráva veřejná, což podle zákona znamená, že do ní lze nahlédnout a pořizovat z ní výpis nebo její opis či kopii v Kanceláři Poslanecké sněmovny. Pro úplnost je třeba dodat, že politické strany mají povinnost vést účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví⁶⁸, jehož kontrolu provádí příslušné státní orgány.

Komentář

Kontrola financování politických stran je jedním z důležitých předpokladů posilování politické kultury, zvláště pak kontrola ze strany veřejnosti, která by v případě nesrovnalostí v této oblasti činnosti politických stran měla vyvinout odpovídající tlak, jehož následkem by byla odpovědná politická strana sankcionována. Povinnost zveřejnění výročních účetních zpráv politických stran byla v naší právní úpravě částečně zavedena novelou zákona č. 117/1994 Sb., kdy se zpráva stala veřejnou⁶⁹ pouze po sdělení Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) Poslanecké sněmovně po zjištění, že ve stanovené lhůtě nebyla výroční finanční zpráva předložena nebo že byla neúplná anebo obsahovala nepravdivé údaje. V případě, že byla předložená zpráva neúplná či nepravdivá, nebyla předložena v zákonem stanovené lhůtě ani ve lhůtě prodloužené se souhlasem NKÚ, bylo sdělení NKÚ podnětem k návrhu na rozpuštění či pozastavení činnosti politické strany. Ústavní soud však tuto pravomoc NKÚ zrušil svým nálezem (č. 296/1995 Sb.) s odůvodněním, že *„finanční podpora stran státem, ale také jejich finanční kontrola ze strany státu musí respektovat autonomii politických stran a politických hnutí a jejich hospodaření finančními prostředky.“* Při posouzení této

⁶⁷ Příspěvek na činnost však může být podle §20a odst.3 písm. a) zpětně vyplacen, pokud strana úplnou zprávu dodatečně předloží.

⁶⁸ Podle §8 zákona o účetnictví jsou účetní jednotky povinny vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů.

⁶⁹ Toto polovičaté ustanovení se však nedá považovat za vyhovující, protože zveřejnění pouze některých finančních zpráv – byť těch neúplných nebo nepravdivých (u nepodaných není co zveřejňovat) v žádném případě nevyhovuje požadavku transparentnosti.

otázky dospěl Ústavní soud k závěru, že činností NKÚ je podle čl. 97 Ústavy kontrola hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu a „*poté, co příspěvky státu byly politickým stranám a politickým hnutím přiděleny, nemůže již jít o hospodaření se státním majetkem. (...) použití těchto příspěvků je již vnitřní záležitostí těch subjektů, jimž byly uděleny.*“

Tímto nálezem zůstala kontrolní pravomoc v rukou Parlamentu, možnost kontroly ze strany veřejnosti v dnešní podobě byla zákonem zakotvena až novelou č. 322/1996 Sb. Požadavek úplnosti výroční zprávy tedy nyní kontroluje Poslanecká sněmovna, pravdivost by měla zřejmě spočívat na bedrech veřejnosti. Jestliže však sankcí za chybějící výroční zprávu nebo její neúplnost je pozastavení výplaty příspěvku na činnost politické strany, za nepravdivost výroční zprávy není politická strana ze zákona postižitelná.⁷⁰

Současný způsob zveřejňování výročních finančních zpráv politických stran také rozhodně nelze označit za optimální. Povinnou publikací v tisku či v úředním listě by se řešila nedostatečnost přístupu veřejnosti k těmto záznamům. Neochota politických stran zveřejnit účty svého hospodaření na svých internetových stránkách v době, kdy vedou předvolební kampaň na internetu, svědčí minimálně o jejich neotevřenosti.⁷¹

4.6 Právo a realita

Česká republika se řadí ke státům, které uznávají ústavní úlohu politických stran, a které k plnění této úlohy přispívají i finančně. Volná soutěž politických stran, respektujících základní demokratické principy, kterou jako základní pilíř našeho politického systému zaručuje čl. 5 Ústavy, je předpokladem vzniku demokratických státních orgánů – zákonodárných sborů a orgánů samosprávy (§1 zákona č. 424/1991 Sb.). Politické strany, které mají působit jako zprostředkovatel mezi občanskou společností a státem, musí být na státu nezávislé, čemuž by mělo odpovídat i vyvážené financování z veřejných prostředků. „*(...) finanční podpora politických stran*

⁷⁰ „Trestem“ v těchto případech by měl být pokles důvěry občanů – voličů v tuto politickou stranu, který se následně může negativně projevit v jejích volebních výsledcích. Zde by měli však hrát největší úlohu novináři jako „hlídací psi demokracie“, kteří by nepravosti tohoto typu měli odhalovat a poskytnout k posouzení veřejnosti. Pokud se nám však zdají být tito „psi“ příliš krotcí nebo dokonce ochočení, je nasnadě svěřit tuto kontrolu i jinému orgánu (více ke kontrole Šimíček 1997: 165-167).

⁷¹ Příkladem pro politické strany mohou být Mladí sociální demokraté, kteří na svých stránkách <http://www.mladi.cz> zveřejnili svůj transparentní účet. Některé menší politické strany se k tomuto kroku již také odhodlaly (např. Evropští demokraté).

a hnutí nesmí překročit míru respektující generelní hranici č. 20 dost. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož jsou politické strany a politická hnutí odděleny od státu. (...) Částečná podpora 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“ (Pl. ÚS 26/94).

Vzhledem k tomu, že se zákonodárci většinou snaží v otázkách financování politických stran – ve většině případů svých vlastních „stájí“ – udržovat *status quo*, iniciativa ke změně málokdy vychází z jejich řad (pokud nevede ke zvýhodnění pozice „stabilních“ parlamentních stran nebo jejich vlastního postavení).⁷² Jak potvrzuje Vojtěch Šimíček, z mezinárodních zkušeností, ale i z dosavadních zkušeností právní úpravy politických stran v České republice je reálně možná zásadní změna právní úpravy v důsledku skandálu a v návaznosti na judikaturu ústavních soudů (Šimíček 2005: 3).

Přestože je právo pouze jedním z normativních systémů, které ovlivňují chování ve společenských vztazích, v případě právní úpravy politických stran a jejich financování je jedním z nejdůležitějších. Musí proto nastavit takové parametry a podmínky v rámci svobodné soutěže politických stran, které jednostranně a nespravedlivě nediskriminují jednotlivé aktéry, ale naopak podporují pluralitu a možnost vstupu do této soutěže i novým subjektům. Vedle právních norem, které tyto podmínky zaručí, je však nutné se spolehnout také na ostatní normativní systémy – především morálku, která zakládá úroveň politické kultury. Úroveň a respektování většinou nepsaných norem těchto systémů totiž zákonitě pozitivním způsobem ovlivní i právo a naopak i sebelepší právní úprava nemůže přinést své „plody“ ve společnosti, kde jsou pravidla morálky a čestného chování v politice pouze prázdnými frázemi.

Ve srovnání se systémy financování politických stran v jiných zemích s prvkem přímého státního financování hodnotí někteří zahraniční autoři český systém jako velmi liberální (Perottino 2005:18). Za zásadní problém je však považována úroveň korupce politických elit. Pro zajímavost tedy doplňme, že podle Indexu vnímání korupce (Corruption Perception Index – CPI)⁷³, který každoročně zpracovává Transparency International, se v roce 2005 umístila Česká republika spolu s Řeckem,

⁷² V tomto ohledu můžeme poukázat na tzv. železný zákon oligarchie (iron law of oligarchy) německého teoretika R. Michelse (*Vice např.* Kopeček 2003: 161-168).

⁷³ CPI je indikátorem míry rozšíření korupce po celém světě způsobem, jakým ho vnímají respondenti průzkumů organizovaných mezinárodními institucemi. Hodnota CPI se pohybuje v intervalu 0 – 10.

Slovenskem a Namibií s indexem 4,3 na 47. místě z celkem 158 zkoumaných zemí.⁷⁴ Protože problematika politické korupce není tématem této práce, zmiňme pro zamyšlení na závěr první části alespoň základní pravidlo politické korupce z pohledu žurnalisty: „Každý milion, který tajně přijmou politici, naznačuje, že někde "dole" se ztratila miliarda. (cit. Spurný 1999)“.

⁷⁴ Mezi nejméně zkorumpované země patří Island, Finsko, Nový Zéland, Dánsko, Singapur, Švédsko, Švýcarsko, Norsko, Austrálie a Rakousko (http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005).

5 Financování politických stran v ČR

Jak bylo v předchozích kapitolách naznačeno, právní úprava financování politických stran významně předurčuje a podmiňuje chování politických stran ve finančních otázkách. Na otázku, jak vypadá praxe, tzn. jak si konkrétně stojí jednotlivé politické strany ohledně příjmů a výdajů a zda bude v úvodu stanovená hypotéza ověřena či vyvrácena, by měla podat odpověď tato část práce. Cestou analýzy financování – tedy příjmové struktury, ale také cestou analýzy výdajů budeme systematicky postupovat od politických stran v současnosti zastoupených v Poslanecké sněmovně ČR (ČSSD, ODS, KDU-ČSL, US-DEU, KSČM), k dalším vybraným stranám (SZ, SNK ED), které klasifikujeme jako strany mimoparlamentní⁷⁵, jenž ve vymezeném období obdržely příspěvek od státu. Věříme, že i přes tuto selekci (byť bychom mohli zařadit další politické strany se zajímavým financováním v minulosti – např. ODA), která vychází jednak z relevantnosti vybraných politických stran a jednak ze snahy o komparaci financování stran zastoupených v Parlamentu a stojící mimi něj, bude možné podat určitý obraz o financování politických stran v České republice.

Struktura této části práce bude následující: Po stručné charakteristice politické strany bude pozornost věnována především následujícím ukazatelům: 1/ vývojové tendence příjmové struktury, 2/ podíl finančních prostředků ze státního rozpočtu na financování politické strany a jeho vývoj, 3/ vývojové tendence výdajové struktury, 4/ shrnutí hospodaření politické strany.

Údaje, se kterými budeme pracovat, vycházejí z výročních finančních zpráv politických stran, a to u politických stran v současnosti zastoupených v Poslanecké sněmovně z období 1995 – 2005,⁷⁶ s výjimkou US-DEU, kdy vzhledem ke vzniku této strany budeme analyzovat období 1998 – 2005, a u dalších vybraných politických stran z období 2002 – 2005. Jak již bylo uvedeno v úvodu, cílem práce není zkoumat jednotlivé finanční aféry politických stran, nýbrž na základě veřejně přístupných dokumentů ověřit stanovenou hypotézu. Přesto je třeba – alespoň okrajově – některé z nejasností týkajících se stranického financování alespoň zmínit.

⁷⁵ Byť SNK je v současnosti zastoupena v Parlamentu dvěma senátory a z kandidátky SZ byl ve volbách do senátu v roce 2004 zvolen bezpartajní Jaromír Štětina.

⁷⁶ Analýze financování od roku 1994 do roku 1998 se věnovali již jiní autoři (Čichoň 2000, Outlý 2003a).

5.1 Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)

S ohledem na dlouhou historickou tradici české (resp. československé) sociální demokracie a její vývoj po roce 1989, kdy kontinuálně (politicky i právně) navázala na tradice Československé sociálně demokratické strany dělnické a z pozice malé opoziční strany se vypracovala do role největší strany levicového zaměření, lze ČSSD charakterizovat jako významný a v našich podmínkách stabilní politický subjekt. Vládní stranou se stala po volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 1998, kdy s historicky nejlepším výsledkem 32,3% hlasů zvítězila, nicméně následná jednání o sestavení koaliční vlády s KDU-ČSL a US neuspěla a došlo k uzavření tzv. opoziční smlouvy⁷⁷ mezi ODS a ČSSD, která umožnila fungování menšinové vlády ČSSD po celé volební období v čele s Milošem Zemanem. Po opětovně vítězných volbách v roce 2002 (zisk 30,2% hlasů) sestavil tehdejší předseda ČSSD Vladimír Špidla koaliční vládu se stranami Koalice (KDU-ČSL a US-DEU), a to s křehkou většinou 101 hlasů v Poslanecké sněmovně (*více k polistopadovému vývoji Kopeček 2003a*). Po neúspěšných volbách do Evropského parlamentu a následné vládní krizi nahradil V. Špidlu ve vedení strany i ve funkci předsedy vlády Stanislav Gross, který po kritice médií a tlaku veřejnosti týkající se nejasného financování premiérova bytu v Praze a podnikání jeho manželky odstoupil v dubnu 2005 z čela vlády a v září rezignoval i na funkci předsedy ČSSD; na post předsedy vlády byl jmenován místopředseda ČSSD Jiří Paroubek.

V souvislosti s majetkovými poměry a financováním sociální demokracie je třeba v první řadě zmínit dlouholetý spor o Lidový dům v Hybernské ulici v Praze jako jejího historického sídla od roku 1907 a dále o rozsáhlý komplex parcel, který byl zahájen v říjnu 1993 a jímž se zabýval až Ústavní soud ve svém nálezu (ÚS 462/98). Ten v roce 2000 rozhodl o vlastnictví Lidového domu ve prospěch společnosti Cíl, akciové společnosti v Praze (dále jen Cíl), což z finančního pohledu bylo – jak si dále ukážeme – pro ČSSD velmi důležité. Cíl byla založena tehdy Československou sociální demokracií v roce 1939, do majetku této společnosti byly vneseny veškeré nemovitosti a mj. převzala podnik do té doby vedený pod firmou "Lidová knihtiskárna A. Němec a

⁷⁷ Tato nestandardní smlouva („o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice“) obsahovala jednak právo ODS obsadit křesla předsedů obou komor parlamentu zastávat místa vedoucích kontrolních orgánů a předsedy rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny a prezidenta NKÚ a jednak dohodu o reformě ústavy a volebního systému, které „*přesněji vymezí kompetence jednotlivých ústavních orgánů, postupů při jejich ustavení, a (...) posílí význam výsledků soutěže politických stran*“. ČSSD smlouvu jednostranně vypověděla ke dni voleb do sněmovny v roce 2002.

spol. v Praze". Po znárodnění v roce 1948, kdy veškeré tiskárenské zařízení převzal národní podnik Svoboda, společnost nevyvíjela nijakou činnost (zrušena však nebyla). V uvedeném nálezu potvrdil Ústavní soud právní subjektivitu společnosti, vlastníkem jejíchž akcií byla sociální demokracie, a to až do vydání dekretu prezidenta republiky č. 95/1945 Sb., kdy je složila do nucené úřední úschovy. Soud také potvrdil postavení ČSSD jako nástupce Československé sociální demokracie a tedy jediného akcionáře společnosti Cíl a zároveň potvrdil rozhodnutí ČSSD ze dne 18. 12. 1996 při výkonu působnosti valné hromady, kterým byl změněn předmět činnosti společnosti a zvoleno nové představenstvo a dozorčí rada (ÚS 462/98). ČSSD jednala od roku 1990 až do zmíněného nálezu ÚS jako domnělý vlastník zmíněných nemovitostí a v roce 2000, kdy byla obnovena činnost společnosti Cíl včetně výkonu vlastnického práva k Lidovému domu, byla zahájena rekonstrukce vynaložených nákladů a získaných příjmů, které z této činnosti vznikly⁷⁸ mezi ČSSD a Cíl a v roce 2001 byla uzavřena darovací smlouva o bezúplatném převodu Lidového domu.

ČSSD je však také spojována s mnohými finančními skandály – v roce 1998 došlo ke zveřejnění tzv. bamberské aféry, kdy vedení ČSSD údajně mělo při jednání s čechošvýcarskými podnikateli uzavřít v roce 1995 smlouvu, ve které jim výměnou za finanční dar měla být nabídnuta - v případě vítězství ČSSD ve volbách - vlivná místa ve státní správě. Zatímco M. Zeman vše popřel, bývalý místopředseda a reprezentant tzv. pravicového proudu v ČSSD Karel Machovec tuto verzi potvrdil, za což byl na Zemanův nátlak vyřazen z kandidátky pro parlamentní volby v roce 1998. Později se v médiích objevilo, že text smlouvy byl údajně zfalšován. Různé aféry provázely ČSSD i v době její menšinové vlády v letech 1998-2002, vzpomeňme alespoň případ „vytunelování“ společnosti LIBERTA, a.s. (v současnosti v likvidaci), které se dopustil tehdejší ministr financí Ivo Svoboda se svou poradkyní Barborou Snopkovou. V únoru 2005 byli oba pravomocně odsouzeni za podvod a zvýhodňování věřitele.⁷⁹ Další finanční skandál je spojený se jménem Egona Lánského, bývalého místopředsedy vlády, když bylo odhaleno jeho devizové konto v Rakousku, které v polovině 90. let

⁷⁸ Tzn. vyčíslení vzájemných závazků a pohledávek (Dodatek k příloze účetní závěrky k 31.12.2001).

⁷⁹ Podle rozsudku Svoboda se Snopkovou vylákali v roce 1996 od IPB podvodem šest milionů korun, které měly posloužit na provoz LIBERTY, a.s. Ve skutečnosti je ale vyvedením přes svoji společnost Zora Euro použili na splacení dluhů své firmy Omnia. Zvýhodňování věřitele se dopustili tím, že po vyhlášení konkurzu na Libertu prodali její nemovitosti za miliony korun, z peněz ale vyplatili jen některé z desítek věřitelů. Snopková jako likvidátorka Liberty nikdy nepředala správci konkurzní podstaty účetní knihy, a tím porušila povinnosti v řízení o konkurzu. Paradoxní je skutečnost, že v době, kdy byl Svoboda místopředsedou ČSSD, měl společně se Snopkovou na starosti stranickou pokladnu.

založil bez povolení ČNB, přičemž z peněz plynoucích přes tento účet měla mít prospěch i ČSSD. Následovala řada dalších skandálů a korupčních afér (Unipetrol, Setuza, Krejčíř...) včetně již zmíněných nejasností kolem financování bytu tehdejšího premiéra Grosse. Nicméně vzhledem k tomu, že finanční skandály se netýkají pouze ČSSD, ale i jiných politických stran (viz. dále), nelze jednoznačně říci, že by se výrazným způsobem odrazily v poklesu volebních preferencí této strany.⁸⁰

5.1.1 *Systém financování*

Ještě než přejdeme k systému financování ČSSD, je třeba uvést, že pro účely analýzy příjmové struktury politických stran budeme používat pro jednotlivé příjmové zdroje jejich rozlišení na vnitřní a vnější. Mezi vnitřní zdroje řadíme především členské příspěvky, příjmy z pronájmu a prodeje majetku, úroky a příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí. Jako zdroje vnější potom označujeme veškeré příspěvky ze státního rozpočtu, dary, dědictví, půjčky a úvěry. Porovnání těchto dvou typů zdrojů příjmů bude jedním z dílčích cílů analýzy příjmové struktury vybraných politických stran.

Příjmová struktura

Vedle příjmů ze státního rozpočtu, které tvoří podstatný podíl v rámci příjmové struktury ČSSD (viz. dále), čerpá strana z různých zdrojů. Přestože se ve smyslu účetnictví nejedná o příjem, až do roku 2001 čerpala strana výrazně z půjček a úvěrů, které tvořily v roce 1997 63%, v roce 1998 38%, v roce 1999 43% a v roce 2000 52% celkových jejích příjmů. S výjimkou let 2001-2003, kdy strana využila půjček a úvěrů v relativně malé míře, tvořila tato položka v rámci financování ČSSD vždy výrazný podíl – v roce 2004 strana obdržela půjčku ve výši 28 000 tis. Kč⁸¹ a v roce 2005 již 48 000 tis. Kč. Vzhledem k tomu, že ČSSD patří mezi strany, které disponují množstvím nemovitého majetku, požívá příjmů z dispozičních úkonů k tomuto majetku, což činí zhruba 5% na celkových příjmech strany.⁸² V souvislosti s vyhraným sporem o Lidový

⁸⁰ Spíše se u nás jedná o obecný jev „znechucení“ politikou vůbec s následkem nízké účasti občanů ve volbách.

⁸¹ Z výroční finanční zprávy není jasné zřejmé, kdo tuto půjčku poskytl, mohlo se jednat o Cíl, akciová společnost v Praze, která také podle přiložených smluv s názvem „Smlouva o postoupení pohledávky“ ve své podstatě darovala ČSSD její pohledávku ve výši 27 000 tis. Kč.

⁸² Ve srovnání s lety 1994 a 1995, kdy příjmy z pronájmu movitého a nemovitého majetku tvořily největší příjmovou položku (Čichoň 2000: 58), došlo k razantnímu poklesu tohoto zdroje financování.

dům,⁸³ se podíl příjmů z využívání vlastnického práva k nemovitostem především v letech 2001 a 2002 podstatně zvýšil. ČSSD v současné době vlastní celkem 16 nemovitostí, mezi které patří např. Kulturní dům Střelnice v Hradci Králové, Dělnický dům v Kladně, Dělnický a Lidový dům ve Znojmě, dům v Rychnově nad Kněžnou, dům v Rakovníku a další nemovitosti v Jihlavě, Plzni nebo nově v Českých Budějovicích.

Co se týká členských příspěvků, objem této příjmové složky (byť v rámci příjmové struktury strany není příliš výrazný) dosti kolísá. Zatím nejvíce bylo od členů vybráno v roce 2004 (10 189 tis. Kč.), ve zkoumaném období však podíl členských příspěvků na celkovém financování ČSSD tvořil maximálně 4,5%. Z výročních zpráv vyplývá, že dary ze strany fyzických a právnických osob nepředstavovaly až do roku 2001 výraznou položku, poté začalo docházet ke zvyšování objemu přijatých darů. Nutno zmínit, že v průběhu sledovaného období se kvalita výroční zprávy měnila směrem k větší podrobnosti co se týká identifikačních údajů dárců, což by mělo zajišťovat lepší kontrolovatelnost těchto údajů. Mezi větší dárce ČSSD patřily v roce 1998 Evropské fórum (Brusel, 86 095 Kč), APP Group, a.s. (300 000 Kč) či HBS incest s.r.o. (100 000 Kč), v roce 1999 se jednalo o subjekty Ilbau GmbH (200 tis. Kč), Friedrich-Ebert Stiftung (282 tis. Kč), Trans a.s. Chemapol (347 tis. Kč) a v roce 2000 byli dárci ČSSD mj. Labour Party (1 137 tis. Kč), Alex Čech (Bronxville NY, USA, 400 tis. Kč), SPÖ (Wien, 242 259 Kč). Největším donorem ČSSD posledních let je společnost Cíl, která v roce 2001 převedla na stranu bezúplatně Lidový dům (385 512 tis. Kč), v roce 2003 darovala straně 302 523 tis. Kč. Nicméně vztah ČSSD ke společnosti Cíl, akciové spolčenosti v Praze, která straně poskytla milionové půjčky, kterých se jako pohledávek na základě smluv s názvem „Smlouva o postoupení pohledávky“ v roce 2004 vzdala, by se dal označit za minimálně zajímavý. Taktéž v roce 2005 byla hlavním sponzorem ČSSD opět společnost Cíl, která v několika sumách poukázala straně celkem 31 000 tis. Kč.

Další příjmy strany představují úroky z vkladů a příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí. Na doplnění je třeba uvést, že vedle společnosti Cíl, akciové společnosti v Praze je ČSSD jediným akcionářem ve společnosti Demos, a.s., která je však v současnosti v likvidaci.

⁸³ Vyhraný spor o Lidový dům měl dozvuky ve sporu ČSSD s JUDr. Altnerem, který stranu v této kauze zastupoval.

Financování státem

V analyzovaném období se ČSSD účastnila tří voleb do Poslanecké sněmovny, což vzhledem k úspěšnosti této strany z pohledu volebních výsledků znamenalo výraznou finanční injekci ze státního rozpočtu. V roce 1996 si strana zajistila ve formě příspěvku na úhradu volebních nákladů 144 203 tis. Kč, což společně s příspěvkem na činnost představovalo 89% podíl státu na celkovém financování v ČSSD. V roce 1998 získala 173 579 tis. Kč na úhradu volebních nákladů, 5 000 tis. Kč jako stálý příspěvek a 47 292 tis. Kč jako příspěvek na mandát. Celkově se stát podílel v roce 1998 na financování ČSSD 225 871 tis. Kč, což z celkových příjmů strany tvořilo 58%, z toho 45% zahrnoval příspěvek na úhradu volebních nákladů a 13% příspěvek na činnost. Zatímco v roce 1997 tvořil podíl státu 29%, v letech 1999 a 2000 se stát podílel na příjmech ČSSD 44%, resp. 34%. V roce 2001 došlo díky posunutí hranice stálého příspěvku a rozšíření příspěvků na mandát i na krajské zastupitele k výraznému navýšení státního financování, když do stranické pokladny ČSSD přiteklo ze státního rozpočtu (odhlédneme-li od ve své podstatě výjimečného účetního příjmu týkajícího se převodu Lidového domu do vlastnictví strany) 78,5%. Ve volebním roce 2002 tvořil příspěvek na úhradu volebních nákladů 41% a příspěvek na činnost 33%, tzn. celkem 74% podílu státu na celkových příjmech ČSSD. V roce 2003 tento podíl činil „pouhých“ 26% s tím, že v tomto roce došlo ke vzdání se práva na úhradu pohledávky Cíl, akciové společnosti v Praze vůči ČSSD (ve výši 292 523 tis. Kč). V roce 2004 obdržela ČSSD za volby do Evropského parlamentu 6 147 tis. Kč na úhradu volebních nákladů a 112 100 tis. Kč jako příspěvek na činnost, což činilo 49% podílu financování ze státního rozpočtu na příjmech strany. V roce 2005 přispěl stát do stranické pokladny částkou 108 550 tis. Kč, která tvořila 50% z celkových příjmů strany.

Tabulka č. 8: Podíl státního financování na celkovém financování ČSSD (v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Podíl (%)	17	89	29	58	44	34	78,5	74	26	49	50

Výdajová struktura

Výdaje (ve smyslu zákona o účetnictví náklady) strany lze rozdělit do několika hlavních skupin. Jedná se o provozní výdaje⁸⁴, mzdové výdaje, výdaje na daně a

⁸⁴ Provozní výdaje zahrnují spotřebu materiálu, spotřebu energie, spotřebu ostatních neskladovatelných dodávek, opravy a udržování, cestovné, náklady na reprezentaci a ostatní služby.

poplatky, výdaje na volby a ostatní výdaje.⁸⁵ Patrně nejzajímavější položkou jsou výdaje spojené s volbami, na které strany vynakládají postupně stále více finančních prostředků. Výjimkou není ani ČSSD, která v roce 2002 vydala na volby rekordních 191 111 tis. Kč (tj. 55% z celkových výdajů) a v roce 2004 129 998 tis. Kč (tj. 44% z celkových výdajů), výdaje na volby do roku 1999 nemáme bohužel k dispozici. Ostatní skupiny výdajů se drží v rámci sledovaného období v podobné výši (viz. Tab. č. 10), přičemž nejpodstatnější výdajovou položku tvoří provozní a mzdové výdaje.⁸⁶ Do roku 1999 zahrnovaly provozní výdaje i výdaje na volby, od roku 2000 se výdaje na provoz postupně zvyšovaly od 46 550 tis. Kč v roce 2000 až k 96 468 tis. Kč v roce 2005. Dostí problematickou položku představují tzv. ostatní výdaje, které např. v roce 1996 vykazala strana ve výši 139 939 tis. Kč (72% z celkových výdajů v tomto roce), z výroční zprávy však nelze zjistit jejich konkrétní účel.

5.1.2 Shrnutí hospodaření

Hospodaření ČSSD ve zkoumaném období je charakteristické svou kolísavostí. V roce 1995 skončilo s přebytkem 2 990 tis. Kč, přičemž stav nesplacených úvěrů na konci roku byl 37 793 tis. Kč. Svůj nemovitý majetek strana v roce 1995 ocenila na 51 552 tis. Kč. Rok 1996 přinesl ohledně financování ČSSD nejvíce spekulací, odkážeme zde proto na práci Milana Čichoně, který porovnal odlišné údaje ve zprávě pro Poslaneckou sněmovnu a ve zprávě pro delegáty sjezdu v Bohumíně (Čichon 2000: 60-62). V tabulce za textem nicméně uvádíme údaje z výroční finanční zprávy ČSSD za rok 1996. V roce 1997 vykazala ČSSD ztrátu⁸⁷ 26 624 tis. Kč, zadlužení strany však výrazně vzrostlo pořízením půjček a úvěrů ve výši 107 079 tis. Kč. V roce 1998 skončilo hospodaření se ziskem 65 307 tis. Kč (a to i přes za sledované období nejvyšší hodnotu pořízených půjček a úvěrů ve výši 153 790 tis. Kč), což je třeba připočíst úspěšným volbám. V roce 1999 spadlo hospodaření ČSSD do ztráty 55 220 tis. Kč, přičemž příspěvek ze státního rozpočtu na činnost, který v tomto roce obdržela, použila z největší části na splácení úvěru a mzdové náklady. Poněkud problematická je výroční zpráva z roku 2000, kdy podle přehledu o výdajích měla strana vynaložit náklady ve výši 162 805 tis. Kč, nicméně podle výkazu zisku a ztráty celková výše

⁸⁵ Do této skupiny patří pokuty a úroky z prodlení, odpisy nedobytných pohledávek, úroky, kursové ztráty, poskytnuté dary, manka a škody a další náklady.

⁸⁶ ČSSD zaměstnávala v roce 2003 186 zaměstnanců, v roce 2004 průměrně 188.

⁸⁷ Výroční zpráva ČSSD byla k dispozici neúplná – zcela chyběly údaje o darech a dárcích, opět je zde tedy nutnost odkázat na dříve napsané práce (např. Čichon 2000)

nákladů nedosáhla ani 43 000 tis. Kč. Pokud se přikloníme k čitelnějšímu přehledu příjmů a výdajů, hospodařila strana v roce 2000 se ztrátou 88 835 tis. Kč. Inventarizací majetku ČSSD k 31.12.2000 byla zjištěna hodnota majetku, který měla strana ve vlastnictví; jednalo se celkem o 37 786 tis. Kč, z toho 16 958 tis. Kč představovaly nemovitosti. V roce 2001 se však díky převodu Lidového domu do vlastnictví strany hodnota nemovitého majetku zvýšila na 460 789 tis. Kč. V tomto roce strana vyšla se ziskem 41 273 tis. Kč, nicméně vykázala také závazky v hodnotě 307 260 tis. Kč. Zatímco v roce 2002 hospodařila ČSSD ještě s přebytkem, v roce 2003 již se ztrátou 8 318 tis. Kč a v roce 2004 se ztrátou dokonce 80 355 tis. Kč, kterou způsobila především nákladná volební kampaň. V roce 2005 vykázala strana hospodářský výsledek ve výši 14 435 tis. Kč, přičemž svůj dlouhodobý hmotný majetek ocenila v tomto roce na 619 531 tis. Kč, z toho 518 414 tis. Kč tvořily nemovitosti.

Jak vyplývá ze struktury příjmů, ČSSD je výrazným způsobem závislá na příspěvcích ze státního rozpočtu, které za zkoumané období tvořily průměrně 53% na celkových příjmech strany, na druhém místě stojí od roku 2003 dary a na třetím dříve prioritní zdroj příjmů – příjmy z nemovitostí. Vyhraný spor o Lidový dům pomohl ČSSD z finanční závislosti na půjčkách a úvěrech, které v posledních letech tvoří relativně marginální položku. Porovnáme-li na závěr vnitřní a vnější zdroje financování ČSSD, s výjimkou roku 1995, kdy převažovaly zdroje vnitřní (66%), po celé sledované období výrazně převládaly v rámci příjmové struktury zdroje vnější, a to především státní příspěvky, půjčky a úvěry do roku 2000, kdy tuto sestavu doplnily ještě dary a dědictví.

Tabulka č. 9: Příjmová struktura ČSSD 1995 – 2005 (v tisících Kč)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	0	144 203	0	178 163	0	0	0	144 028	0	6 147	0
Příspěvek	14 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
Stálý příspěvek na činnost		21 541	44 583	47 708 ⁸⁸	48 375	48 500	110 017	108 033	103 350	102 100	98 550
Příspěvek na mandát											
Členské příspěvky	1 717	2 219	2 930	5 949	4 663	5 875	5 361	9 146	6 858	10 189	9 124
Dary (včetně nepeněžitých) a dědictví	236	692	599	1 968	1 657	3 667	385 843 ⁸⁹	20 696	303 368 ⁹⁰	64 420	34 018
Příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku	41 130	2 704	4 706	4 209	6 126	9 695	26 596	23 638	12 852	12 970	18 253
Úroky z vkladů	618	201	99	344	300	889	248	477	270	195	72
Půjčky a úvěry	20 060	9 061	107 079	153 790	51 000	80 000	0	782	356	28 000	48 000
Příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí	797	875	237	876	1 559	344	412	436	848	3 544	575
Ostatní příjmy ⁹¹	3 409	5 355	3 857	2 877	1 265		35 372	35 174	2 676	3 325	
Příjmy celkem	81 967	191 851	169 090	395 884	119 927	153 970	573 849	352 410	440 578	240 890	218 592

Tabulka č. 10: Výdajová struktura ČSSD (1995-2005) v tisících Kč

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Provozní výdaje	12 968	24 489	23 255	124 478	55 870	46 550	73 311	73 032	76 592	69 340	96 468
Mzdové výdaje ⁹²	17 330	25 855	25 206	33 222	35 333	40 846	47 768	58 522	55 339	59 772	59 616
Výdaje na daně a poplatky	16 319	2 935	15 644	259	15 337	254	351	330	1 444	311	73
Výdaje na volby						75 155	9 425	191 111	1 523	129 998	0
Ostatní výdaje	6 768	139 939	24 530	18 828	17 607		14 174	24 468	20 913	33 718	
Celkem	58 917	193 218	88 635	176 787	124 147	162 805	145 029	347 463	155 811	293 139	156 157

⁸⁸ V roce 1998 se liší údaje uváděné ve výroční zprávě ČSSD a Ministerstvem financí, které údajů na svých stránkách vyplátilo straně 173 579 tis. Kč jako příspěvek na úhradu volebních nákladů a 47 292 tis. Kč za mandáty.

⁸⁹ Tato částka zahrnuje účetní příjem ve výši 385 512 tisíc Kč., kterým byl převod Lidového domu do vlastnictví strany.

⁹⁰ Zahrnuje částku 292 523 tis. Kč, která tvořila pohledávku společnosti Cíl, akciové společnosti v Praze na ČSSD, jejíž úhrady se společnost vzdala.

⁹¹ Zahrnují úroky z prodlení, kursové zisky a jiné ostatní výnosy.

⁹² Včetně výdajů na sociální pojištění a ostatních sociálních výdajů.

5.2 Občanská demokratická strana (ODS)

Současná nejsilnější strana pravicové orientace byla zaregistrována 18. března 1991, nicméně za první krok k jejímu vzniku můžeme považovat přijetí tzv. lánských dohod o rozdělení Občanského fóra v únoru 1991 na ODS a Občanské hnutí. V čele s dlouholetým předsedou strany Václavem Klausem byla ODS vládní stranou od roku 1992, kdy v parlamentních volbách s výrazným náskokem zvítězila, do roku 1997, kdy se na pozadí afér s financováním strany po odchodu koaličních partnerů ODS (KDU-ČSL a ODA) vláda fakticky rozpadla. Od té doby působí ODS, která se profiluje jako strana konzervativně a (neo)liberálně orientovaná, v opozici. Václava Klause, který byl v roce 2003 zvolen prezidentem republiky a nyní užívá funkce tzv. čestného předsedy ODS, vystřídal na předsednickém postu Mirek Topolánek (více Pšeja 2005).

Na rozdíl od ČSSD jako strany s historickými kořeny se ve financování a hospodaření ODS odráží doba jejího vzniku, ale také ideové zaměření. Stejně jako ČSSD si s sebou ODS nese stigma nejružnějších skandálů a nejasností týkajících se jejího financování, v tomto smyslu bychom ji mohli označit za stranu, která ve zkoumaném období hojně využívala nedokonalostí právní úpravy financování politických stran a nedostatečně rozvinuté politické kultury (srov. Čichoň 2000: 66). Za typický příklad morálně bezpáteřího jednání ve vztahu ke stranickému financování můžeme označit tzv. sponzorskou večeří s premiérem v roce 1994, kdy za statisícové částky povečeřeli s vedením ODS i představitelé podniků se stoprocentní či dominantní účastí státu. Mediálně snad nejznámější aférou je utajování sponzorů ODS, s čímž se strana způsobem sobě vlastním „potýkala“ již před volbami v roce 1996, „aférovým“ obdobím byl však až rok 1997. Ukázalo se, že údajní dárci Lajos Bács z Budapešti a Radžív M. Sinha z ostrova Mauritius, kteří měli straně dohromady přispět 7 500 tis. Kč, ve skutečnosti žádnými dárce nebyli. Později se ukázalo, že za fiktivními dárce stál podnikatel (a bývalý tenisový reprezentant) Milan Šrejbr. Mezi pochybné dárce dalších darů patřily např. různé lesnické společnosti nebo společnost Iceberg (Pšeja 2005: 1514). Vyvrcholením problémů s financováním strany byl tzv. sarajevský atentát, kdy Ivan Pilip a Jan Ruml veřejně vyzvali tehdejšího předsedu ODS, aby odstoupil. Nato se objevilo podezření, že ODS disponuje s utajovaným kontem ve Švýcarsku, jehož existenci někteří členové strany potvrdili a někteří popřeli. Po vlně odchodů ze strany (Pilip, Ruml, Zieleniec, Dvořák...) si nechala ODS

vypracovat audit od společnosti Deloitte&Touche, který zjistil nesrovnalosti v účetnictví, využívání černých fondů, občasné fingování sponzorských darů a systematické zkreslování účetních záznamů. Existence bankovních kont v zahraničí však auditem nebyla potvrzena ani vyvrácena⁹³. Ani v následujícím období tzv. opoziční smlouvy se ODS finanční aféry nevyhnuly – např. v roce 2001 byl tehdejší místopředseda ODS Miroslav Macek kritizován za své podnikatelské aktivity, což vyústilo v jeho rezignaci⁹⁴ nebo od roku 2004 se táhnoucí (a v roce 2005 odložená) korupční aféra „Kořistka“ ad.

5.2.1 Systém financování

Příjmová struktura

Vedle příspěvků ze státního rozpočtu, které rozebereme níže, představují obecně hlavní příjmy ODS především dary fyzických a právnických osob. Vyjdeme-li z výročních zpráv, položka darů (peněžitých i nepeněžitých) zaujímala v rámci celkových příjmů ODS různého podílu, za sledované období objemově nejvyšší částky bylo dosaženo v roce 2002, kdy se jednalo o částku 64 693 tis. Kč (18,5% celkových příjmů). Nejvyšší podíl na financování strany měly podle výroční zprávy dary poskytnuté v roce 1995 (29%), nicméně v tomto roce celkové příjmy strany včetně půjček a úvěrů nepřekročily 86 000 tis. Kč. Charakteristickým znakem pro dary u ODS (ale i u ostatních stran) je téměř pravidelné zvyšování jejich objemu v letech, kdy se konají volby do poslanecké sněmovny, zvláště zřetelně se tak stalo v roce 2002, kdy se oproti roku 2001 celková darovaná částka zvýšila více než čtyřikrát. V roce evropských voleb pak byla ODS obdarována částkou třikrát vyšší než v roce 2003 a v roce 2005 obdrželi občanští demokraté ze sponzorských darů téměř 18 000 tis. Kč.⁹⁵ Pravidelným dárcem ODS od roku 1996 byla Asociace zaměstnavatelů, která poskytovala milionové dary (1996 – 2 500 tis. Kč, 1997 – 4 000 tis. Kč, 1998 – 1 820 tis. Kč), významně stranu sponzorovali v průběhu sledovaného období již zmíněná akciová společnost Iceberg (1996 – 3 000 tis. Kč), Tabák, a.s. (1996 – 2 764 tis. Kč) či

⁹³ Zpráva o výsledcích forenzního šetření financování ODS je k dispozici na adrese <http://www.ruzovypanter.cz> a obsahuje skutečnosti, které byly na základě auditu zjištěny.

⁹⁴ Miroslav Macek byl mj. také hlavním představitelem jedné z prvních kauz, které postihly ODS, když společnost, ve které měl vlastnický podíl, získala v privatizaci rozsáhlý nemovitý majetek. Po této aféře se Macek dočasně stáhl z vrcholné politiky.

⁹⁵ Vlastník Delta Pekáren Jaroslav Michael Pařík, který za ni kandiduje ve volbách v roce 2006, dal straně 1,3 milionu korun, v roce 2004 daroval ODS 2 000 tis. Kč.

CS International, s.r.o. (1997 - 5 000 tis. Kč), Česká spořitelna, a.s. (2002 – 2 500 tis. Kč), Alphamedia, s.r.o. (2003 – 1 039 tis. Kč), Delta Pekárny, a.s. (2004 – 1 500 tis. Kč), Nákladní automobilová doprava, a.s. (2004 – 2 949 tis. Kč). Vedle toho se na financování strany podílí množství statisícových a tisícových dárců z řad fyzických a právnických osob.

Strana též využívá půjček a úvěrů, nicméně v souladu se svojí politikou spíše jako krátkodobé možnosti financování. Nejvyšší podíl na stranickém financování měly půjčky a úvěry v roce 1996, kdy se jednalo o 92 945 tis. Kč (tj. 25% celkových příjmů), v roce 1998 si strana půjčila 80 444 tis. Kč (tj. taktéž 25% celkových příjmů) a v roce 2000 se jednalo o 40 099 tis. Kč (30% celkových příjmů). Členské příspěvky oproti tomu představují relativně stabilní příjmovou složku, nicméně jejich podíl na celkovém financování ODS se pohybuje v rozmezí od 3% do maximálně 10%, přičemž ke konci roku 2005 strana evidovala 26 837 členů.⁹⁶ Mezi zdroje příjmů ODS patří samozřejmě také příjmy z pronájmu, příp. prodeje nemovitého majetku, jejichž důležitost lze s výjimkou roku 1996, kdy strana získala z tohoto zdroje 18 250 tis. Kč., objemově srovnávat z příjmy plynoucími z členských příspěvků. Mezi příjmové položky ODS taktéž patří úroky z vkladů a příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí. Jako zvláštní příjmovou položku je třeba zmínit tzv. ostatní příjmy, které se u ODS v roce 2003 podílely dokonce na 61% jejich celkových příjmů, v roce 2004 pak na 17% příjmů strany. Tato položka by podle účetních výkazů měla zahrnovat především tržby z prodeje cenných papírů, přičemž v příloze k účetní závěrce se uvádí, že na základě uzavřených smluv o obhospodařování cenných papírů s Českou spořitelnou, a.s. a SI Asset management a.s. má strana uloženy volné finanční prostředky v investičních instrumentech (dluhopisových fondech, fondech peněžního trhu, obligacích).

Financování státem

ODS je politickou stranou, která se již od svého počátku těší silnému zastoupení v zastupitelských sborech – proto by se daly finanční prostředky ze státního rozpočtu, které do stranické pokladny plynou, jako velmi významné. V roce 1995 se finance od státu ve formě příspěvku na činnost podílely z 43% na příjmech ODS, v roce 1996 to

⁹⁶ Počet členů ODS se za posledních 10 let zvýšil z 22 499 v roce 1995 o 4 338, přičemž v současnosti ODS vykazuje vůbec největší počet členů ve své historii (k počtu členů vybraných politických stran a charakteru členství Linek 2004).

bylo již 55 % (z toho 43% tvořil příspěvek na úhradu volebních nákladů) a v roce 1997 se stát podílel na financování ODS 51%. V roce 1998 činily státní dotace celkem 62% z příjmů strany, z toho 46% tvořil příspěvek na úhradu volebních nákladů a 16% příspěvek na činnost. V následujících letech „nevolebních“, tj. 1999, 2000 a 2001 se ODS těšila státní podpoře v následující výši: v roce 1999 se jednalo o 50 167 tis. Kč (53% podíl na celkovém financování strany), v roce 2000 šlo o 50 000 tis. Kč (37% z celkových příjmů strany) a v roce 2001 to bylo již 137 792 tis. Kč (tedy 64% podíl státu na financování ODS). Jak již vyplývá z charakteristiky vývoje právní úpravy, nárůst státního příspěvku v roce 2001 mělo „na svědomí“ jednorázové zvýšení a rozšíření příspěvku na mandát. Volební rok 2002 zajistil straně 253 723 tis. Kč, což znamenalo rekordní 72% podíl státu, z toho 33% činil příspěvek na úhradu volebních nákladů a 39% příspěvek na činnost. V roce 2003 se podíl státu na stranickém financování snížil na 30%, nicméně v roce 2004, který byl ve znamení (pro ODS úspěšných) voleb do Evropského parlamentu již o 54% stranických příjmů postaral stát.

Tabulka č. 11: Podíl státního financování na celkovém financování ODS (v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Podíl (%)	43	55	51	62	53	38	63	72	30	54	75

Výdajová struktura

Struktura výdajů ODS zahrnuje ve volebních letech primárně položku výdajů na volební náklady, které podle dostupných údajů v roce 2002 tvořily 69,5% z celkových nákladů, v roce 2004 pak 48%. Stabilní výdajovou položku tvoří nepravidelně se zvyšující provozní a mzdové výdaje (viz. Tab. č. 13). Za pozornost stojí i položka tzv. ostatních výdajů, když v roce 2003 ODS vynaložila 77% svých celkových výdajů právě v rámci ní. Dle vysvětlení ve výroční finanční zprávě za rok 2003 se jednalo o „kumulovaný obrat finančních prostředků poskytnutých k obhospodařování finančních instrumentů“.

5.2.2 Shrnutí hospodaření

Hospodaření ODS skončilo podle účetních dokladů v roce 1995 se ztrátou 2 341 tis. Kč. Výroční zpráva z 29.3.1995 podepsaná Liborem Novákem uvádí, že strana použila účetní zisk roku 1994 ve výši 5 920 tis. Kč na úhradu ztrát předchozích období

a splatila část úvěru ve výši 8 000 tis. Kč (zbývá 47 000 tis. Kč)⁹⁷. V roce 1996 činil hospodářský zisk 6 077 tis. Kč, který byl zaúčtován jako snížení výše neuhrazených ztrát minulých let. Na konci účetního období zůstalo ODS 41 414 tis. nesplacených závazků, z toho po lhůtě splatnosti 2 983 tis. Kč. V únoru 1996 uzavřela ODS smlouvu o dílo s Deloitte&Touche, spol. s.r.o. na sjednanou částku 120 000 USD. V roce 1997 skončilo hospodaření ODS opět se ziskem, tentokrát 13 189 tis. Kč, bylo tedy možné snížit zadlužení strany – celkový objem nesplacených půjček a úvěrů klesl na 30 454 tis. Kč. Podle rozvahy tvořil majetek ODS ke konci roku 1997 27 436 tis. Kč, strana však nevlastnila žádné nemovitosti. V roce 1998 činil hospodářský výsledek 14 437 tis. Kč a strana snížila stav nesplacených půjček a úvěrů ke konci roku na 23 659 tis. Kč – díky zisku finančních prostředků v podobě příspěvku na úhradu volebních nákladů a příspěvku na činnost splatila nejen úvěr v výši 80 444 tis. Kč, který si vzala v průběhu roku, ale také „staré“ dluhy. V roce 1999 hospodařila ODS se ztrátou 12 474 tis. Kč, přičemž závazky po lhůtě splatnosti činily 3 056 tis. Kč. Konečný stav nesplacených půjček a úvěrů skončil koncem roku 1999 na 16 070 tis. Kč.

V roce 2000 skončilo hospodaření ODS opět ve ztrátě, když hospodářský výsledek vyšel -22 848 tis. Kč; tato ztráta vznikla souvislosti s konáním voleb do Senátu PČR a do krajských zastupitelstev. ODS v tomto roce vykázala majetek v hodnotě 29 223 tis. a nabyla 270 tis. Kč dědictvím. Závazky po lhůtě splatnosti činily 5 198 tis. Kč z celkových 40 350 tis. Kč. Rok 2001 byl pro ODS výrazně ziskový, hospodářský výsledek po zdanění nabyl hodnoty 89 865 tis. Strana v průběhu roku přijala úvěry a půjčky ve výši 46 715 tis. Kč a splatila 86 923 tis. Kč. V roce 2002 se díky volebním výsledkům – byť ODS získala ve své historii nejméně ve formě příspěvku na úhradu volebních nákladů – hospodářský výsledek udržel v kladných číslech, jednalo se o zisk 56 831 tis. Kč. V roce 2003 vyšlo hospodaření se zatím nevyšším ziskem 91 570 tis. Kč, který zajistily zejména „ostatní příjmy“ (viz výše a tab. č. 12). V tomto roce strana nakoupila nemovitosti a pozemky v Českých Budějovicích, Plzni, Ústí nad Labem a Ostravě v celkové hodnotě 23 823 tis. Kč, přičemž dále pořídila budovu a pozemek v Praze (Jánský vršek 13), kam také přemístila své hlavní sídlo; do katastru nemovitostí byl však vklad o vlastnickém právu k nemovitostem v Praze proveden až 5.1.2004. Celkem ODS v tomto roce evidovala vlastní majetek v pořizovací hodnotě 54 401 tis. Kč. V roce 2004 hospodařila strana se ztrátou 5 019 tis. Kč, nakoupila však

⁹⁷ V roce 1995 ODS oznámila dluh ve výši 52 049 tis. Kč pocházející z roku 1992, který má u IPB (Košík 1998: 73).

další nemovitosti v celkové hodnotě 117 423 tis. Kč, takže celkový majetek ve vlastnictví činí 176 472 tis. Kč. V roce 2005 hospodařila ODS s přebytkem 88 971 tis. Kč, celková hodnota majetku se zvýšila na 198 589 tis. Kč, neboť byly nakoupeny další nemovitosti v hodnotě 22 490 tis. Kč. Strana se nepodílí na řízení nebo kontrole jiných podnikatelských subjektů.

Zaměříme-li se v závěru na podíl vnitřních a vnějších zdrojů příjmů na financování ODS, s výjimkou roku 2003 se jednoznačným zdrojem příjmů stávaly zdroje vnější, především tedy státní příspěvky, dary a ve volebních letech půjčky a úvěry. Pro příspěvky ze státního rozpočtu je u ODS charakteristické, že pouze výjimečně činil jejich podíl na celkovém financování strany méně než 50%. Vedle darů, které tvoří významný a dalo by se říci že u ODS tradičně problematický zdroj příjmů, se prosazují také příjmy plynoucí z dispozičního práva s nemovitostmi, které by se měly pravděpodobně zvyšovat, neboť strana v posledních třech letech nakoupila nové nemovitosti.

Tabulka č. 12: Příjmová struktura ODS 1995 – 2005 (v tisících Kč)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	0	161 510	0	149 041	0	0	0	116 698	0	21 028	0
Příspěvek na Stálý příspěvek	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
činnost Příspěvek na mandát	31 833	34 594 ⁹⁸	51 413 ²⁴	48 830 ²⁴	45 212 ⁹⁹	45 000	127 792	127 025	129 050	135 492	164 850
Členské příspěvky	7 951	9 465	8 777	6 852	7 487	10 268	6 513	7 954	8 591	10 118	11 849
Dary (včetně nepeněžitých) a dědictví	24 904	43 490	25 704	23 218	6 466	23 344	14 902	64 693	16 514	49 550	17 808
Příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku	7 132	18 250	12 994	7 534	6 841	7 920	7 602	7 933	8 582	10 137	12 532
Úroky z vkladů	184	602	828	1 147	1 380	354	572	1 470	1 918	672	648
Půjčky a úvěry	4	92 948	4 154	80 444	20 502	40 099	46 715	3 149	210	14 680	13 358
	974 ¹⁰⁰										
Příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí	2 295	1 621	1 646	954	1 148	976	1 240	3 681	1 698	2 283	2 807
Ostatní příjmy	908	521	593	678	695	3 455	690	7 251	280 264 ¹⁰¹	53 211	
Příjmy celkem	85 181	368 001	111 109	323 698	94 731	132 961	216 028	349 854	456 827	307 171	233 852

Tabulka č. 13: Výdajová struktura ODS 1995-2005 (v tisících Kč)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Provozní výdaje	32 612	201 427	37 571	155 446	35 407	81 245	37 329	39 124	43 382	47 843	72 892
Mzdové výdaje ¹⁰²	28 899	41 898	38 173	37 556	32 666	31 393	30 429	37 402	36 616	46 289	48 150
Výdaje na daně a poplatky	6 251	9 507	4 803	11 409	4 030	2 705	1 825	1 938	585	5 605	2 501
Výdaje na volby		(127 000) ¹⁰³					0	199 805	2 611	142 947	0
Ostatní výdaje	14 786	16 144	13 219	24 406	14 600	3 822	9 645	9 176	281 676	54 490	7 883
Celkem	82 548	268 976	93 766	228 817	86 703	119 165	79 228	287 445	364 870	297 174	131 426

⁹⁸ Zahrnuje 80 tis. ve formě příspěvků z rozpočtů vyšších územněsprávních celků a obcí.

⁹⁹ Zahrnuje 45 tis. z rozpočtů vyšších územněsprávních celků a obcí.

¹⁰⁰ V rozvaze jako položka „přijaté finanční výpomoci“ – podle Českých účetních standardů (č. 016) se jedná o krátkodobé finanční výpomoci poskytnuté účetní jednotce jinými osobami než bankami a společníky obchodních společností.

¹⁰¹ ODS uvádí, že tato položka zahrnuje „kumulovaný obrat finančních prostředků poskytnutých k obhospodařování finančních instrumentů“.

¹⁰² Včetně výdajů na sociální pojištění a ostatních sociálních výdajů.

¹⁰³ Petr Košík uvádí, že oficiální náklady na volební kampaň činily podle ODS 127 000 tis. Kč (Košík 1998: 73), tuto informaci nebylo možné ověřit, proto ji zde uvádíme pouze informativně.

5.3 Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL)

Československá strana lidová, která v období nedemokratického režimu oficiálně působila (resp. nebyla zakázána) v Národní frontě, přijala změnu názvu na KDU-ČSL až v roce 1992.¹⁰⁴ Prvním polistopadovým předsedou se stal Josef Bartončík, kterého z důvodu jeho pozitivní lustrace a následně neúspěchu strany ve volbách v roce 1990 vystřídal Josef Lux. Překonání vnitrostranické krize se projevilo i na volebních výsledcích v roce 1996, kdy KDU-ČSL profilující se jako křesťanská strana v pravém středu stranickopolitického spektra získala 8,08% hlasů (v Poslanecké sněmovně obsadila 18 mandátů) a pokračovala v nastoupeném kurzu členství v pravicové vládní koalici. Po rozpadu koalice na sklonku roku 1997 byla KDU-ČSL v Tošovského vládě ještě personálně zastoupena, nicméně další volební období (1998-2002) strávila strana pod vedením Jana Kasala a později Cyrila Svobody v opozici. Po volbách v roce 2002, ve kterých KDU-ČSL kandidovala s US-DEU v rámci tzv. Koalice¹⁰⁵, obsadila v koaliční vládě 3 ministerská křesla. Od listopadu 2003 stojí v čele KDU-ČSL Miroslav Kalousek.

5.3.1 Systém financování

Příjmová struktura

Systém financování KDU-ČSL ovlivňuje jednak to, že se jedná o stranu s historickými kořeny a jednak poměrně rozsáhlá členská základna. Přestože bychom mohli KDU-ČSL označit za stranu s doposud silným voličským potenciálem, oproti představám opakovaně nižší volební výsledky v klíčových volbách znamenaly pro stranu sice stálý, nicméně ne příliš výrazný příjem ze státního rozpočtu (viz dále). Vzhledem k tomu, že KDU-ČSL vlastní díky své dlouholeté existenci hodnotný nemovitý majetek, významnou příjmovou položku tvoří právě příjmy z jeho pronájmu, příp. prodeje. Podíl této položky byl zvláště patrný v letech 1995, 1997, 1999, 2000 a příp. ještě 2001, kdy tvořil minimálně 20% z celkových příjmů strany. Strana vlastní především dům na Karlově náměstí v Praze, jehož tržní hodnota se pohybuje kolem 45 - 50 000 tis. Kč.

¹⁰⁴ „Změna názvu vyjadřovala její snahu o transformaci v moderní politickou stranu, odpoutání se od totalitní minulosti (...)“ (Cit. Fiala – Suchý 2005: 1433).

¹⁰⁵ Tzv. Čtyřkoalice (KDU-ČSL, US, ODA, DEU) vznikla již v září 1998, nicméně po vyloučení ODA z tohoto seskupení (jako důvod byly uváděny dluhy ODA) zůstala pouze Koalice, která ve volbách v roce 2002 získala 31 mandátů.

Poměrně stabilní příjem představují členské příspěvky, když celková částka vybraných příspěvků tvořila ve sledovaném období sumu od 5 743 tis. v roce 2003 až do rekordních 17 774 tis. Kč v roce 1996. Vzhledem ke zvýšení a rozšíření státních příspěvků a větší využívání půjček a úvěrů stranou od roku však podíl členských příspěvků na celkovém financování strany poklesl na 3-5%. Další vnitřní zdroje příjmů (úroky a příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí) jsou již zanedbatelné.

Ani dary nepředstavují u KDU-ČSL ve srovnání s výše představenými stranami významnou příjmovou položku, neboť jejich podíl na celkových příjmech strany nikdy nepřesáhl 10%. Největším dárcem v roce 1995 se stala zahraniční právnická osoba – banka Coutts&Co AG (Zurich), která KDU-ČSL darovala celkem 1 065 tis. Kč¹⁰⁶, v roce 1996 darovala lidovcům akciová společnost Tabák 2 764 tis. Kč, která tu samou sumu věnovala současně i ODS a ODA.¹⁰⁷ Nejvíce strana získala na darech v roce 2004 (5 973 tis. Kč), kdy podle výroční finanční zprávy nejvyšší dar z řad právnických osob poskytly Inženýrské stavby Brno, spol. s r.o. (27 874 Kč), které nicméně v tomto roce předčily dary fyzických osob, u kterých však maximální výše daru činila 60 000 Kč. V roce 2004 přiznala KDU-ČSL na darech 5 973 tis. Kč, což je nejvyšší částka, kterou byli lidovci obdarováni od roku 1996.¹⁰⁸ V oblasti darů se může KDU-ČSL pochlubit přízní množství drobných dárců, což je dáno jednak věkovou strukturou dárců (starší lidé) a jejich místem bydliště (vesnice, malá města). V rámci příjmové struktury stojí za zmínku ještě položka ostatní příjmy, která v roce 2002 činila 24 163 tis. Kč (12% z celkových příjmů) a která dle účetních podkladů zahrnuje vyúčtování zákonných rezerv.

Financování státem

S ohledem na volební výsledky KDU-ČSL, které prakticky určují výši státního příspěvku, se u této strany objevuje situace, kdy s výjimkou roku 2001 nepřesáhl podíl státního financování na celkových příjmech strany 50%. Nejblíže k této hranici měla

¹⁰⁶ „Podle písemného vyjádření viceprezidenta této banky Wolfganga F. Langerera pro časopis Respekt "Coutts & Co AG nesponzoruje politické strany a nikdy jim nedávala žádné dary". Skutečné jméno svého švýcarského sponzora lidovci podle své mluvčí Evy Rolečkové neznají - banka prý straně jen potvrdila, že peníze šly přes ní“ (Kontra a Šídlo: 5).

¹⁰⁷ Celkem tedy daroval Tabák, a.s. stranám vládní koalice v roce 1996 8 292 tis. Kč.

¹⁰⁸ Nejštědřejšími dárci byli moravskoslezský volební lídr strany Jiří Carbol, který KDU-ČSL věnoval 90 tis. Kč a brněnská společnost Vašstav (100 tis. Kč).

strana ve volebních letech 1998 a 2002, kdy podíl státu na stranickém financování činil 45%, resp. 48%. Posunutí hranice stálého příspěvku a rozšíření příspěvků na mandát i na krajské zastupitele se v roce 2001 samozřejmě projevilo vzestupem podílu státních příspěvků na financování strany, ve srovnání s rokem 2000 téměř 2,5 násobně. V roce 2003 obdržela KDU-ČSL ze státního rozpočtu 57 275 tis. Kč (37% celkových příjmů) a v roce 2004 65 003 tis. Kč (39%). V roce 2005 se podíl státu na financování strany zvýšil o 19%, když obdržela vedle stálého příspěvku 19 800 tis. Kč za poslanecké, 15 150 tis. Kč za senátorské, 18 101 tis. Kč za krajské mandáty a 250 tis. Kč za mandát v pražském zastupitelstvu.

Tabulka č. 14: Podíl státního financování na celkovém financování KDU-ČSL (v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Podíl (%)	17	51	36	45	34	28	69	48	37	39	40

Výdajová struktura

Výše výdajů je jako u ostatních stran určována především volebním rokem, nicméně tyto údaje máme k dispozici až od roku 2001, kdy KDU-ČSL vynaložila na volby 3 639 tis. Kč (6% celkových výdajů). V roce 2002 činily náklady na volby 60 233 tis. Kč (35%) a v roce 2004 39 418 tis. Kč (39%). V roce 2002 však tyto náklady byly převýšeny provozními výdaji. Stabilní výdajovou položku představují mzdové výdaje, ostatní výdajové složky (viz. Tab. č. 16) dosti kolísají. Z výdajové struktury lze však výdaje na volby, které nás zajímají především, charakterizovat jako přiměřené.

5.3.2 Shrnutí hospodaření

V roce 1995 hospodařila strana se ztrátou 8 399 tis. Kč, přičemž si vzala dva úvěry – u Foresbanky ve výši 14 000 tis. Kč (zajištění – blankoakcept směnky na částku 16 205 tis. Kč) a ve výši 14 953 tis. Kč u Plzeňské banky.¹⁰⁹ KDU-ČSL poskytovala ve sledovaném období každoročně půjčky zaměstnancům, a to v celkovém ročním souhrnu do 200 tis. Kč. V roce 1996 skončilo naopak hospodaření lidovců díky volebním výsledkům a z nich plynoucích příspěvků ze státního rozpočtu v plusových číslech (9 588 tis. Kč). Této situace využila KDU-ČSL ke snížení svého zadlužení, zčásti splatila úvěry a zčásti je převedla na Agrobanku, která se stala jejím jediným

¹⁰⁹ Generálním ředitelem Plzeňské banky byl v té době člen celostátního výboru KDU a dnešní generální sekretář strany Petr Rybář.

věřitelem. Z nesplacených půjček na počátku roku 1996 ve výši 29 078 tis. Kč zůstalo na konci roku nesplacených 19 814 tis. Kč. V roce 1997 hospodařila KDU-ČSL se ztrátou 682 tis. Kč, přičemž na konci roku činil stav nesplacených půjček a úvěrů 21 681 tis. Kč. Ve volebním roce 1998 lidovcům finanční strategie příliš nevyšla, neboť hospodaření skončilo i přes získání příspěvku na úhradu volebních nákladů kvůli vysoké půjčce a výdajům na volební kampaň¹¹⁰ se schodkem 1 847 tis. Kč. Stav nesplacených úvěrů činil ke konci roku 1998 10 590, z toho představoval dlouhodobý úvěr u Agrobanky (GE Capital Bank, a.s.) 8 545 tis. Kč a krátkodobý kontokorent u tehdejší IPB 2 045 tis. Kč. Rok 1999 skončil s hospodářskou ztrátou 4 014 tis. Kč, nicméně došlo ke snížení závazků z půjček a úvěrů na celkových 6 471 tis. Kč a v roce 2000 se schodek ještě zvýšil o více než 11 000 tis. Kč s tím, že ke konci roku měla 13 272 tis. Kč nesplacených úvěrů. V roce 2000 ocenila strana svůj majetek v pořizovacích cenách na 24 295 tis. Kč, z toho 13 582 tis. Kč tvořila hodnota nemovitého majetku. Pro srovnání uveďme, že podle inventurního soupisu majetku byl tento oceněn nejvyššími hodnotami v Praze na 19 142 tis. Kč a v organizačních jednotkách KDU-ČSL Brněnského kraje na 1 217 tis. Kč, naopak s nejnižšími majetkovými hodnotami operují organizační jednotky strany v Plzeňském (64 tis. Kč) a Budějovickém (114 tis. Kč) kraji.

V roce 2001 skončilo hospodaření lidovců díky navýšení a rozšíření státního příspěvku na činnost s přebytkem 34 658 tis. Kč. V lednu 2002 byla založena společnost Nový HLAS, s.r.o. se 100% kapitálovou účastí KDU-ČSL, jejímiž předměty podnikání jsou nakladatelská a vydavatelská činnost a specializovaný maloobchod. Hospodaření strany v roce 2002 zaznamenalo však opět ztrátu, tentokrát ve výši 20 318 tis. Kč, kdy se podobně jako v roce 1998 prostředky investované do volební kampaně nevrátily. Za rok 2002 strana v příloze k účetní závěrce uvádí, že má dlouhodobý hypoteční úvěr ve výši 49 549 tis. Kč u České spořitelny, a.s. a další hypoteční úvěr ve výši 66 000 tis. Kč poskytnutý stejnou bankou je zajištěn zástavním právem k nemovitostem. V roce 2003 činil naopak hospodářský výsledek 32 790 tis. Kč. Z celkového majetku v pořizovací ceně 83 724 tis. Kč strana vykázala nemovitosti za 60 521 tis. Kč. Stejně jako v roce předchozím si pořídila KDU-ČSL dlouhodobý hypoteční úvěr u České spořitelny, tentokrát ve výši 63 766 tis. Kč.

¹¹⁰ Přesné číslo není k dispozici, předpokládáme, že výdaje na volební kampaň jsou z velké části zahrnuté v provozních nákladech (viz. Tab. č. 16).

Rok 2004 byl pro KDU-ČSL opět ztrátový, s hospodářským výsledkem – 14 242 tis. Kč. Stejně jako v letech předchozích uzavřela strana s Českou spořitelnou smlouvu o hypotečním úvěru na částku 59 165 tis. Kč, ke kterému si ještě přibrala dlouhodobý volební úvěr ve výši 5 000 tis. Kč. V roce 2005 hospodařila strana se ziskem 20 242 tis. Kč. Svůj dlouhodobý majetek vyčíslila na 86 914 tis. Kč, z toho budovy, domy a pozemky tvořily 61 705 tis. Kč. Dlouhodobý hypoteční úvěr u České spořitelny, který je zajištěn zástavním právem k nemovitostem, má strana ve výši 54 560 tis. Kč. Celková výše pohledávek činila v tomto roce 5 207 tis. Kč a celková výše závazků 8 539 tis. Kč.

Jak bylo uvedeno výše, KDU-ČSL nevykazuje závislost na příspěvcích ze státního rozpočtu, ty jsou však pro hospodaření strany citelným přilepšením. Jako pozitivum je možno hodnotit podíl členských příspěvků (byť stále se zmenšující) na financování strany a podíl a množství drobných dárců na tomto zdroji příjmů. Zajímavým rys u KDU-ČSL představuje skutečnost, že ve volebních letech 1998, 2002, ale i v roce 2004 skončilo hospodaření ve ztrátě, což by – ve srovnání se stranami výše uvedenými, které se obvykle ve volebních letech dostávají do zisku – mohlo poukazovat na možnou neefektivitu v rozdělování finančních prostředků v rámci volební kampaně. Shrňme-li v závěru podíl vnitřních a vnějších zdrojů na financování KDU-ČSL, ve sledovaném období vždy převažovaly zdroje vnější (s výjimkou roku 1999, kdy se vnitřní zdroje podílely na financování strany z 66%), přičemž nejvyšších podílů dosahovaly tyto zdroje příjmů od roku 2001 (vždy více než 70%, v roce 2004 dokonce 81%).

Tabulka č. 15: Příjmová struktura KDU-ČSL 1995 – 2005 (v tisících Kč)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	0	44 041	0	48 331	0	0	0	34 034	0	6 702	0
Příspěvek Stálý příspěvek	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	10 000	7 500	5 000	5 000	5 000
na činnost Příspěvek na mandát	7 500	8 375	16 042	16 083	18 280 ¹¹¹	18	56 067	55 758	52 275	53 301	53 650
						035 ¹¹²					
Členské příspěvky	6 341	17 774	7 234	9 530	6 850	9 065	6 347	7 123	5 743	7 531	6 928
Dary (včetně nepeněžitých) a dědictví	1 347	9 427	266	2 891	125	2 170	708	4 801	1 569	5 973	2 822
Příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku	23 814	14 347	16 718	16 467	20 067	20 781	19 330	17 970	19 825	20 096	18 991
Úroky z vkladů	85	110	150	262	38	52	171	259	162	118	97
Půjčky a úvěry	28 953	6 872	11 000	54 474	15 665	25 628	2 136	49 549	63 766	64 165	54 560
Příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí	-29	1 299	1 325	1 000	1 065	932	908	782	826	1 280	1 128
Ostatní příjmy	848	4 294	984	970	1 100	411	935	24 163	5 090	1 887	3 832
Příjmy celkem	73 859	111 539	58 719	155 009	68 190	82 074	96 602	201 939	154 256	166 053	147 008

Tabulka č. 16: Výdajová struktura KDU-ČSL 1995-2005 (v tisících Kč)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Provozní výdaje	17 432	64 168	18 147	70 064	23 134	43 416	26 867	76 073	13 736	33 791	35 409
Mzdové výdaje ¹¹³	11 749	16 567	15 160	15 367	15 978	16 702	20 542	23 522	24 789	27 549	28 108
Výdaje na daně a poplatky	1 642	1 951	2 129	1 804	5 208	5 916	5 301	153	5 098	1 744	1 613
Výdaje na volby							3 639	60 233	1 199	39 418	0
Ostatní výdaje	22 482	12 393	12 965	15 147	12 219	5 613	3 459	12 727	12 878	7 261	7 076
Celkem	53 305	95 079	48 401	102 382	56 539	71 647	59 808	172 708	57 700	109 763	72 206

¹¹¹ Zahnuje příspěvek z rozpočtu obcí ve výši 30 tis. Kč (v roce 1999 ještě mohl být podle §17 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb. příspěvek z rozpočtu obcí příjmem politické strany).

¹¹² Z toho příspěvek z rozpočtu obcí činil 35 tis. Kč.

¹¹³ Včetně výdajů na sociální pojištění a ostatních sociálních výdajů.

5.4 Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)

KSČM vznikla jako pokračovatelka Komunistické strany Československa v březnu 1990, nicméně od počátku svého vzniku se potýkala s izolací v rámci stranickopolitického systému.¹¹⁴ Od roku 1990 až do současnosti stojí KSČM v opozici s tím, že ji můžeme vzhledem k jejím volebním výsledkům, které mají výrazně vzrůstající tendenci, označit za výrazný politický subjekt – doposud největším úspěchem pro ni byly poslední volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002, kdy získala 18,51% hlasů (41 mandátů). Současným předsedou KSČM je Vojtěch Filip¹¹⁵, který vystřídal v říjnu 2005 Miroslava Grebeníčka.

5.4.1 Systém financování

Příjmová struktura

Financování KSČM ovlivňuje jednak stranická disciplinovanost, která se odráží nejen ve volebních výsledcích, ale také v podílu a významu členských příspěvků v rámci příjmové struktury strany. KSČM je mnohem méně závislá např. ve srovnání s ČSSD na vnějších příjmových zdrojích, které tvoří z největší části příspěvky od státu a dary. V letech 1995 vykazala sice KSČM v položce půjčky a úvěry částku 5 000 tis. Kč a v roce 1995 dokonce 92 942 tis. Kč (tj. 25% z celkových příjmů v tomto roce), nicméně až do konce sledovaného období strana v této příjmové položce uváděla nulový příjem. Jak již bylo naznačeno, největší zdroj vnitřních příjmů představují u KSČM příjmy z členských příspěvků, jejichž souhrnný objem ve sledovaném období téměř pokaždé (s výjimkou let 1995 a 2005) překročil částku 30 000 tis. Kč, což je nejvíce ze všech zkoumaných politických stran. Podíl členských příspěvků na celkových příjmech je tedy značný, do roku 2000 představoval až 45% celkových příjmů, což se od roku 2001 díky navýšení a rozšíření státního financování změnilo, nicméně podíl členských příspěvků se i nadále pohybuje mezi 10% a 20% v rámci celkových příjmů strany.

¹¹⁴ Důvodem této izolace, která se v projevuje i občasnou snahou o zákaz KSČM, je zpochybňování její ideové proměny směrem k deklarovanému „demokratickému socialismu“, „a to především s ohledem na kladné hodnocení období let 1948-1989 a nezřeknutí se marxismu-leninismu“ (Cit. Fiala – Mareš – Pšejda 2005: 1413).

¹¹⁵ Vojtěch Filip vykonává od roku 2002 funkci místopředsedy Poslanecké sněmovny PČR – jako první zástupce KSČM po roce 1989.

Druhý největší zdroj v příjmové struktuře tvoří příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, což je dáno přechodem majetku z KSČ na její nástupkyni (*k osudu komunistického majetku* Molek 2005). Příjmy plynoucí z dispozičního práva k nemovitostem se u KSČM pohybovaly od 14 623 tis. Kč v roce 1996 až k 31 364 tis. Kč v roce 2003. Podíl tohoto typu příjmů se pohyboval od 11% do 26% z celkových příjmů strany. Mezi další vnitřní příjmy, kterých KSČM využívá patří úroky z vkladů, příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí a tzv. ostatní příjmy zahrnující např. kursové zisky, zúčtování fondů nebo zúčtování opravných položek.

Položka darů netvoří u KSČM významný příjem, což je dáno také skutečností, že stranu sponzorují především její vlastní členové. Až do roku 1999, kdy strana získala od manželů Prokešových dar ve výši 800 tis. Kč, neobdržela žádný dar. Podle výročních zpráv jsou tedy dary příjmem relativně marginálním, i když v posledních třech letech se aktivita dárců zvýšila. V roce 2002 nebyly výjimkou padesátitisícové dary fyzických osob, dary právnických osob tuto částku ani nepřesáhly. Největší dar – nepeněžitého charakteru - byl poskytnut ve výši 431 tis. Kč fyzickou osobou. V roce 2003 byli dárce – především z řad členů KSČM ještě štedřejší¹¹⁶ a v roce 2005 získala strana na darech přes 4 500 tis. Kč, přičemž tyto finanční prostředky poskytli KSČM z více než 79% poslanci a senátoři strany a 9% poskytlo dalších 15 dárců, z nichž nejvyšší dar byl v hodnotě 250 tis. Kč. Na základě závěti (podle zjištěných údajů je KSČM jedinou stranou, které bylo ve sledovaném období několikrát odkázáno dědictvím) získala strana v tomto roce taktéž finanční dar ve výši 507 tis. Kč a pozemek v hodnotě 78 tis. Kč.

Financování státem

Následkem stoupající úspěšnosti KSČM nejen na úrovni voleb do poslanecké sněmovny ale i na úrovni krajů představují státní příspěvky ve financování významnou položku. Kromě let 1997, 1999 a 2000 se celkový podíl státních příspěvků pohyboval od 10,5 % v roce 1995 do 69% v roce 2002. Příspěvek na úhradu volebních nákladů pokryl ve volebních letech 1996 43%, 1998 41% a v roce 2002 35% v rámci příjmové struktury strany. Díky svým krajským zastupitelům KSČM vydělává na mandátech –

¹¹⁶ Např. Miroslav Grebeníček přispěl dohromady částkou 134 000 Kč.

v roce 2005 na nich získala 79 950 tis., z toho 39 250 tis. Kč na mandátech krajských zastupitelů. V letech 2003 a 2004 se jednalo o částku ještě vyšší (viz. Tab. č. 18).

Tabulka č. 17: Podíl státního financování na celkovém financování KSČM (v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Podíl (%)	10,5	52	20	53	22	21,5	46	69	56,5	56	57

Výdajová struktura

Struktura výdajů u KSČM vykazuje oproti ostatním velkým parlamentním stranám odlišnosti týkající se především výdajů na volby, které můžeme označit jako relativně skromné. Protože částku vynaloženou na volby začala strana uvádět od roku 2001, tuto výdajovou položku můžeme v předcházejících letech pouze odhadovat. V roce 2002 vydala strana na volby 15% z celkových výdajů a v roce 2004 pouze 11%. Naopak největší výdajovou položku tvoří provozní výdaje, které těsně následují mzdové výdaje. Oba druhy výdajů dosáhly své absolutně nejvyšší hodnoty v roce 2005, kdy provozní výdaje představovaly 67 122 tis. Kč (44%) a mzdové výdaje 62 707 tis. Kč (41%). Vedle výdajů na daně a poplatky stojí jako významná výdajová položka tzv. ostatní výdaje, pod které lze zahrnout vše ostatní (viz. Tab. č. 18).

5.4.2 Shrnutí hospodaření

KSČM hospodařila ve zkoumaném období s poměrně vyrovnaným rozpočtem. S ohledem na rozsáhlý majetek, který strana vlastní, požívá značné nezávislosti na vnějších zdrojích. V roce 1995 vykázala KSČM hospodářskou ztrátu ve výši 4 738 tis. Kč, přičemž ztráty byly kryty z finančních prostředků, které strana obdržela za volební výsledky. KSČM má zřízený jednak Fond kulturních a sociálních potřeb (FKSP), do kterého v roce 1995 převedla 100 tis. Kč (čerpání z tohoto fondu probíhalo po celé sledované období převážně za účelem půjček zaměstnancům k řešení bytových problémů), a dále má zavedený Fond oprav. Hospodářský výsledek v roce 1996 vyšel především díky volebním výsledkům (tedy příspěvku na úhradu volebních nákladů) ve výši 46 437 tis. Kč. Do FKSP bylo v tomto roce převedeno na základě uzavřené kolektivní smlouvy 117 tis. Kč.¹¹⁷ V roce 1997 bylo hospodaření KSČM ztrátové, když výdaje převýšily příjmy strany o 7 402 tis. Kč. Do FKSP bylo převedeno 197 tis. Kč a čerpáno 207 tis. Kč, do Fondu oprav bylo převedeno 1 411 tis. Kč a čerpáno 1 408 tis.

¹¹⁷ Tuto položku uvádíme podobně jako půjčky a úvěry v rámci příjmové struktury (zahrnuto do položky ostatní příjmy), přestože se fakticky o příjem nejedná.

Kč převážně na opravy nemovitostí. Strana zřídila v tomto roce i volební fond, do kterého bylo převedeno 3 913 tis. Kč z členských příspěvků a čerpána byla částka 3 477 tis. Kč. V roce 1998 činil hospodářský výsledek 35 091 tis. Kč (vliv mimořádných voleb). V úhrnu aktiv je k 31.12.1998 oproti stavu k 1.1.1998 uveden na účtu podílové cenné papíry a vklady zůstatek ve výši 23 019 tis. Kč. Podle auditorské zprávy se jedná o přeměnu k 1.1. 1998 uvedených dlouhodobých půjček (z let 1993 – 1997) pro a.s. Futura ve výši 19 405 tis. Kč, o pohledávky z obchodního styku, směnky atd. Na fondy KSČM (FKSP, Fond oprav, Volební fond) bylo v roce 1998 přijato 8 802 tis. Kč a čerpáno 7 211 tis. Kč. V roce 1999 hospodařila KSČM se ztrátou 10 259 tis. Kč, celkový příjem na fondy KSČM činil 4 801 tis. Kč, čerpání z fondů 3 835 tis. Kč a taktéž v roce 2000 byla hospodářským výsledkem ztráta ve výši 35 390 tis. Kč, na fondy strany bylo přijato celkem 4 400 tis. Kč a čerpáno 6 386 tis. Kč. V souladu s ustanovením čl. II. odst. 2 zákona č. 340/2000 Sb., předložila KSČM přehled svého majetku v pořizovacích cenách, ze kterého vyplývá, že strana vlastnila k 31.12.2000 majetek v hodnotě 155 060 tis. Kč, z toho 114 483 tis. představovaly nemovitosti. Strana také podle tohoto přehledu vlastnila umělecká díla a sbírky v hodnotě 337 tis. Kč.¹¹⁸ Rok 2001 skončil s hospodářským ziskem ve výši 22 810 tis. Kč, což je podobně jako u předchozích stran výsledek zvýšení a rozšíření příspěvku na činnost politické strany. V roce 2002 byl tento zisk díky volebnímu úspěchu KSČM navýšen na 70 417 tis. Kč a v roce 2003 hospodářský výsledek činil 29 622 tis. Kč. V roce 2004 skončilo hospodaření se ziskovým výsledkem 21 400 tis. Kč, přičemž v tomto roce měla strana největší příjmy i největší výdaje za celé sledované období. V roce 2005 činil hospodářský výsledek strany po zdanění 4 614 tis. Kč, přičemž v porovnání s rokem 2004 byly celkové příjmy nižší o 30 685 tis. Kč a výdaje o 13 899 tis. Kč. Podle poslední výroční finanční zprávy strana vlastní majetek v hodnotě 161 863 tis. Kč, z toho nemovitosti představovaly 146 893 tis. Kč. K 31.12.2005 leželo straně na účtech v bankách 193 386 tis. Kč. Hospodaření KSČM se řídí schválenými Stanovami KSČM, Hospodářskou směrnicí, Směrnicí pro hospodaření základních organizací KSČM a dalšími schválenými předpisy včetně rozpočtů schválených na úrovni organizačních jednotek KSČM (Příloha k účetní závěrce KSČM za rok 2005).

¹¹⁸ Jedná se vesměs o obrazy, z nichž byl jako nejhodnotnější oceněno dílo od Brože – „Vstanou noví bojovníci“ na 25 tis. Kč.

Tabulka č. 18: Příjmová struktura KSČM 1995 – 2005 (v tisících Kč)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	0	56 352	0	59 269	0	0	0	88 265	0	14 186	0
Příspěvek Stálý příspěvek	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
na činnost Příspěvek na mandát	1 470	7 030	12 083	12 584	14 167	14 000	66 508	75 475	81 850	81 812 ¹¹⁹	79 950
Členské příspěvky	26 098	34 326	34 605	33 150	34 093	33 406	33 621	35 106	30 289	30 888	28 106
Dary (včetně nepeněžitých) a dědictví	0	0	0	0	831	474	376	970	4 355	3 462	4 565
Příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku	16 068	14 623	20 365	16 800	19 253	19 676	18 671	27 562	31 364	29 127	27 123
Úroky z vkladů	1 118	2 014	3 584	3 508	3 392	1 984	630	704	1 019	1 116	1 260
Půjčky a úvěry	0	144	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí	0	445	0	317	340	642	611	529	368	711	514
Ostatní příjmy ¹²⁰	12 001	11 814	11 072	13 489	10 672	13 351	37 165	13 201	3 284	17 440	6 534
Příjmy celkem	61 755	131 748	86 709	144 117	87 748	88 533	167 582	251 812	162 529	188 742	158 052

Tabulka č. 19: Výdajová struktura KSČM 1995-2005 (v tisících Kč)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Provozní výdaje	20 500	36 533	33 605	56 116	40 407	64 570	60 356	52 157	57 768	63 532	67 122
Mzdové výdaje ¹²¹	27 348	31 384	38 074	39 338	41 821	42 257	44 542	50 044	53 898	59 277	62 707
Výdaje na daně a poplatky	194	457	988	2 325	2 515	3 814	1 590	3 870	2 725	2 863	2 388
Výdaje na volby			(3 477) ¹²²				515	23 042	2 813	19 234	3 030
Ostatní výdaje	18 451	16 676	21 444	11 247	13 264	13 282	37 796	52 282	15 703	22 436	18 191
Celkem	66 493	85 050	94 111	109 026	98 007	123 923	144 772	181 395	132 907	167 342	153 438

¹¹⁹ KSČM v rámci tohoto příjmu uvádí 120 tis. Kč přijatých od „územně správních celků“, nicméně vzhledem k tomu, že podle §19 písm. c) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích strany nesmějí přijmout bezúplatná plnění a dary od obcí ani krajů, muselo se jednat o pronájem nebytových prostor, u kterého existuje v tomto ohledu výjimka.

¹²⁰ Zahrnuje mj. tržby z prodeje cenných papírů a vkladů a účelové příspěvky do fondů. Mezi další ostatní náklady patří také manka a škody, odpisy nedobytných pohledávek nebo poskytnuté příspěvky a finanční výpomoci).

¹²¹ Včetně výdajů na sociální pojištění a ostatních sociálních výdajů.

¹²² Údaj pochází z částky uvedené jako čerpání z volebního fondu, do celkových výdajů není v tomto případě započítán.

5.5 Unie svobody – Demokratická unie (US-DEU)

US-DEU vznikla jako politická strana 1. února 2002 sloučením Unie svobody a Demokratické unie. US vznikla v roce 1998 a v čele s předsedou Janem Rumlem měla již při svém vzniku parlamentní i vládní zastoupení. Přestože US-DEU nesouhlasila s vyloučením ODA ze Čtyřkoalice, nakonec se rozhodla dále pokračovat ve spolupráci s KDU-ČSL v rámci Koalice, jejíž činnost byla fakticky ukončena po volbách do Poslanecké sněmovny PČR v červnu 2002. Po těchto volbách se US-DEU stala součástí vládní koalice, byť představovala její nejslabší článek. Přestože si US, resp. US-DEU dělala ambice stát se alternativou ODS, oproti svému očekávání nahradila spíše ODA s tím, že její pozice zatím nadále upadá (srv. Fiala – Mareš 2005).

5.5.1 Systém financování

Příjmová struktura

Na příjmové struktuře US-DEU, která je zatím stále parlamentní stranou¹²³, lze vidět velice vysokou závislost na příspěvcích od státu, což může mít v případě volebního neúspěchu v nadcházejících volbách do poslanecké sněmovny na stranu existenční dopad, neboť strana nemá vybudovány stabilnější zdroje jiných příjmů. Podíl členských příspěvků výrazně kolísá – nejvíce strana vybrala v prvním roce své existence (2 224 tis. Kč), v letech 1999 – 2002 se celková výše vybraných příspěvků dostala ještě přes 1 000 tis. Kč, nicméně v letech následujících se již jedná o marginální hodnoty.¹²⁴ Protože strana nevlastní žádný nemovitý majetek, nelze mluvit o žádných podstatných příjmech z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku. Úroky z vkladů, příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí a ostatní příjmy jsou taktéž relativně zanedbatelné, strana nevlastní žádné cenné papíry, neprovádí žádnou podnikatelskou činnost ani se nepodílí na řízení či kontrole jiných podnikatelských subjektů. Strana je tak téměř absolutně závislá na vnějších zdrojích.

Nejvíce na darech obdržela US ve volebních letech 1998 a 2002, kdy se mezi nejštědřejšími dárci z řad právnických osob objevily následující subjekty: V roce 1998 APP Group, a.s. (300 tis. Kč), European Business Consulting, s.r.o. (160 tis. Kč),

¹²³ V současnosti US-DEU zastupuje 10 poslanců a 3 senátoři.

¹²⁴ Strana se také potýká s trvalým poklesem počtu členů. Zatímco v roce 2002 uvádí 3 478 členů, v roce 2003 2 470 členů, v roce 2004 1535 členů a v roce 2005 už jen 1090.

FEMAX, a.s. (200 tis. Kč) nebo Fridrich-Naumann-Stiftung¹²⁵ (156 tis. Kč) a v roce 2002 Česká spořitelna, a.s. (1 250 tis. Kč). Nicméně v roce 2002 mírně převažovaly z hlediska vybraného obnosu dary ze strany fyzických osob, které dohromady darovaly přes 2 000 tis. Kč. Na úhradu svých potřeb především ve volebních letech využila strana úvěrů, když si v roce 1998 půjčila 29 000 tis. Kč a v roce 2002 26 000 tis. Kč.

Financování státem

Od vzniku strany neklesl podíl státu na celkovém stranickém financování (s jedinou výjimkou v roce 2000) pod 50%. Absolutním rekordem byl rok 2003, kdy se stát podílel na příjmech US-DEU 96%, z toho 84% představovalo příspěvky na mandáty a 12% stálý příspěvek. Příspěvek na úhradu volebních nákladů, který činil ještě v roce 1998 51% celkových příjmů strany, se s postupným úpadkem strany snížil v roce 2002 na 29,5 %, v rámci voleb do Evropského parlamentu obdržela strana 1 190 tis. Kč (tj. pouhé 2,5% z celkového příjmu). Podporu od státu strana čerpá hlavně za mandáty, nicméně v roce 2005 tento příspěvek tvořil jen 18 200 tis. Kč, což znamená oproti roku předchozímu pokles o více než 50%.

Tabulka č. 20: Podíl státního financování na celkovém financování US-DEU (v %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Podíl (%)	60,5	65,5	42	85	72	96	92	88,5

Výdajová struktura

Podle dostupných údajů tvoří nejpodstatnější výdajovou položku US-DEU provozní výdaje a ve volebních letech volební výdaje. Ty v roce 2000 představovaly 54% celkových výdajů, v roce 2002 66% a v roce 2004 54%, za rok 1998 nemáme údaje k dispozici. Výdaje na provoz činily ve sledovaném období průměrně 23 000 tis. Kč, nicméně nezahrneme-li do výpočtu provozní výdaje za rok 1998, ve kterých jsou pravděpodobně zahrnuty volební výdaje, strana v průměru vynakládala na provoz 19 000 tis. Kč. U mzdových výdajů docházelo k postupnému snižování, a to ze 4 420

¹²⁵ Tato nadace působí na území ČR, poskytnutí daru tedy bylo podle mého názoru v rozporu se zákonem č. 227/1998 Sb., o nadacích a nadačních fondech (podobně jako dar u ČSSD ze strany Fridrich-Ebert-Stiftung, za kterou se v telefonickém rozhovoru ze dne 12.5.2006 vyjádřila Veronika Grecová Hubková, že „tento dar by bylo obtížné dohledat, patrně se jednalo o podporu některého z odborných seminářů (...) v žádném případě však nešlo o přímý peněžitý obnos“).

tis. Kč, které strana pro tyto účely vynaložila v roce 1998, na 1 061 tis. Kč v roce 2005, což odpovídá postupnému snižování stavu osob v zaměstnaneckém poměru.

5.5.2 *Shrnutí hospodaření*

První rok existence US skončilo hospodaření především díky poskytnutému příspěvku na úhradu volebních nákladů se ziskem 5 493 tis. Kč a v roce následujícím činil hospodářský výsledek strany 973 tis. Kč. V roce 2000 se však strana dostala do ztráty 20 565 tis. Kč, ale v roce 2001 opět vykázala zisk ve výši 34 204 tis. Kč. V roce 2002 skončilo hospodaření US-DEU se ztrátou 1 616 tis. Kč, pohledávky činily 1 316 tis. Kč, z toho 194 tis. Kč po lhůtě splatnosti, závazky činily 6 063 tis. Kč, z toho po lhůtě splatnosti 1 226 tis. Kč. Při sloučení US s DEU bylo převzato za DEU 4 028 tis. Kč v podobě úvěrů a krátkodobých finančních výpomocí. Hospodaření v roce 2003 vykázalo opět zisk ve výši 11 035 tis. Kč, celková výše pohledávek se ve srovnání s rokem 2002 téměř nezměnila, celková výše závazků naopak stoupla téměř o 200 tis. Kč. V roce 2004 bylo hospodaření strany mírně ziskové (941 tis. Kč), nicméně závazky strany činily v tomto roce 3 549 tis. Kč, z toho 191 tis. po lhůtě splatnosti. Za rok 2005 skončilo hospodaření US-DEU s hospodářským ziskem 7 213 Kč. Strana neprovádí žádnou podnikatelskou činnost, nepodílí se na řízení či kontrole jiných podnikatelských subjektů, ani nevlastní žádné nemovitosti.

Oproti ostatním v poslanecké sněmovně zastoupeným politickým stranám vykazuje právě US-DEU nejsilnější závislost na příspěvcích od státu. S výhledem na možnou ztrátu relevantnosti této strany v dalším období strana ztrácí jak členy (členské příspěvky) tak dárce, což se zejména v posledních třech letech projevilo v „nezdravě“ nevyvážené příjmové struktuře v hospodaření strany.

Tabulka č. 21: Příjmová struktura US-DEU 1998 - 2005 (v tisících Kč)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	46 224	0	0	0	34 034	0	1 190	0
Příspěvek	2 917	5 000	5 000	10 000	7 500	5 000	5 000	5 000
na činnost	5 542	10 667	10 500	46 017	41 048	35 175	38 147	18 200
Příspěvek na mandát								
Členské příspěvky	2 224	1 259	1 378	1 027	1 358	824	530	318
Dary (včetně nepeněžitých) a dědictví	3 695	664	2 836	456	3 985	-77	2 272	1 743
Příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku	0	0	0	0	152	416	731	492
Úroky z vkladů	339	76	117	214	564	322	314	441
Půjčky a úvěry	29 000	6 000	17 000	8 000	26 000	0	0	0
Příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí	394	257	233	13	375	68	63	0
Ostatní příjmy	390	569	288	0	50	82	10	0
Příjmy celkem	90 725	24 492	37 352	65 727	115 067	41 810	48 257	26 194

Tabulka č. 22: Výdajová struktura US-DEU 1998-2005 (v tisících Kč)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Provozní výdaje	49 507	13 555	16 975	16 461	24 260	26 123	18 071	16 788
Mzdové výdaje ¹²⁶	4 420	3 375	1 731	3 967	3 612	2 708	1 824	1 061
Výdaje na daně a poplatky	11	135	134	3	4	217	65	320
Výdaje na volby ¹²⁷			22 077	0	59 862	0	25 625	0
Ostatní výdaje	2 295	454	0	3 092	2 937	1 726	1 730	0
Celkem	56 233	17 519	40 917	23 523	90 675	30 774	47 316	18 981

¹²⁶ Včetně výdajů na sociální pojištění a ostatních sociálních výdajů.

¹²⁷ Za rok 1998 a 1999 údaje o případných výdajích na volby chybí.

5.6 Strana zelených (SZ)

Přestože SZ vznikla již v roce 1990, až doposud nebyla schopná stát se relevantní parlamentní stranou - pomineme-li její účast ve Slovenské národní radě po volbách v roce 1990, kde díky 3% uzavírací klausuli získala 6 mandátů a období její spolupráce s Československou stranou socialistickou a Zemědělskou stranou v rámci Liberálně sociální unie, když toto seskupení získalo ve volbách v roce 1992 6,5% hlasů v České národní radě (podobně i ve volbách do Federálního shromáždění). Následující období bylo pro SZ obdobím vnitrostranické krize a i přes dílčí úspěchy na komunální úrovni se voličské preference trvale držely pod 2%. Teprve až volby do Poslanecké sněmovny v roce 2002 bychom mohli ve srovnání s předchozími výsledky považovat za poměrně úspěšné (zisk 2,36% hlasů navíc SZ zajistil nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů).

5.6.1 Systém financování

Pro financování SZ můžeme považovat za charakteristické, že i v této oblasti si hlídá image „zelené“ strany, což znamená že např. u darů, které u jiných stran mnohdy tvoří významné položky, omezuje tzv. Etický kodex pro přijímání darů od fyzických a právnických osob možnost přijímat dary pouze od subjektů, které nejsou tzv. „problematické“. Za problematické zdroje SZ považuje např. zdroje subjektů, které nedodržují normy v oblasti životního prostředí a hrubě poškozují životní prostředí, vyrábějí zbraně, působí v oblasti jaderné energetiky, vyrábějí tabákové výrobky, provozují herny, působí v oblasti pornografie nebo produkují geneticky modifikované organismy.

Příjmová struktura

Vedle státního příspěvku, který u SZ za zkoumané období tvořil ve volebním roce 2002 výhradně příspěvek na úhradu volebních nákladů, k němuž se v roce 2004 a 2005 přidal příspěvek na mandát, strana nevykazuje jiné výrazné zdroje příjmů. Vnitřní příjmy jsou minimální; podíl členských příspěvků na financování strany za vymezené období kolísal od necelého 1% v roce 2002, přes 43,5 % v roce 2003 až po 9% a 13% v posledních dvou letech, přičemž nejvíce bylo na členských příspěvcích vybráno

v roce 2004 (298 tis. Kč.)¹²⁸. Položka příjmů z pronájmu a prodeje majetku zaznamenala nejvyšší částku v roce 2005 (382 tis. Kč.), v předchozích letech se jednalo o částku zanedbatelnou.

Vnější příjmy tvoří u SZ na prvním místě státní příspěvky (kromě roku 2003, kdy žádný příspěvek neobdržela) a na druhém místě dary. Výše poskytnutých darů se – podobně jako u ostatních stran - mění v závislosti na konání voleb. V roce 2002 byl podle výroční zprávy straně poskytnut pouze jeden dar, a to nepeněžního charakteru od akciové společnosti Abytis ve výši 352 tis. Kč, v roce 2004 se dárci z řad fyzických i právnických osob podíleli na financování strany částkou 275 tis. Kč. Mezi dárci nechyběli známé osobnosti, např. Václav Marhoul, Ivana Chýlková, Jan Kraus, Fedor Gál, Erazim Kohák, Eva Holubová nebo Táňa Fišerová. Největší dar z řad právnických osob obdržela SZ od akciové společnosti Vetropack Moravia Glass (40 tis. Kč). V příloze k účetní závěrce SZ upřesnila závazek ve výši 5 454 tis. Kč splatný do konce roku 2006 pod sankční pokutou 1 000 tis. Kč. Strana si za vybrané období nepořídila žádnou půjčku ani úvěr.

Financování státem

Nejvyšší podíl na financování SZ ve vybraném období tvořil příspěvek na úhradu volebních nákladů v roce 2002 (90,5%), kdy díky zisku 2,36% hlasů ve volbách do poslanecké sněmovny získala strana 11 388 tis. Kč. V roce 2004 pak SZ obdržela na základě zisku 3,16% hlasů ve volbách do Evropského parlamentu stejný typ příspěvku ve výši 2 218 tis. Kč, ke kterému získala ještě 233 tis. Kč za mandáty (z toho 150 tis. za senátorský mandát). V roce 2005 již činil příspěvek za mandáty 1 400 tis. Kč, tj. 65,5% z celkových příjmů strany. Z následující tabulky vidíme, že v případě, kdy se stát podílel na financování SZ, představoval jeho podíl vždy více než 50% příjmů.

Tabulka č. 23: Podíl státního financování na celkovém financování SZ (v %)

	2002	2003	2004	2005
Podíl (%)	90,5	0	78	65,5

¹²⁸ Podle hospodářského řádu SZ představuje minimální členský příspěvek 300 Kč. Tento řád dále stanoví pravidla pro přijímání darů, rozdělování státních příspěvků získaných ve volbách, pravidla pro vyplácení cestovních náhrad (přednostní využívání vlakových a autobusových spojů), zásady hospodaření ad.

Výdajová struktura

S výjimkou roku 2003 představovaly pro SZ největší výdajovou položku náklady na provoz, které tvořily v období 2002-2005 vždy více než 30% celkových výdajů, přičemž v roce 2005 to bylo již přes 90%. Výdaje na mzdy a související výdaje se pohybovaly od 173 tis. Kč do 325 tis. Kč ročně, tzn. 4-8% podílu na celkových výdajích. Na volby vydala SZ v roce 2002 celkem 1 655 tis. Kč (tj. 26% výdajů) a v roce 2004 téměř dvojnásobek – 3 051 tis. Kč (tj. 52% výdajů).

5.6.2 Shrnutí hospodaření

Celkové hospodaření SZ v roce 2002 skončilo po odečtení daně z příjmů s hospodářským výsledkem 6 170 tis. Kč, což je zásluhou získaného příspěvku na úhradu volebních nákladů. Z účetní rozvahy ze tento rok dále vyplývá, že strana není vlastníkem žádných nemovitostí, movitý majetek byl oceněn na 138 tis. Kč. SZ měla ke konci účetního období roku 2002 nesplacené pohledávky ve výši 1 854 tis. Kč a závazky ve výši 5 238 tis. Kč, na bankovních účtech měla SZ 5 913 tis. Kč. V roce 2003 hospodařila SZ se ztrátou 5 906 tis. Kč, neboť zatímco příjmová stránka hospodaření poklesla více než 27krát, výdaje zůstaly ve stejné výši. Majetek ocenila SZ v tomto roce na 238 tis. Kč, pohledávky měla ve výši 745 tis. Kč a závazky ve výši 4 970 tis. Kč. Hodnota krátkodobého finančního majetku činila v roce 2003 3 222 tis. Kč. V roce 2004 byl výsledek hospodaření opět ztrátový, a to ve výši 2 725 tis. Kč, neboť příspěvky od státu nedokázaly pokrýt ani volební výdaje v tomto roce. Majetek SZ byl v tomto roce oceněn na 245 tis. Kč, závazky ve výši 3 065 tis. Kč, z toho 365 tis. Kč po lhůtě splatnosti. Za rok 2005 vykazala SZ ztrátu ve výši 1 424 tis. Kč, na které se podle účetnictví podílela zejména položka smluvní pokuty a úroky z prodlení ve výši 1 883 tis. Kč. Za tento rok strana vykazala majetek v hodnotě 238 tis. Kč, na bankovních účtech měla k rozvahovému dni 399 tis. Kč. Za zmínku stojí, že účetní audit vypracovával pro SZ ve sledovaném období každý rok jiný auditor, pokaždé však s výrokem bez výhrad.

I přes skutečnost, že SZ prakticky od svých počátků doposud výrazněji nezasáhla do volebních výsledků – ačkoli teoreticky mohla, drží se i nadále v rámci českého stranicko-politického systému na jeho okraji. Každý volební úspěch, ze kterého straně plynou státní příspěvky pro ni proto znamená „vzpruhu“ kterou může především za předpokladu vnitrostranické stabilizace zhodnotit v dalším volebním období.

Tabulka č. 24: Příjmová struktura SZ 2002 – 2005 (v tisících Kč)

	2002	2003	2004	2005
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	11 388 ¹²⁹	0	2 218	0
Příspěvek Stálý	0	0	0	0
na činnost příspěvek	0	0	233	1 400
Příspěvek na mandát				
Členské příspěvky	96	201	298	280
Dary (včetně nepeněžitých) a dědictví	352	83	275	25
Příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku	22	0	46	382
Úroky z vkladů	20	64	8	0
Půjčky a úvěry	0	0	0	0
Příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí	0	0	0	0
Ostatní příjmy	695	113	69	51
Příjmy celkem	12 573	461	3 147	2 138

Tabulka č. 25: Výdajová struktura SZ 2002 - 2005 (v tisících Kč)

	2002	2003	2004	2005
Provozní výdaje	2 347	2 556	2 061	3 266
Mzdové výdaje ¹³⁰	180	325	255	173
Výdaje na daně a poplatky	136	12	6	2
Výdaje na volby	1 655	0	3 051	121
Ostatní výdaje	2 085	3 475	498	0
Celkem	6 403	6 367	5 872	3 562

¹²⁹ Ministerstvo financí však na svých stránkách uvádí, že Straně zelených byla poskytnuta částka ve výši 11 292 900 Kč.

¹³⁰ Včetně výdajů na sociální pojištění a ostatních sociálních výdajů.

5.7 SNK Evropští demokraté (SNK-ED)

Politická strana SNK-ED vznikla teprve počátkem roku 2006, když byla 28. ledna podepsána slučovací smlouva o sloučení strany SNK sdružení nezávislých a strany Evropští demokraté. Pro účely této práce půjdeme nicméně po linii strany Evropští demokraté, která byla založena v roce 2002 pod vedením bývalého pražského primátora Jana Kasla.¹³¹ Evropští demokraté spolupracovali se SNK již ve volbách do Evropského parlamentu, kdy vytvořili úspěšnou koalici (zisk 11% hlasů a 3 mandátů z možných 24).¹³² Současná politická strana SNK-ED se před parlamentními volbami v roce 2006 profiluje jako „*středo-pravicový, liberálně-konzervativní subjekt*“.¹³³

5.7.1 Systém financování

Příjmová struktura

Struktura příjmů Evropských demokratů se vyznačuje důrazem na vnější zdroje příjmů, kterými jsou především dary, úvěry a půjčky. Protože nárok na příspěvek od státu vznikl straně až na základě výsledků voleb do Evropského parlamentu, první dva roky své existence „žila“ především z darů, které v roce 2002 představovaly 75% celkových příjmů strany a v roce 2003 42%. V roce 2004 se částka, kterou ED obdrželi od svých dárců, vzhledem k volbám do Evropského parlamentu zvýšila téměř 8krát (téměř 10 000 tis. Kč). V roce 2005 obdrželi ED na darech 4 095 tis. Kč, což bylo 53% z jejích celkových příjmů. Mezi dárce strany z řad právnických osob v roce 2002 patřily společnosti Ryvola, s.r.o. (550 tis. Kč), A Project, s.r.o. (300 tis. Kč.), Real Estate Management, s.r.o. (350 tis. Kč), v roce 2003 nejvíce přispěla Hornbach Baumarkt CS, s.r.o. (200 tis. Kč), v roce 2004 obdržela strana 3 420 tis. Kč od akciové společnosti Hájek, 750 tis. Kč od akciové společnosti Daniel Šorm, 999 tis. od Prospeks, s.r.o., dalšími dárci nad 250 tis. Kč byli v tomto roce např. Český region, s.r.o., částkou 8 tis. Kč přispěla podle seznamu dárců i Strana zelených. V roce 2005 se dary z řad právnických osob podíleli na financování strany Institut evropské demokracie, o.s. (250

¹³¹ V rámci komunálních voleb vystupovala v Praze také pod názvem Demokraté Jana Kasla.

¹³² Poslanci Evropského parlamentu se z kandidátek SNK-ED stali Jana Hybášková, Josef Zieleniec a Tomáš Zatloukal.

¹³³ Ve slučovací smlouvě se mj. SNK-ED zavazuje vést dialog se současnými malými stranami (např. Cesta změny, Hnutí za harmonický rozvoj měst a obcí, Klub angažovaných nestraníků, LiRA, Naděje ad.) Slučovací smlouva je dostupná na stránkách <http://www.kohovolit.cz>.

tis. Kč), Daniel Šorm, a.s. (250 tis. Kč.), Cecopra, a.s. (998 tis. Kč) nebo Koratex CZ, spol. s.r.o. (500 tis. Kč). V případě ED ani dary z řad fyzických osob nejsou zanedbatelné a v nemálo případech dosahovaly statisícových částek. Jak bylo uvedeno v úvodu, strana využívá ke svému financování i půjček a úvěrů, které představovaly v roce 2002 22% celkových příjmů, v roce 2003 49%, v roce 2004 - kdy si strana půjčila nejvíce – 11% a v roce 2005 – kdy si naopak půjčila nejméně – 7,5%.

Z vnitřních zdrojů strana čerpá z členských příspěvků, jejichž celkový vybraný objem dosti kolísá. Nejvíce strana vybrala na členských příspěvcích v roce 2004, kdy tato příjmová položka zaznamenala částku 444 tis. Kč, nejméně v roce 2003 kdy se nepodařilo vybrat ani 230 tis. Kč. Strana nečerpá příjmy z pronájmu ani prodeje movitého a nemovitého majetku.

Financování státem

Na financování strany se stát začal podílet na základě výsledků voleb do Evropského parlamentu, kdy obdržela příspěvek na úhradu volebních nákladů ve výši 3 859 tis. Kč, což na celkových příjmech strany v tomto roce znamenalo 23%. V roce 2004 strana taktéž díky zisku mandátů v zastupitelstvech krajů obdržela příspěvek od státu ve výši 400 tis. Kč a v roce 2005 obdržela 2 400 tis. Kč, což představovalo 31% podíl z celkových příjmů strany.

V rámci této podkapitoly je nutné zmínit spor, který ED vedou již od roku 2002 s Ministerstvem financí, které jim nevyplatilo příspěvek za mandáty členů zastupitelstva hlavního města Prahy, o kterém nakonec rozhodl i Ústavní soud ve svém nálezu II. ÚS 507/05 až v lednu 2006, když zakázal Ministerstvu financí pokračovat v průtazích v řízení o návrhu politické strany Evropští demokraté na výplatu tohoto příspěvku. Uvedme si zde základní skutečnosti této kauzy, ve které Ministerstvo financí jako ústřední orgán státní správy neodůvodněně a po nepřiměřeně dlouhou dobu doposud nebylo schopné rozhodnout o výplatě tohoto příspěvku, na který podle mého názoru vznikl této politické straně nárok ze zákona: V roce 2002 kandidovala strana ve sdružení s nezávislými kandidáty do zastupitelstva hlavního města Prahy - tehdy pod názvem „Demokraté Jana Kasla“. Ve volbách získalo sdružení celkem 15 mandátů, přičemž všechny mandáty získali Evropští demokraté, žádný nezávislý neuspěl. Po předložení výroční zprávy za rok 2002 Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, která ji označila za úplnou, podala strana ministerstvu žádost o vyplacení státního příspěvku. Ministerstvo žádost zamítlo s tím, že zákon o

politických stranách upravuje výplatu příspěvku pouze stranám a hnutím, které podaly samostatně kandidátní listiny nebo navrhly své kandidáty na kandidátní listině koalice; nárok na výplatu příspěvku na mandát ve spojení s volební stranou typu „sdružení politické strany a nezávislých kandidátů“ zákon nezná. Městský soud v Praze rozsudkem v květnu 2005 rozhodnutí ministerstva zrušil s tím, že ministerstvo má o záležitosti rozhodnout a náležitě ji odůvodnit, nicméně se tak nestalo. Podle zmíněného nálezu ÚS *„ministerstvo financí svým postupem, spočívajícím v nerespektování závazného pokynu soudu vydat v konkrétní věci řádné rozhodnutí, zasáhlo do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů garantovaného článkem 38 odst. 2 Listiny, a dále do práva stěžovatelky (pozn. aut. politické strany Evropští demokraté) domáhat se stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, zaručeného článkem 36 odst. 1 Listiny, a dále do práva na projednání věci bez zbytečných průtahů garantovaného článkem 38 odst. 2 Listiny.“*¹³⁴

Podle informací, které SNK-ED uveřejnila na svých internetových stránkách, podala strana stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku, kde namítá „zjevnou politickou diskriminaci, kdy vláda peníze vyplácí velkým stranám, menší straně je však zadržuje“. Podle těchto informací okamžité vyplacení finančních prostředků požaduje i ombudsman Otakar Motejl.

Tabulka č. 26: Podíl státního financování na celkovém financování SNK ED (v %)

	2002	2003	2004	2005
Podíl (%)	0	0	26	31

Výdajová struktura

Jako dvě nejvýznamnější výdajové položky lze u ED (resp. SNK ED) identifikovat provozní výdaje a výdaje na volby, za poslední dva roky začala narůstat i položka mzdových výdajů. V roce 2002 strana vydala 92% podíl ze svých celkových výdajů na

¹³⁴ K obsahu stížnosti se na výzvu Ústavního soudu za ministerstvo ministr financí Bohuslav Sobotka, podle nějž podstata právního sporu spočívá v rozdílném výkladu § 20 odst. 8 zákona o politických stranách. Jeho text, platný ke dni konání voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy, brání požadavku stěžovatelky na výplatu příspěvku vyhovět. Proč ministerstvo nepostupovalo dle pokynu vysloveného v rozsudku Městského soudu v Praze o žádosti stěžovatelky věcně a s náležitým odůvodněním nerozhodlo, ministr financí Ústavnímu soudu nevysvětlil.

volby a přestože v roce 2004 se jednalo o 84% podíl, částka vydaná pro tyto účely byla již dvakrát vyšší – 13 824 tis. Kč. I v roce 2005 uvádí strana volební výdaje ve výši 325 tis. Kč.

5.7.2 *Shrnutí hospodaření*

Hospodaření ED zaznamenalo v prvním roce své existence ztrátu ve výši 1 524 tis. Kč. Krátkodobý finanční majetek byl vymezen částkou 243 tis. Kč, pohledávky ve výši 30 tis. Kč a závazky ve výši 248 tis. Kč. Kromě výše uvedených nebyly zaznamenány žádné významnější pohyby na účtech této strany. Ke konci tohoto roku uvedli ED, že mají 170 členů, v roce 2003 to bylo již 269 členů, o rok později 398. V roce 2003 se strana dostala do zisku ve výši 198 tis. Kč., pohledávky činily 49 tis. Kč a závazky 223 tis. Kč. V roce 2004 se hospodaření ED dostalo do ztráty ve výši 3 081 tis. Kč, pohledávky činily 388 tis. Kč a závazky 2 025 tis. Kč. V roce 2005 zaznamenala strana kladný hospodářský výsledek ve výši 2 719 tis. Kč. Pohledávky vyčíslila na 93 tis. Kč a závazky na 35 tis. Kč. Auditorskou zprávu vyhotovila pro ED za každé účetní období Hayek, spol. s.r.o. holding.

Hospodaření ED vykazovalo oproti ostatním politickým zajímavou tendenci, totiž že ve volebních letech končilo s výsledkem ztrátovým a v letech, kdy s volby nekonaly, s výsledkem ziskovým (nicméně vzhledem k relativně krátké době existence strany nemůžeme tento rys označit za charakteristický). Situace by zřejmě také vypadala jinak, pokud by straně byl vyplacen státní příspěvek na mandáty, které získala ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy, již v roce 2002.

Tabulka č. 27: Příjmová struktura ED 2002 – 2005 (v tisících Kč)

	2002	2003	2004	2005
Příspěvek na úhradu volebních nákladů	0	0	3 859	0
Příspěvek Stálý na činnost	0	0	0	0
Příspěvek na mandát	0	0	400	2 400
Členské příspěvky	163	226	444	414
Dary (včetně nepeněžitých) a dědictví	5 043	1 301	9 997	4 095
Příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku	0	0	0	0
Úroky z vkladů	1	0	0	0
Půjčky a úvěry	1 500	1 500	1 823	580
Příjmy z pořádání tombol, kulturních, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí	0	41	0	0
Ostatní příjmy				280
Příjmy celkem	6 707	3 068	16 577	7 769

Tabulka č. 28: Výdajová struktura ED 2002 - 2005 (v tisících Kč)

	2002	2003	2004	2005
Provozní výdaje	6 684	1 370	2 460	3 203
Mzdové výdaje ¹³⁵	0	0	29	49
Výdaje na daně a poplatky	48	0	2	4
Výdaje na volby	6 197 ¹³⁶	0	13 824	325
Ostatní výdaje	0	0	136	768
Celkem	6 731	1 370	16 451	4 349

5.9 Výdaje státu na financování politických stran

Před závěrečným shrnutím analýzy hospodaření vybraných politických stran se ještě zastavíme nad vývojem celkových výdajů finančních prostředků ze státního rozpočtu na financování politických stran, který se s ohledem na změny v systému

¹³⁵ Včetně výdajů na sociální pojištění a ostatních sociálních výdajů.

¹³⁶ Ve výroční zprávě strana uvádí, že výdaje na volby činily 6 197 z celkových účetních výdajů.

financování směrem k vyšší podpoře státu a širšímu okruhu příjemců této podpory od roku 1998 výrazně zvýšil, přičemž „zlomovým“ rokem byl rok 2001.

Tabulka č. 29: Výdaje ČR na financování politických stran 1998-2005 (v tis. Kč)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Strany zastoupené v Poslanecké sněmovně	629 611	161 625	161 000	456 400	869 392	441 699	499 367	455 200
Strany stojící mimo Poslaneckou sněmovnu	41 728	24 600	14 879	66 480	57 202	27 526	44 492	18 400
Celkem	671 339	186 225	175 879	522 880	926 594	469 225	543 859	473 600

Zdroj: Ministerstvo financí (<http://www.mfcr.cz>)

V roce 1998 bylo rozděleno 671 339 tis. Kč, z čehož téměř 94% připadlo politickým stranám zastoupeným v Poslanecké sněmovně ČR (ČSSD, ODS, KDU-ČSL, US, KSČM) a zbytek byl přidělen SPR-RSČ (12 417 tis. Kč) jako příspěvek na mandáty za poslance zvolené v roce 1996, úhrada volebních nákladů za volby v roce 1998¹³⁷ a stálý příspěvek, SŽJ (19 561 tis. Kč) jako stálý příspěvek a příspěvek na úhradu volebních nákladů, ODA (9 250 tis. Kč) jako příspěvek na mandáty za poslance zvolené v roce 1996 a úhrada volebních nákladů a DEU (500 tis. Kč) jako příspěvek za senátorský mandát. V roce 1999 se strany stojící mimo PS ČR podělily o 24 600 tis. Kč z celkových výdajů politickým stranám ve výši 186 225 tis. Kč – MF uhradilo za SPR-RSČ daňové nedoplatky¹³⁸ ve výši 17 500 tis. Kč, SŽJ obdržela stálý příspěvek (3 100 tis. Kč), ODA a DEU příspěvek za senátorské mandáty.

Za rok 2000 bylo ze státní pokladny vyplaceno z celkové částky 175 879 tis. Kč téměř 92% pěti stran zastoupených v PS ČR a zbytek byl přidělen ODA a DEU ve stejné výši jako v roce předchozím, DEU získala na základě rozhodnutí Ústavního soudu (Pl. ÚS 30/98) o vyplacení příspěvku na úhradu volebních nákladů za volby v roce 1998 částku 8 279 tis. Kč.

V roce 2001 se následkem změn ve financování politických stran (zvýšení a rozšíření příspěvku na mandát i na krajské a pražské zastupitele a zvýšení stálého

¹³⁷ Na základě výsledků voleb mělo být v roce 1998 SPR-RSČ vyplaceno 20 966 850,- Kč, přičemž v roce 1998 byla vyplacena částka 3 466 560,- Kč a poté bylo na základě rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 5 a exekučního příkazu Finančního úřadu pro Prahu 5 Ministerstvu financí zakázáno vyplatit SPR - RSČ zbývající prostředky (<http://www.mfcr.cz>).

¹³⁸ Na základě exekučního příkazu Finančního úřadu pro Prahu 5 na zaplacení daňového nedoplatku.

ročního příspěvku) jednak zvýšil za tímto účelem vydaný objem finančních prostředků a jednak se rozšířil okruh příjemců příspěvku na činnost o další politické strany. Z celkové částky 522 880 tis. Kč si vedle ODA, DEU, SŽJ a SPR-RSČ¹³⁹ přišly na příspěvek od státu ve formě příspěvku na mandáty krajských zastupitelů politické strany Sdružení nezávislých kandidátů, Nezávislí, Strana pro otevřenou společnost a Zlínské hnutí nezávislých¹⁴⁰, jako doplatek příspěvku na úhradu volebních nákladů za volby v roce 1998 uvádí MF v roce 2001 příspěvky Straně zelených (6 975 tis. Kč), Nezávislým (5 459 tis. Kč), České straně národně sociální (1 811 tis. Kč), Občanské koalici (1 533 tis. Kč) a Moravské demokratické straně (2 410 tis. Kč).

V roce 2002, který byl ve znamení voleb (do Poslanecké sněmovny, Senátu a obecních zastupitelstev), vynaložil stát celkem na financování stran rekordních 926 594 tis. Kč, z čehož 869 392 tis. Kč připadlo na strany zastoupené v Poslanecké sněmovně. Příspěvku na úhradu volebních nákladů se dočkaly také politické strany Sdružení nezávislých kandidátů (13 269 tis. Kč) a Strana zelených (11 293 tis. Kč), které překročily 1,5% hranici jako podmínku pro vyplacení tohoto příspěvku. Díky senátorským mandátům získaly příspěvek od státu v tomto roce i Cesta změny a Liberální reformní strana. V roce 2003 celkový objem vynaložených finančních prostředků na politické strany poklesl na 469 225 tis. Kč, vedle stran zastoupených v Poslanecké sněmovně získala nejvyšší státní příspěvek ODA, a to ve formě příspěvků na mandát krajských zastupitelů a senátorů (celkem 8 750 tis. Kč). Příspěvky za mandáty krajských zastupitelů obdržely Strana pro otevřenou společnost (1 750 tis. Kč), Zlínské hnutí nezávislých (1 500 tis. Kč) a Nestraníci pro Moravu (1 250 tis. Kč).

Na základě výsledků voleb do Evropského parlamentu v roce 2004 vyplatilo MF politickým stranám 65 745 tis. Kč jako příspěvek na úhradu volebních nákladů, z toho 17 681 tis. Kč (27%) stranám nezastoupeným v Poslanecké sněmovně (Nezávislí, Strana zelených, Unie liberálních demokratů¹⁴¹, Koalice SNK sdružení nezávislých a Evropských demokratů a Pravý blok. V roce 2004 obdrželo nějakou formu příspěvku od státu doposud nejvíce stranických subjektů – celkem 21. Za rok 2005 se z celkových výdajů na politické strany ve výši 473 600 tis. Kč rozdělilo stranám

¹³⁹ Ministerstvo vyplatilo SPR-RSČ ke stálému příspěvku ještě pozastavený příspěvek na činnost z let 1999 a 2000.

¹⁴⁰ Nestraníkům pro Moravu, kterým mě být vyplacen příspěvek ve výši 1 250 tis. Kč, byl podle údajů MF tento vyplacen v lednu 2002.

¹⁴¹ Koalice stran US-DEU, Cesta změny, ODA a LiRA.

stojícím mimo Poslaneckou sněmovnu 18 400 tis. Kč (pouhá 3%), z nichž nejlépe si z pohledu finančního příspěvku vedlo SNK sdružení nezávislých, které obdrželo za tři senátorská křesla, třináct mandátů krajských zastupitelů a dva mandáty v pražském zastupitelstvu 6 450 tis. Kč.

Shrneme-li výše uvedené údaje, výdaje státu na financování politických stran v České republice se od roku 1998 především díky „reformě“ ve financování roku 2001 zvýšily - celková výše přímého státního financování politických stran se od roku 2001 pohybuje (po odečtení příspěvku na úhradu volebních nákladů) kolem 480 000 tis. za rok. Došlo ale také k významnému posunu – rozšíření státního příspěvku na větší počet stranických subjektů z řad politických stran stojících mimo Poslaneckou sněmovnu. Podíl na celkových výdajích však u tohoto typu stran zůstal přibližně na stejné úrovni, průměrně 8% (největší podíl měly v letech 1999 a 2001 – 13%, nejméně v roce 2005 – 4%), což je dokladem zjevné disproporce mezi částkami vynaloženými státem na financování stran zastoupených Poslanecké sněmovně a stran stojících mimo.

Tab. č. 30: Počet politických stran přímo financovaných státem

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Počet stran	9	9	9	13(17) ¹⁴²	16	14	21	16

Zdroj: Ministerstvo financí (<http://www.mfcr.cz>)

¹⁴² Počet stran v závorce zahrnuje 4 politické strany, kterým byl v tomto roce pouze doplacen příspěvek na úhradu volebních nákladů z roku 1998.

6 Závěr

V závěru práce se zaměříme nejprve na zhodnocení analýzy financování vybraných politických stran z páté kapitoly s následným komentářem k hypotézám, které byly stanoveny v úvodu a posléze vytyčíme další problémy a nedostatky financování politických stran v České republice s návrhy na jejich řešení.

Politické strany v České republice můžeme na základě analýzy z pohledu jejich financování rozdělit do několika skupin. Použijeme-li již výše uvedené členění, jako strany závislé na státu (největší část jejich stranického rozpočtu tvoří příjmy z veřejných zdrojů) můžeme od roku 2001 teoreticky označit všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně ČR. Přestože se totiž příjmová struktura těchto stran liší, největší příjem plyne (až na ojedinělé výjimky v některých letech) vždy ze státního rozpočtu, přičemž tento stav je dán nastaveným modelem financování politických stran u nás (v podobě od roku 2001). Mezi strany závislé na státu můžeme zařadit také SZ, nicméně SNK-ED by již spadala mezi strany donorské (největším zdrojem příjmů jsou dary). Do roku 2001 (s výjimkou let volebních) bychom do kategorie stran příspěvkových (základ jejich příjmů tvoří stranické příspěvky) mohli zařadit KSČM. Poněkud zjednodušenější variantou tohoto dělení by bylo rozčlenění stran do dvou skupin na strany financované převážně z příjmů vnějších a na strany financované převážně z příjmů vnitřních. Do první skupiny by spadaly všechny analyzované strany s výjimkou KSČM v letech 1995, 1997 a 2000, kdy souhrn vnitřních příjmů (především členské příspěvky a příjmy z dispozičního práva k věcem movitým a nemovitým) převýšil příjmy vnější.

Pro ověření stanovené hypotézy, zda současný způsob financování politických stran v České republice přispívá ve svých důsledcích k „odcizení“ politických stran od občanů musíme vzít v úvahu kromě závislosti politických stran na státu z pohledu ekonomického i počet členů jednotlivých politických stran, resp. podíl členských příspěvků na stranickém financování. Určitý význam by z tohoto pohledu mělo i zkoumání způsobu vedení volební kampaně politickými stranami, což však nebylo předmětem této práce. Musíme se tedy spokojit pouze s údaji o výdajích na volební kampaně uváděné jednotlivými stranami, které se neustále zvyšují v souvislosti se způsobem vedení předvolebních kampaní zejména prostřednictvím masmédií. Až na

výjimky (KSČM, KDU-ČSL 2002) tvořily výdaje na volební kampaně ve volebních letech největší výdajovou položku.

Pokud bychom posuzovali závislost politických stran na státu podle kritéria příjmů ze státního rozpočtu jako nejvyšší příjmové položky v rámci příjmové struktury politických stran (tj. považovali bychom strany, u kterých představují příspěvky od státu největší příjem, za strany na státu závislé), vyhovovaly by v současnosti všechny politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně, z ostatních by sem spadala SZ v letech, kdy na nějakou z forem státního příspěvku dosáhla. Pokud bychom však přihlíželi ke kritériu 50% podílu státu na financování politické strany (podle Christine Landfried), kategorie na státu závislých stran by se nám zúžila, resp. museli bychom diferencovat podle jednotlivých let – účetních období. Podle kritéria „50%“ by stranami závislými na státu byly ČSSD v letech 1996, 1998, 2001, 2002 a 2005, ODS v letech 1996 – 1999, 2001 – 2002 a 2004 – 2005, KDU-ČSL v letech 1996 a 2001, KSČM v letech 1996, 1998, 2002 – 2005, a US-DEU po celé období kromě roku 2000. Podíl členských příspěvků na financování strany je u většiny zkoumaných stran minimální s jedinou výjimkou, kterou představuje KSČM jako strana s nejsilnější členskou základnou.

K otázce, zda je současné nastavení financování politických stran v České republice dostačující pro fungování svobodné a spravedlivé (resp. férové) soutěže politických sil jak ji zaručuje čl. 22 Listiny základních práv a svobod, musíme obrátit pozornost k tomu, jak obtížné je pro politické strany stojící mimo hlavní proud státních příspěvků (tj. nezastoupené v zastupitelských sborech na celostátní či krajské úrovni resp. nově vzniklé subjekty) obstát v politickém boji a v jaké situaci se nacházejí ostatní subjekty nestranického charakteru, které se chtějí politické soutěže účastnit. Jak píše Vojtěch Šimíček, problematiku financování politických stran je třeba vnímat a hodnotit v rámci komplexního financování politického života (Šimíček 2001:17). Spravedlivá soutěž politických sil se totiž netýká jen politických stran, ale také např. nezávislých kandidátů a jejich sdružení ve volbách do Senátu a komunálních volbách. Je nutné proto souhlasit s názorem, který podporuje přiměřené státní financování i těchto aktérů, což v českém modelu financování doposud chybí.

Svobodnou soutěž politických sil je třeba zkoumat jednak z pohledu volebního, tzn. možnosti ucházet se o hlasy voličů, a jednak z pohledu financování. Z pohledu volebního můžeme shledat jako omezení rovných šancí povinnost pro strany skládat tzv. příspěvek na volební náklady v případě voleb do Poslanecké sněmovny a

Evropského parlamentu nebo tzv. kauci v případě voleb do Senátu. Jak již bylo jinde v této práci uvedeno, tyto omezující nástroje i jejich současné nastavení je možné označit za přijatelné a přiměřené v zájmu integrace politického systému. Stejným způsobem lze hodnotit i existenci uzavírací 5% klauzule. Podíváme-li se však na podmínky financování, výrok o existenci svobodné soutěže politických sil již není možné vyslovit bez výhrad. Materiální zajištění politických sil, které je v dnešní době jedním z nejdůležitějších předpokladů úspěchu v politickém boji, se u jednotlivých účastníků politické soutěže výrazně liší. Klíčovým ukazatelem je v tomto případě nastavení státní podpory, která by v ideálním případě neměla u politických stran převyšovat (v zájmu principu oddělení politických stran od státu) ostatní zdroje financování. Z pohledu nepřímého financování ve formě bezplatného poskytnutí vysílacího času pro volební kampaň jsou sice nastaveny rovné podmínky, jenže tuto možnost mají pouze politické strany a koalice kandidující ve volbách do Poslanecké sněmovny. Tato výhoda se v případě jiných voleb nekoná.

Pro získání další státní finanční podpory - přímé i nepřímé (opět se netýká nezávislých kandidátů) musí politické strany již splnit požadované kritérium počtu získaných hlasů ve volbách (1,5% pro získání tzv. příspěvku na úhradu volebních nákladů ve volbách – pouze do Poslanecké sněmovny, resp. 1% ve volbách do EP), přičemž nastavení těchto kritérií můžeme již označit za přijatelné. Strany úspěšné z hlediska získání mandátů si nicméně výrazně polepší při současném systému vyplácení každoročně 900 tis. Kč za jeden mandát v případě poslanců a senátorů - opět vyjma nezávislých (v praxi se řeší vznikem politických stran zejména za účelem získání tohoto obnosu). Tato částka je podle mého názoru nepřiměřeně vysoká a v zájmu svobodné a spravedlivé soutěže politických sil by měla být buď zcela zrušena nebo postavena pro všechny členy všech zastupitelských sborů ve stejné výši. V neposlední řadě zde máme problematiku stálého příspěvku, z jehož navýšení v roce 2001 profitovaly vedle SŽJ a SPR-RSČ jen strany zastoupené v Poslanecké sněmovně a od roku 2002 už jen tyto strany, čímž dochází k dalšímu „otevírání nůžek“ materiálního zabezpečení mezi nimi a stranami „před branou“. Tuto formu státního příspěvku opět považuji za nadbytečnou a omezující „férovou“ politickou soutěž.

V samotném závěru práce si dovoluji uvést další dva, resp. tři problematické oblasti financování politických stran, které považuji za důležité okomentovat. První dvě se týkají zveřejňování a obsahu výročních finančních zpráv politických stran a třetí

postihuje problematiku volební kampaně, resp. požadavek na zákonné omezení volebních výdajů.

Ačkoliv lze současnou úroveň výročních finančních zpráv politických stran, které jsou povinny každoročně zveřejňovat, charakterizovat ve srovnání s lety, kdy byla tato povinnost zavedena, z hlediska formálních i obsahových náležitostí jako pokročilou, nelze se zbavit dojmu, že se jedná o úroveň i nadále nedostačující, a to z následujících důvodů. Prvním je nedostatečný přístup k těmto údajům, neboť tyto zprávy jsou veřejnosti přístupné pouze v Parlamentní knihovně (s některými čestnými výjimkami neparlamentních stran, které již zveřejnily své výroční zprávy na internetu), kde je sice možné pořizovat např. jejich kopie (zdarma), nicméně z hlediska dostupnosti (doprava, úřední hodiny) se jedná o velice náročnou, omezující a v dnešní době zastaralou variantu. Elektronizace a přístup veřejnosti k těmto údajům např. na internetových stránkách Poslanecké sněmovny by navíc řešil i ztráty těchto dokumentů, ke kterým může v současnosti snadno dojít (a dochází).

Druhý důvod spočívá v obsahové nedostatečnosti výročních zpráv. Pominu-li z mého pohledu vysokou částku pro zveřejňování členských příspěvků (50 tis. Kč), mám na mysli zejména situaci, že strana předkládá hospodaření jako celek, přestože její jednotlivé organizační jednotky hospodaří většinou samostatně. Zveřejnění účetnictví i těchto jednotek v rámci výroční zprávy strany by podle mého názoru přispělo k větší transparentnosti.

Třetí nedostatek spatřuji v kontrole účetnictví politických stran, kterou sice podle zákona provádí vedle kontroly úplnosti Poslanecká sněmovna (ta však jako „samokontrola“ nemá valný význam) také auditor, který (jak již bylo jinde v této práci uvedeno) ověřuje pouze správnost vedení účetnictví politické strany. Auditory si politické strany vybírají samy, o čemž svědčí udělování výroků „bez výhrad“ pro všechny námi zkoumané strany (včetně auditu výroční zprávy ODS za rok 1995), který vyvolává dojem politické objednávky. Řešením by mohlo být např. losování nezávislého auditora (pod dohledem nezávislého a nestranného subjektu), jehož výběr by tak strany nemohly ovlivnit. Zda jsou údaje uvedené ve výročních zprávách politickými stranami pravdivé, zůstává však na bedrech novinářů a veřejnosti, která samozřejmě možnosti k tomuto typu kontroly nemá.

K předeslané problematice volebních kampaní je nutno zmínit, že přestože se některé státy vydaly cestou regulace volební kampaně¹⁴³, v České republice se tato otázka objevila na úrovni poslaneckého návrhu zásad zákona o omezení výdajů politických stran a hnutí na propagaci před volbami do Parlamentu v roce 1995 (sněmovní tisk č. 1767), jehož účelem bylo podle důvodové zprávy „*předejít neúměrnému zadlužení politických stran v souvislosti s volební kampaní, odstranit negativní postoj veřejnosti k nadměrným výdajům politických stran na volební kampaň, srovnat šance politických stran ve volební kampani a zprůhlednit tok sponzorských darů a jejich výši*“. Tento návrh však skončil projednáváním ve výborech. Obhájci omezení výdajů na volební kampaň argumentují rovným a spravedlivým přístupem politických stran a kandidátů k voličům, nutností omezení korupce ve státní správě, k níž vede financování volebních kampaní ze soukromých prostředků či zamezením plýtvání finančními prostředky za tímto účelem. Přestože považují tuto myšlenku za legitimní, zkušenosti (např. ze Slovenska) ukazují, že tento krok musí být z praktického hlediska důrazně promyšlen s ohledem na individuální „slabiny“ konkrétní země. Pouhé omezení výdajů na volební kampaně (např. v určitém vymezeném období před volbami) nezabrání obcházení těchto regulí, zvláště v zemích s méně než průměrnou politickou kulturou, za kterou ČR subjektivně považují. Cíle eliminace korupčního jednání proto nelze dosáhnout jakýmkoliv omezením výdajů politických stran (z právního pohledu by toto omezení navíc nebylo ústavně konformní), nýbrž důslednou aplikací antikorupčních norem – byť tento úkol je (z důvodu rozmanitosti a četnosti forem korupce) více než obtížný. S korupcí je třeba bojovat zejména v zájmu udržení důvěry občanů, která se s dalším korupčním skandálem mění v cynismus a rozčarování politikou a přispívá k již zmiňovanému odcizení ve vztahu občan – politická strana, resp. stát.

¹⁴³ Podle výzkumu z roku 2002 omezovalo výdaje na volební kampaně 41% ze 104 zemí (Pinto-Duschinski 2002: 75).

SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY

Monografie a sborníky:

1. Aron, Raymond. 1993. *Demokracie a totalitarismus*. Brno: Atlantis.
2. Bradová, Eva. 2005. *Od lokálních mítinků k politickému marketingu*. Brno: MU v Brně a Mezinárodní politologický ústav.
3. Fiala, Petr a Mareš, Miroslav. eds. 2001. *Evropské politické strany*. Brno: MU v Brně.
4. Fiala, Petr a Strmiska, Maxmilián. 1998. *Teorie politických stran*. Brno: Barrister & Principal.
5. Fiala, Petr. 1995a. *Německá politologie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
6. Fiala, Petr a kol. 1991. *Politický systém Spolkové republiky Německo*. Brno: Masarykova univerzita.
7. Filip, Jan. 1999. *Ústavní právo I*. Brno: MU v Brně a Doplněk.
8. Klokočka, Vladimír a Wagnerová, Eliška. 2004. *Ústavy států evropské unie I*. Praha: Linde.
9. Kolář, Petr a kol. 2002. *Parlament České republiky 1993-2001*. Praha: Linde.
10. Landfried, Christine. 1994. *Parteifinzen und politische Macht*. Baden- Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
11. Malíř, Jiří a Marek, Pavel, ed. 2005. *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. Brno: Doplněk.
12. Novák, Miroslav. 1997. *Systémy politických stran*. Praha: SLON - Sociologické nakladatelství.
13. Outlý, Jan. 2003a. *Strany a stát, volby a finance*. Olomouc: Periplum.
14. Pavlík, Marek a Rosenmayer, Tomáš. 2005. *Ekonomické výsledky politických stran a hnutí v roce 2003*. Brno: Centrum pro výzkum neziskového sektoru.
15. Sartori, Giovanni. 2005. *Strany a stranické systémy*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
16. Šaradín, Pavel a kol. 2002. *Volby 2002*. Olomouc: Periplum.

17. Šimíček, Vojtěch, ed. 2000. *Volební kampaň v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně.
18. Šimíček, Vojtěch, ed. 1998. *Financování politických stran v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně.
19. Šimíček, Vojtěch, ed. 1996. *Aktuální problémy parlamentarismu*. Brno: Nadace Mezinárodního politologického ústavu Právnické fakulty MU v Brně.
20. Šimíček, Vojtěch, ed. 1995a. *Volby v demokracii. Soubor přednášek*. Brno: Nadace Mezinárodního politologického ústavu Právnické fakulty MU v Brně.
21. Šimíček, Vojtěch. 1993. *Právní úprava postavení politických stran v SRN*. Ruhr – Universität Bochum: Fakultät für Sozialwissenschaft.
22. Tsatsos, Dimitris, Th., Hrsg. 1992. *Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Články a studie:

1. Arnim, Hans Herbert von. 2004. „The Development of Political Parteienfinanzierung: Zwischen Notwendigkeit und Missbrauch.“ In: *Political Parties in the 21st Century*. Ed. Dimitris Th. Tsatsos, Ev. Venizelos, X. I. Contiades. Athens: Centre for European Constitutional Law.
2. Centrum pre hospodársky rozvoj – Transparency International Slovensko. 2000. *Financovanie politických strán*. Seminárny bulletin, Bratislava.
3. Černý, Pavel a Brady Clough. 2001. *Zvyšování transparentnosti financování politických stran v České republice*. Praha: Transparency International Česká republika.
4. Čichoň, Milan. 2000. *Právní aspekty financování politických stran*. Diplomová práce. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, Katedra ústavního práva a politologie. 139 listů.
5. Fiala, Petr a Mareš Miroslav. 2005: „Unie svobody – Demokratická unie In: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004. Jiří Malíř a Pavel Marek a kol. Brno: Doplněk, 1563 - 1578.
6. Fiala, Petr, Mareš, Miroslav a Pšeja, Pavel. 2005 „Komunisté a jejich strany In: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004. Jiří Malíř a Pavel Marek a kol. Brno: Doplněk, 1413-1422.
7. Fiala, Petr a Suchý, Pavel 2005. „Křesťanská a demokratická unie-Československá strana lidová.“ In: Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004. Jiří Malíř a Pavel Marek a kol. Brno: Doplněk, 1433-1453.

8. Fiala, Petr. 1995b. „Teorie politické strany.“ In: *Volby v demokracii*. Ed. Vojtěch Šimíček. Brno: MPÚ Právnické fakulty MU v Brně, 105-116.
9. Filip, Jan. 1996. „K otázce ústavnosti volebních kaucí.“ *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2, 273-286.
10. Filip, Jan a Šimíček, Vojtěch. 1994. „K novele zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, zejména k jejich financování.“ *Časopis pro právní vědu a praxi*, č.4, 139-147.
11. Institut für deutsches und europäisches Parteienrecht und Parteienforschung. 6th July 2005. *Comparative study into the situation of financing of social partner entities and other interest groups and political corruption with EU Member States. Draft Report*. Düsseldorf: Heinrich-Heine-Universität.
12. Katz, Richard a Mair, Peter. 1995. „Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party.“ *Party Politics* 1, č.1, 5-28.
13. Kelly, J.M. 1992. „Parteienfinanzierung in Irland.“ In: *Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich*. Ed. Dimitris Th. Tsatsos. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 259-272.
14. Kontra, Martin, Šídlo, Jindřich. 7. 4. 1997. „Jeho Veličenstvo sponzor“. *Respekt*, č. 10/97, 5.
15. Kopeček, Lubomír. 2003. „Elity a demokracie“ In: *Demokracie*. Eds. Vít Hloušek a Lubomír Kopeček. Brno: MU v Brně, 161-168.
16. Kopeček, Lubomír. 2003a. „Česká strana sociálně demokratická – jak se dostat k moci“. *Politologický časopis* 10, č. 1, 101-112.
17. Košík, Petr. 1998. „Občanská demokratická strana.“ In: *Financování politických stran v České republice*. Ed. Vojtěch Šimíček. Brno: MPÚ MU v Brně, 71 - 76.
18. Merten, Heike 2005. „Parteien im Sinne von Art. 191 EGV“. *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung*, Heinrich Heine Universität Düsseldorf, 45–48.
19. Merten, Heike 2004. „Europäische politische Parteien. Die Entwürfe für ein europäisches Parteienstatut und eine europäische Finanzierung.“ In: *Political Parties in the 21st Century*. Eds. D. Th. Tsatsos - Ev. Venizelos – X. I. Contiades. Athens: Centre for European Constitutional Law, 95-111.
20. Molek, Pavel 2005. *El patrimonio del Partido Comunista*. In: *Experiencias de la transición Checa*. Ed. Ladislav Veselý. Praha: Crossing, 211-221.
21. Morlok, Martin. 2004. *Die Zukunft der Politischen Parteien*. In: *Political Parties in the 21st Century*. Eds. D. Th. Tsatsos - Ev. Venizelos – X. I. Contiades. Athens: Centre for European Constitutional Law, 39–65.

22. Morlok, Martin. 1999a.: Zur Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung. In: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht*. Hagen: FernUniversität, Sonderbeilage zu Heft 9, 6-10.
23. Nassmacher, Karl-Heinz. 2003a. *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy*. In: *Funding of Political Parties and Election Campaign*. Eds. Reginald Austin and Maja Tjernström. Stockholm: IDEA, 1-19.
24. Nassmacher, Karl-Heinz. 2003b. *Party Funding in Continental Western Europe*. In: *Funding of Political Parties and Election Campaign*. Eds. Reginald Austin and Maja Tjernström. Stockholm: IDEA, 117-136.
25. Nassmacher, Karl-Heinz. 2003c. *Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation*. In: *Funding of Political Parties and Election Campaign*. Eds. Reginald Austin and Maja Tjernström. Stockholm: IDEA, 139-154.
26. Nassmacher, Karl-Heinz. 2002. „Die Kosten der Parteitätigkeit in westlichen Demokratien“. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, č.1, 7-20.
27. Outlý, Jan. 2002. „Poznámky k nepřímému státnímu financování stran a k jejich příjmové struktuře.“ *Parlamentní zpravodaj*, č. 6, 33-36.
28. Perottino, Michel a kol. 2005. *Legislation and Kontrol Mechanism of Political Funding*. Bucharest: Institut for Public Policies.
29. Perottino, Michel. 2005. *The Czech republic*. In: *Legislation and Kontrol Mechanism of Political Funding*, Bucharest: Institut for Public Policies, 13-50.
30. Pinto-Duschinski, Michael. 2002. „Financing Politics: A Global View.“ *Journal of Democracy*, Volume 13, Numer 4, 69-86.
31. Podhrázký, Milan. 2005. „Rovnost šancí politických stran a ochrana slabšího v politické soutěži.“ *Právní fórum*, č.4, 155-160.
32. Pšeja, Pavel. 2005. *Občanská demokratická strana*. In: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. Jiří Malíř a Pavel Marek a kol. Brno: Doplněk, 1503-1530.
33. Pšeja, Pavel a Mareš, Miroslav. 2005. *Občanská demokratická aliance*. In: *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861-2004*. Jiří Malíř a Pavel Marek a kol. Brno: Doplněk, 1531-1555.
34. Sičáková-Beblová, Emília a Zemanovičová, Daniela. 2002. *Politické strany a financie – tajemstvo alebo dovera?* Bratislava: Transparency International Slovensko.
35. Smith, George. 1992.: „Parteienfinanzierung in Grossbritannien.“ In: *Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich*. Ed. Dimitris Th. Tsatsos. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 233-248.

36. Sokol, Petr a Mrklas, Ladislav. 2002. „Politická mapa České republiky.“ *Parlamentní zpravodaj*, č.1, 19-24.
37. Spurný, Jaroslav. 15. 3. 1999. „Akce špinavé ruce.“ *Respekt*, č. 10/99, 9.
38. Spurný, Jaroslav. 24. 4. 2006. „Premiér na odstřel.“ *Respekt*, č. 17/06, 13-15.
39. Šimíček, Vojtěch. 2005. „Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu.“ *Jurisprudence*, č. 6, 3-11.
40. Šimíček, Vojtěch. 2003. „Politické strany v ústavním pořádku České republiky“. In: *Deset let Ústavy České republiky*. Ed. Jan Kysela. Praha: Eurolex Bohemia, 236-251.
41. Šimíček, Vojtěch. 2001. „Při novelizaci zákona o politických stranách Sněmovna nerespektovala nález Ústavního soudu.“ In: *Parlamentní zpravodaj*, č. 3, 16-17.
42. Šimíček, Vojtěch. 2000. *Ústavně právní principy financování politických stran a jejich naplňování v České republice*. In: *Financovanie politických strán. Seminárny bulletin*, Bratislava: Centrum pre hospodársky rozvoj – Transparency International Slovensko, 54 – 66.
43. Šimíček, Vojtěch. 1999. *Direkte staatliche Parteienfinanzierung in den Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik*. In: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht*. Ed. Martin Morlok. FernUniversität – Gesamthochschule in Hagen: Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht. 69 – 75.
44. Šimíček, Vojtěch. 1997. „Vybrané otázky financování politických stran v České republice“. In: *Politologický časopis*, č. 2, 160 – 168.
45. Šimíček, Vojtěch. 1995b. „Poznámky k financování politických stran.“ *Politologický časopis*, č. 1, 15 – 25.
46. Šimíček, Vojtěch. 1994. *Financování politických stran*. Disertační práce. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně.
47. Šrámek, Dušan. 1991. „Majetek KSČ.“ *Fórum*, č. 16, 8-9.
48. Švehla, Marek. 24. 4. 2006. „Jděte se skandály k čertu.“ *Respekt*, č. 17/06, 2.
49. Tsasos, Dimitris Th. 1994. „Evropské politické strany?“ *Politologický časopis*, č. 2, 40-57.
50. Walecki, Marcin. 2003. *Money and Politics in Central and Eastern Europe*. In: *Funding of Political Parties and Election Campaign*. Eds. Reginald Austin and Maja Tjernström. Stockholm: IDEA, 71-91.

Právní předpisy:

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

Usnesení č. 2/1993 Sb., Předsednictva ČNR o vyhlášení Listiny základních práv a svobod.

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

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

Zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění

Zákon č. 177/1990 Sb., o opatření týkajících se majetku politických stran

Zákon č. 496/1990 Sb., o navrácení majetku KSČ lidu ČSFR

Zákon č. 497/1990 Sb., o navrácení majetku SSM lidu ČSFR

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

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Zákon č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutích

Nálezy Ústavního soudu:

Pl. ÚS 26/94, publ. jako č. 296/1995 Sb.

Pl. ÚS 3/96, publ. jako č. 161/1996 Sb.

ÚS, publ. jako č. 191/1996 Sb.

Pl. ÚS 30/98, publ. jako č. 243/1999 Sb.

I. ÚS 438/98

Pl. ÚS 462/98

Pl. ÚS 42/2000, publ. jako č. 64/2001 Sb.

Pl. ÚS 53/2000, publ. jako č. 98/2001 Sb.

ÚS 507/05

Nařízení č. 2004/2003 Evropského parlamentu a Rady ze dne 4. listopadu 2003 o nařízeních vládních politických stran na evropské úrovni a pravidlech jejich financování.

Rozhodnutí předsednictva Evropského parlamentu ze dne 29. března 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2004/2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni

Doporučení 1516 (2001) Parlamentního shromáždění Rady Evropy o financování politických stran (přijato 22. května 2001).

Doporučení Rec(2003)4 Výboru ministrů členských států Rady Evropy o základních antikorupčních pravidlech pro financování politických stran a volební kampaně (přijato 8. května 2003).

Internetové články a odkazy:

1. Austin, Reginald – Tjernström, Maja. 2003. *Funding of Political Parties and Election Campaign*, Stockholm: IDEA
(http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/introduction.pdf).
2. Blehinger, Verena. 2002. *Corruption and Political Parties*. Sectoral Perspectives on Corruption, MSI, USAID
(http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ac/sector/politicalparties.doc).
3. Lasham, Charles. 1997. *Regulation/Oversight of Campaign Finance*. The Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication
(<http://www.aceproject.org/main/english/em/emc06.htm>).
4. Miháliková, Silvia. 2004: Prednáška: Politické kultúry v EÚ: konflikt alebo konvergencia?
(http://www.fses.uniba.sk/staff/sykora/EU/t-htm/TEMY/8_POLKUL/pol_kul1.htm).
5. Money in Politics Handbook. 2003. A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. Washington: Office of Democracy and Government
(<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/usaidmoneypolitics.pdf>).
6. Moragu, Adrian – Iorga, Elena. 2005. „Romania.“ In: *Legislation and control mechanism of political parties' fundings*. Ed. Moragu, Adrian, Iorga, Elena. Bucharest: Institute for Public Policy, 134 – 136
(<http://www.ipp.ro/altmateriale/Political%20parties%20finance%20control.pdf>).
7. Outlý, Jan. 2003: *Financování politických stran státem. Poznámky k českému modelu*. Acta Universitatis Palackianaie Olomucensis, Facultas Philosophica Politologica1
(<http://publib.upol.cz/~obd/fulltext/Politologica1/Politologica8.pdf>).
8. Pinto-Duschinski, Michael. 1999. *Party and Candidate Financing*. The Administration and Cost of Elections (ACE) Electronic Publication
(<http://www.aceproject.org/main/english/pc/pcd.htm>).
9. Stránky nevládní neziskové organizace Růžový panter. 2004. *Zpráva o výsledcích forenzního šetření financování ODS*
(www.ruzovypanter.cz/file/Zprava_o_vysledcich_forezniho_setreni_financovani_ODS.doc).

10. The Electoral Commission. 2004. *The funding of political parties – Report and recommendations* (<http://www.electoralcommission.org.uk/templates/search/document.cfm/11394>).

11. The Stationary Office. 1999. *The funding of the political parties in the United Kingdom*. The Government's proposals for legislation in response to the Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty (<http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm44/4413/4413.htm>).

12. Volební server Českého statistického úřadu (<http://www.volby.cz/>).

13. Walecki, Marcin. 2000. Ensuring Equal Rights of Election Process. IFES (Centre for Transitional and Post-conflict Governance) Political Finance White Paper Series (http://www.moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/Ensuring_Equal_Rights.pdf).

Politické strany:

Česká strana sociálně demokratická. URL: <<http://www.socdem.cz/>>

Občanská demokratická strana. URL: <<http://www.ods.cz/>>

Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová. URL: <<http://www.kdu.cz/>>

Komunistická strana Čech a Moravy. URL: <<http://www.kscm.cz/>>

Unie svobody – Demokratická unie. URL: <<http://www.unie.cz/>>

Strana Zelených. URL: <<http://www.zeleni.cz/>>

Evropští demokraté. URL: <http://www.snked.cz/>

(Elektronické zdroje ověřeny k: 30. 4. 2006)

Ostatní informační zdroje

Poznatky a materiály získané na konferencích:

„EU a korupce – projevy a potírání“ (24. - 26. 11. 2005). Pořadatel: Mezinárodní politologický ústav MU v Brně, Konrád-Adenauer-Stiftung a Právnická fakulta MU.

„Transparentní procesy v politickém rozhodování“ (18. – 19. 4. 2006). Pořadatel: Transparency International Česká republika.

SEZNAM TABULEK A SCHÉMAT

Tab. č. 1: Možnosti financování politických stran – výzkum veřejného mínění	s. 23
Tab. č. 2: Členství v politické straně vyjádřené v procentech na počet voličů	s. 24
Tab. č. 3: Granty a podpora udělená politickým stranám na evropské úrovni v roce 2004.....	s. 35
Tab. č. 4: Politické strany, kterým byly ve volbách do Sněmovny lidu FS a Sněmovny národů FS v roce 1990 hrazeny volební náklady	s. 42
Tab. č. 5: Politické strany, kterým byly ve volbách do České národní rady v roce 1990 hrazeny volební náklady.....	s. 42
Tab. č. 6: Politické strany, kterým byly ve volbách do Sněmovny lidu FS a Sněmovny národů FS v roce 1992 hrazeny volební náklady	s. 43
Tab. č. 7: Politické strany, kterým byly ve volbách do České národní rady v roce 1992 hrazeny volební náklady	s. 43
Tab. č. 8: Podíl státního financování na celkovém financování ČSSD (v %)	s. 62
Tab. č. 9: Příjmová struktura ČSSD 1995 – 2005 (v tisících Kč)	s. 65
Tab. č. 10: Výdajová struktura ČSSD 1995-2005 (v tisících Kč).....	s. 65
Tab. č. 11: Podíl státního financování na celkovém financování ODS (v %).....	s. 69
Tab. č. 12: Příjmová struktura ODS 1995 – 2005 (v tisících Kč).....	s. 72
Tab. č. 13: Výdajová struktura ODS 1995-2005 (v tisících Kč).....	s. 72
Tab. č. 14: Podíl státního financování na celkovém financování KDU-ČSL (v %).....	s. 75
Tab. č. 15: Příjmová struktura KDU-ČSL 1995 – 2005 (v tisících Kč).....	s. 78
Tab. č. 16: Výdajová struktura KDU-ČSL 1995-2005 (v tisících Kč).....	s. 78
Tab. č. 17: Podíl státního financování na celkovém financování KSČM (v %).....	s. 81
Tab. č. 18: Příjmová struktura KSČM 1995 – 2005 (v tisících Kč).....	s. 83
Tab. č. 19: Výdajová struktura KSČM 1995-2005 (v tisících Kč).....	s. 83
Tab. č. 20: Podíl státního financování na celkovém financování US-DEU (v %).....	s. 85
Tab. č. 21: Příjmová struktura US-DEU 1998 - 2005 (v tisících Kč).....	s. 87
Tab. č. 22: Výdajová struktura US-DEU 1998-2005 (v tisících Kč).....	s. 87
Tab. č. 23: Podíl státního financování na celkovém financování SZ (v %).....	s. 89
Tab. č. 24: Příjmová struktura SZ 2002 – 2005 (v tisících Kč).....	s. 91
Tab. č. 25: Výdajová struktura SZ 2002 - 2005 (v tisících Kč).....	s. 91
Tab. č. 26: Podíl státního financování na celkovém financování SNK ED (v %).....	s. 94
Tab. č. 27: Příjmová struktura ED 2002 – 2005 (v tisících Kč).....	s. 96
Tab. č. 28: Výdajová struktura ED 2002 - 2005 (v tisících Kč).....	s. 96
Tab. č. 29: Výdaje ČR na financování politických stran 1998-2005 (v tis. Kč).....	s. 97
Tab. č. 30: Počet politických stran přímo financovaných státem.....	s. 99
Schéma č. 1 – Model procesu zveřejňování	s. 31