

K novele zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, zejména k jejich financování

Jan FILIP, Vojtěch ŠIMÍČEK

Dne 29. dubna 1994 projednala a schválila Poslanecká sněmovna novelu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“). Jedná se o dlouho očekávanou a diskutovanou změnu předpisu, která již od jara 1993 poutá trvalou pozornost veřejnosti.

O významu politických stran a politických hnutí (dále jen „politická strana“) pro politický život a fungování politického systému v období po roce 1989 nikdo nepochybuje. To respektují i naše dva základní ústavní předpisy – Listina základních práv a svobod v čl. 20 a čl. 22 a Ústava ČR v čl. 5, kde zdůrazňují volnou soutěž politických sil či politických stran a základní právo občanů zakládat politické strany a sdružovat se v nich. Kromě toho naše ústavní předpisy upravují další stránky postavení a činnosti politických stran a politických hnutí. Jde o obecné vymezení požadavků na jejich organizaci a činnost v podobě respektování principů většiny, ochrany menšiny, konsenzu, plurality atd.¹ a dále o ustanovení týkající se jejich ochrany před Ústavním soudem (čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR).

Speciální úpravu sdružování v politických stranách a hnutích obsahuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění zákona č. 468/1991 Sb., č. 68/1993 Sb. a č. 189/1993 Sb. Kromě toho v našem právním řádu existují desítky dalších předpisů, které regulují některé aspekty postavení, organizace a činnosti politických stran včetně postavení jejich členů a funkcionářů.

Nyní s účinností od 1. července 1994 dochází k nejrůznější a nejzávažnější novelizaci zákona č. 424/1991 Sb., která reaguje na více než dvouleté ne vždy uspokojivé zkušenosti s aplikací a uskutečňováním jednotlivých řešení, která v tomto zákoně nacházíme. Největší pozornost a kritika veřejnosti přitom byla soustředěna především na problematiku financování politických stran a kontrolu jejich hospodaření. Novela se však pokouší napravit nedostatky nejen na tomto úseku. Je zaměřena

¹Viz blíže Filip, J.: Ústavní právo. II. díl, Brno 1994, s. 5–10.

rovněž na problematiku členství v politických stranách, jejich funkce, vznik, vnitřní organizaci, pravidla činnosti a postavení členů.

V krátkém časovém odstupu několika dnů od přijetí novely samozřejmě není možné zhodnotit veškeré její dopady. Přesto bychom v tomto stručném příspěvku alespoň poukázali na některé významné momenty měnící české právo politických stran. Tyto změny se dotýkají většiny otázek, které právo politických stran zahrnuje², samozřejmě nikoli ve stejném rozsahu. Pozornost budeme věnovat té nejaktuálnější záležitosti, kterou je zásadní změna v hospodářském postavení a zejména ve způsobu státního financování politických stran.

Tím samozřejmě nesnižujeme dopad dalších významných zásahů do našeho práva politických stran. Jako ty nejvýznamnější a systémové je třeba uvést zejména zavedení výlučného členství³. Tato otázka si ovšem zaslouhuje samostatnou pozornost, takže se jí pro nedostatek místa nebudeme věnovat.

Další zásadní změnou je to, že novela dává v ustanovení § 16a možnost členům politické strany, aby se s pomocí okresního soudu hájili vůči rozhodnutím stranického orgánu ve vymezených otázkách před okresním soudem. Toto řešení bylo obsaženo již v návrhu Zákona v roce 1991, v té době však pro odpor většiny stran neprošlo. Rovněž na tuto otázku na tomto místě pouze upozorňujeme.

Těžiště a zároveň nejvíce diskutovanou část Zákona představuje část věnovaná hospodaření a financování politických stran a hnutí. V tomto směru nenacházíme optimální model ani v žádné srovnatelné evropské zemi a platí, že každý ze států se nachází pouze na cestě hledání nejlepší varianty financování svých politických stran. Časté novelizace této úpravy v jednotlivých evropských státech to dokazují. Na této cestě se nacházíme i my.

K financování politických stran existuje celá řada nejrůznějších přístupů. Jestliže se totiž v obecné rovině dokážeme shodnout na tom, že by financování činnosti a hospodaření politických stran mělo spočívat na principech svobody, rovnosti a transparentnosti, budeme se pravděpodobně velice rozcházet v případech, kdy se tyto principy dostanou při své konkrétní realizaci do střetu a bude třeba zvažovat, kterému z nich je v daném okamžiku třeba dát přednost nebo na který je nutno položit větší důraz.

Pokud např. preferujeme maximální svobodu získávání finančních prostředků politickými stranami, která odpovídá jejich soukromoprávnímu charakteru, těžko můžeme zároveň požadovat povinnost zveřejňování jejich původu. Stejně tak se dostaneme do rozporu se zásadou rovnosti⁴, pokud bychom se důsledně zasazovali

²Bliže k našemu pojetí práva politických stran srov. Filip, J.: cit. dílo, s. 37–60; Šimíček, V.: Právní úprava politických stran v SRN. Bochum 1993.

³Jde o významný problém této novely nejen z hlediska jejího obsahu, nýbrž i hodnocení její ústavnosti v tomto bodě. Jedná se o dosti ojedinělé ustanovení. Jeho obdobu nalézáme v čl. 51 odst. 2 Ústavy Portugalska, které stanoví, že „nikdo nesmí být současně zapsán ve více politických stranách.“ Zde je ovšem tato výjimka ve sdružovací svobodě provedena formou výjimky z ústavy, což je podstatně jiná situace než v České republice.

⁴Princip rovnosti (někdy označovaný jako rovnost šancí – Chancengleichheit) můžeme podle

o svobodu činnosti a financování stran, aniž bychom hledali i jiná kritéria než jejich vlastní iniciativu při získávání finančních zdrojů. Velice dobře si totiž můžeme představit vliv dominujících kapitálových skupin nebo jiných ekonomických zájmů na politiku určitých stran. Rovněž strany hájící menšiny by měly při uplatnění pouze neomezeného principu svobody značně nevýhodnější výchozí pozici než strany ostatní, nehledě na to, že by se o podporu mohly obracet na pochybné zdroje doma i v zahraničí. Rozpor můžeme najít i mezi rovností a transparentností, protože např. zveřejňování některých dárců může v určitých případech působit jako reklama (a často je tak dárcovství i zamýšleno), v jiných spíše jako kompromitace.

Zásadním úkolem zákonodárce je proto v oblasti financování politických stran nalezení vhodného a vyváženého kompromisu mezi všemi třemi výše zmíněnými principy. V tomto ohledu se sice můžeme do určité míry poučit ze zahraničních zkušeností, optimální model však musíme hledat sami. Naš zákonodárce se o to nyní pokusil zcela novým způsobem.

Dosavadní právní úprava byla v tomto směru hodnocena jako neodpovídající. Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách si – vzhledem k době svého schválení (leden 1990) – žádné ambice v tomto směru ani klást nemohl, i když některé z jeho raných verzí podrobnou úpravu hospodaření politických stran obsahovaly. Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích sice v §§ 17–20 obsahoval základní právní úpravu hospodaření a financování politických stran a hnutí, ta však byla v mnoha ohledech problematická. V roce 1993 již byla v platnosti obdobná úprava v zákoně č. 54/990 Sb., o volbách do ČNR, ve znění pozdějších předpisů, ale ani ta na podstatě věci nic neměnila. Proto tuto oblast upravil zákonodárce novelou z 29. dubna 1994 výrazně odlišným způsobem. Obecně možno konstatovat, že při řešení tradičního dualismu financování politických stran se náš zákonodárce jednoznačně postavil na stanovisko státní podpory a státní kontroly.

Základním dilematem při tom bylo – ve shodě s výše uvedeným – nalezení vyváženého poměru mezi financováním politických stran a hnutí ze státních a ze soukromých prostředků. Velice spornou se jevila rovněž otázka možnosti podnikání politických stran a hnutí. V této souvislosti stály proti sobě dvě základní koncepce.

První upřednostňuje samostatnost stran při finančním zabezpečení jejich činnosti. Opírá se o myšlenku, že by občané prostřednictvím daní neměli podporovat ty strany, se kterými se neztotožňují a že by strany měly být postaveny naroveň jiným právními osobám. Proto by také starost o získání finančních prostředků pro svou činnost měla být přenechána samotným stranám a stát by měl v tomto směru hrát pouze minimální úlohu.

Druhý názor vychází z nezastupitelné role politických stran pro fungování celého politického systému (viz čl. 5 Ústavy) a z jejich přece jen privilegovaného postavení

našeho názoru dovodit především z čl. 5 Ústavy, který považuje za základ politického systému „volnou soutěž politických stran“ (obdobně do jisté míry i čl. 22 Listiny). „Volná soutěž“ pojmově předpokládá rovné podmínky soutěžících subjektů.

oproti jiným právnickým osobám soukromého práva⁵. Vzhledem k významu politických stran v moderní demokracii (tzv. stát politických stran – Parteienstaat) by bylo velice nebezpečné vystavit je zcela nejruznějším finančním tlakům z nestátní sféry. Demokratický právní stát se proto nemůže zřeknout své úlohy při financování politických stran, pokud si chce zachovat možnost pro vytváření nesporných nástrojů pro kontrolu jejich hospodaření a jeho zdrojů. Je příliš mnoho negativních zkušeností z historie, které ukazují jak přísun peněz do stranických pokladen z pochybných zdrojů dokáže ohrozit samotné základy demokratického zřízení.

Novela Zákona vychází z druhého názoru, což je ostatně typické pro státy, které ještě nemají dostatečně zažitě demokratické mechanismy⁶. Původní úprava vycházela z koncepce negativního vymezení hospodaření politických stran a hnutí. Zákon zakazoval podnikatelskou činnost stran a hnutí pod vlastním jménem a připouštěl pouze jejich podíl na založení nebo činnosti právní osoby již založené, přičemž taxativně stanovil přípustné předměty činnosti těchto osob (§ 17)⁷.

Novela Zákona však postupuje ještě striktněji. Výslovně jim totiž zakazuje nejen samostatnou podnikatelskou činnost, nýbrž i jejich podíl na činnosti jiných právnických osob. Tato úprava je problematická a přesahuje původní smysl tohoto ustanovení: tj. zamezení propojení politických a hospodářských aktivit stran. Praxe ukáže, jak se některé strany vypořádají např. s otázkou vydávání vlastního tisku.

Podle nového znění ustanovení § 17 odst. 3 zákona mohou být příjmem strany:

- a) příspěvek ze státního rozpočtu na úhradu volebních nákladů. Nebude se samozřejmě jednat o krytí veškerých nákladů stejně jako dosud. Navíc se bude poskytovat na základě podmínek, které stanoví volební zákony,
- b) příspěvek ze státního rozpočtu na činnost politických stran. Příspěvky sub a) a b) se automaticky nevyplácí (§ 20a odst. 1 zákona), proto zákon správně stanoví, že pouze mohou být příjmem politické strany. V případě státního příspěvku musí strana navíc dosáhnout určitého počtu hlasů v rámci celého státu,
- c) příspěvky z rozpočtů vyšších územněsprávních celků a obcí, stanoví-li tak zákon. Zde zákon naznačuje možnost obdobného řešení v podobě příspěvku za hlasy voličů v obecních volbách a volbách do zastupitelstev vyšších územních samosprávních celků, popř. i jiná řešení. Zájem parlamentních stran opatřit si náhradní zdroje financování v důsledku zrušení zdrojů za výsledky voleb

⁵Privilegované postavení politických stran a hnutí bychom – kromě zmíněného ústavního zakotvení – dále našli např. ve volebních předpisech a v možnosti přezkoumání pravomocného rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR o rozpuštění politické strany Ústavním soudem. K tomu viz Filip, J.: Ústavní právo II., Brno 1994, str. 44.

⁶K tomu viz např. Gabriel, O. W.: Die EG-Staaten im Vergleich. Bonn 1992, str. 240 n.

⁷Srov. k tomu např. zákony o politických stranách SRN (z roku 1967) nebo Rakouska (1975), které se vlastní podnikatelskou činností politických stran nezabývají (tj. ji nevylučují a neomezuji). Politická praxe pak vychází z nutného souladu mezi základním posláním stran a jejich hospodářskými aktivitami a ve značné míře se opírá o politickou kulturu a tlak veřejného mínění.

do Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění je více než zřejmá,

- d) příspěvky vlastních členů. Vzhledem k povaze politických stran zní ovšem zákonné povolení, aby politické strany mohly přijímat příspěvky od svých členů dosti paradoxně,
- e) dary. Rovněž „povolení“ přijímat dary se jeví dosti podivně. Na místě by bylo v souvislosti se zákazem přijímat určité dary (od státu a státních orgánů, pokud zákon nestanoví jinak), to ale činí již platné znění zákona v ustanovení § 19, které novela ponechává beze změny, stejně jako nadále umožňuje přijímání darů ze zahraničí (viz níže),
- f) příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku,
- g) úroky z vkladů,
- h) příjmy z pořádání loterií, tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí. Zde novela přejímá ustanovení § 17 odst. 4 písm. c) a písm. e) Zákona. Naopak zbývající části § 17 odst. 4 již nepřejala, takže politické strany již nemohou provozovat vydavatelství, nakladatelství nebo tiskárny. Vypuštění možnosti provozovat určité činnosti je však problematické. Novela sice vypouští ustanovení o možnosti účastnit se na výrobě a prodeji předmětů propagujících program a činnost strany nebo o možnosti publikační a propagační činnosti, ale nevylučuje, aby se takové příjmy kryly právě pod příjmy z pořádání výše uvedených akcí uvedených v novelizovaném znění § 17 odst. 3 písm. i). Zde nepochybně vzniknou interpretační potíže, neboť zejména mimoparlamentní politické strany budou v této oblasti hledat únikové cesty,
- i) půjčky a úvěry. Rovněž tyto položky sub e), f), g), h) a j) nás nutí klást si otázku, k čemu je vlastně ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, zda si neodporují⁸ a zda platí pro právní osoby jakými jsou i politické strany.

Tímto výčtem a především jeho další konkretizací zákonodárce naznačil, že hodlá politickým stranám a hnutím kompenzovat případné finanční zisky z vlastní podnikatelské činnosti prostřednictvím větší státní podpory. Ta se dá rozdělit do dvou položek:

- na příspěvek na úhradu volebních nákladů,
- a na příspěvek na činnost.

Příspěvek na úhradu volebních nákladů není blíže konkretizován v Zákoně, ale v normách volebního práva⁹. Termín „úhrada volebních nákladů“ je však třeba

⁸Doslovný výklad ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR by vylučoval jeho uplatnění na právní osoby, ale i na cizince, a podle některých názorů byl tento cíl jeho formulací odlišnou od Listiny skutečně sledován.

⁹§ 54 odst. 3 zákona ČNR č. 54/1990 Sb., o volbách do ČNR (úplné znění č. 120/1992 Sb.) stanoví, že každá kandidující strana má nárok na 15,- Kč za každý pro ni platně odevzdaný hlas za podmínky, že získá více než dvě procenta z celkového počtu platných hlasů odevzdaných v ČR.

chápat vždy jen jako příspěvek, protože se hradí stranám paušálně, podle počtu získaných hlasů, nezávisle na skutečných nákladech spojených s volbami, jak by se to mohlo jevit na prvý pohled. V této souvislosti používá novela obratu „státní příspěvek“, který koresponduje s ustanovením § 54a zákona ČNR č. 54/1990 Sb. Současně však toto ustanovení volebního zákona ruší a nahrazuje jej ustanovením svého § 20 odst. 1, aniž by však v ustanovení § 17 odst. 3 písm. a) blíže na tuto souvislost např. legislativní zkrátkou upozornila.

Příspěvek na činnost (těm je již jako legislativní zkratka v ustanovení § 17 odst. 3 písm. b) zaveden) zahrnuje:

- stálý příspěvek,
- a příspěvek na mandát (§ 20 odst. 2).

Stálý příspěvek obdrží ta strana (hnutí), která:

- a) ve volbách do Poslanecké sněmovny získá nejméně tři procenta hlasů¹⁰,
- b) předloží ve stanovené lhůtě výroční finanční zprávu.

Stálý příspěvek činí ročně 3 mil. Kč s tím, že za každých i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana a hnutí ročně 100 tis. Kč, a to až do horní hranice pěti procent¹¹. To je samozřejmě výhodné především pro ty politické subjekty, které dokáží přetrvat celé volební období bez vnitřního štěpení.

Pokud se členové koalice nedokáží dohodnout na podílu jednotlivých členů, dělí se volební výsledek rovným dílem (§ 20 odst. 9). To platí, pokud členové koalice za tím účelem pro stálý příspěvek (ne pro příspěvek na mandát) neuzavřely dohodu. K tomu mají lhůtu, která se kryje s posledním dnem pro registraci kandidátních listin, jak bude stanovena volebním zákonem. Nyní je tato lhůta podle ustanovení § 20a odst. 1 zákona o volbách do ČNR 45 dnů přede dnem voleb. Faktická dřívější registrace krajskou volební komisí by podle textu novely neměla mít vliv na možnost uzavření dohody a její předání ministerstvu financí (§ 20 odst. 9 novelizovaného znění Zákona) v této lhůtě.

Příspěvek na mandát činí ročně 500 tis. Kč na jeden mandát. Je to ovšem příspěvek na činnost politických stran, proto nenáleží zvolenému senátorovi, který kandidoval samostatně. Stejně tak nenáleží koalici jako celku, ale pouze straně a hnutí, na jejichž listině byl poslanec nebo senátor zvolen (§ 20 odst. 8). To znamená, že přechody a změny „dresů“ nebudou státem honorovány. Zcela jasně ale tyto důsledky v textu novely vyjádřeny nejsou. Stejně tak to značí nepřímou novelizaci platného volebního zákona, který předpokládá pouze možnost vyznačovat na kandidátkách příslušnost k politickým stranám. V rámci koaličních kandidátek to nyní bude nutností.

¹⁰Rovněž tři procenta mají být podle návrhu zákona o volbách do Poslanecké sněmovny spodní hranicí pro příspěvek na úhradu volebních nákladů. V Evropě se tato hranice pohybuje v rozptýlení od 0,5 % (SRN) po 5 % (Francie).

¹¹Tzn., že horní hranice ročního stálého příspěvku činí 5 mil. Kč a v současnosti se týká následujících stran: ČSSD, ODS, ČMSS, KDU-ČSL, ODA a SPR-RSC (Svobodné slovo, 10. května 1994).

Významnou změnou oproti původní právní úpravě je propracovanější zakotvení předkládání výročních finančních zpráv politických stran a hnutí. Především musí být tyto zprávy předkládány nejen Poslanecké sněmovně, ale nově i Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. V případě, že strana nebo hnutí tuto povinnost poruší (tj. výroční finanční zpráva nebude předložena vůbec nebo pouze nedostatečně zpracována), sdělí to NKÚ neprodleně Poslanecké sněmovně (§ 18 odst. 2). Zároveň vyzve stranu nebo hnutí k odstranění nedostatků. Pokud ty odstraněny nebudou, je NKÚ povinen to sdělit Poslanecké sněmovně, prezidentu republiky a vládě. Toto sdělení je podnětem k návrhu na rozpuštění strany a hnutí nebo na pozastavení jejich činnosti (§ 15).

Další případnou sankci předvídá § 20 odst. 3, podle kterého mají nárok na stálý příspěvek nebo příspěvek na mandát pouze ty strany a hnutí, které ve stanovené lhůtě (každoročně do 1. dubna) předloží výroční finanční zprávu. Podle § 20 odst. 10 novelizovaného znění Zákona se výplata příspěvku na činnost pozastavuje až do odstranění vady neúplné nebo nepravdivé výroční finanční zprávy. Toto je jistě významné sankční ustanovení, po kterém se tolik volalo, těžko ale bude působit na ty politické strany, které žádný z příspěvků nedostanou.

Předchozí právní úprava sice stanovila povinnost předkládání výročních finančních zpráv, za porušení této povinnosti však neexistovala sankce. To vedlo ke značnému znevážení samotné předkládací povinnosti¹². Původní poslanecký návrh¹³ předpokládal postupné stupňování sankcí za porušení předkládací povinnosti (od odebrání státního příspěvku až k pozastavení činnosti strany). Znění novely se v tomto ohledu zdá být vhodnější, protože více rozlišuje sankce finanční (pozastavení výplaty příspěvku na činnost) od politických (návrh na rozpuštění, resp. pozastavení činnosti strany a hnutí).

Je však sporné, zda má být vůbec právní možnost rozpuštění strany (hnutí) za porušení finančního hospodaření a zda se všechny sankce neměly držet pouze v rovině finančních postihů.

Za nedostatečné ve vztahu k principu veřejnosti jako výrazu ústavních principů demokracie a republikánské formy vlády můžeme pokládat zveřejnění výroční finanční zprávy až poté, co NKÚ Poslanecké sněmovně sdělí, že výroční finanční zpráva nebyla ve stanovené lhůtě předložena vůbec nebo že byla neúplná nebo obsahovala nepravdivé údaje (§ 18 odst. 2). Podle našeho názoru by měly podléhat povinnému zveřejnění všechny výroční finanční zprávy. Tj. zveřejnění by nemělo mít podobu

¹²Podle zprávy NKÚ předložilo ze 71 stran a hnutí se sídlem na území ČR a registrovaných k 31. prosinci 1992 u Ministerstva vnitra ČR své výroční finanční zprávy za rok 1992 pouze 42 stran a hnutí. Z nich 6 nemělo potřebnou vypovídací schopnost a dalších 25 zpráv obsahovalo formální nedostatky. Pouhých 11 stran a hnutí tedy splnilo formální kritéria a můžeme se pouze dohadovat, kolik z nich splňovalo i kritéria věcná. Situace nebyla příliš lepší ani v letošním roce, kdy výroční finanční zprávy odevzdalo v termínu pouze 26 ze 72 subjektů (Rudé právo, 7. dubna 1994). Blíže údaje zatím bohužel nebyly zveřejněny.

¹³Parlament ČR. Poslanecká sněmovna 1993. I. vol. období. Tisk č. 499.

určité sankce, jak stanoví novela, ale mělo by být samozřejmostí, aby byli voliči dostatečně informováni o finančních zdrojích, příjmech a výdajích jednotlivých stran a hnutí¹⁴.

Výroční finanční zpráva má v demokratickém právním státě plnit několik funkcí. První je samozřejmě informace pro voliče, jakou stranu a kým a jak financovanou bude volit. Dále je to kontrola, jak politická strana nakládá s nemalými prostředky, které na její činnost musí vynakládat prostřednictvím státního rozpočtu daňový poplatník. Tato funkce se však uplatní jen u stran, které takový příspěvek získávají. Proto by měla být odstupňována možnost tak závažného zásahu, jakým je pozastavení činnosti politické strany.

Dalším nedostatkem novely je, že nadále není věnována dostatečná pozornost darům politickým stranám a hnutím. Podle § 18 odst. 1 písm. d) mají strany a hnutí pouze povinnost uvést ve výročních finančních zprávách bližší údaje o dárci¹⁵, pokud hodnota daru nebo součet hodnot darů jednoho dárce za jeden rok přesahuje 100 tis. Kč. Není nadále rozhodující, zda se jedná o fyzickou nebo právnickou osobu. Zákonodárce neomezil okruh ani výši darů¹⁶. To může vést k nežádoucím finančním tlakům na politické strany ze strany kapitálově silných subjektů, a to jak tuzemských, tak především zahraničních.

Zároveň novela neumožnila daňové zvýhodnění darů politickým stranám¹⁷ a tím nebude nemotivovat tuzemské subjekty k finanční podpoře politických stran a hnutí. Přestože takovéto daňové zvýhodnění můžeme nalézt pouze u menšiny srovnatelných evropských zemí¹⁸, považujeme tuto formu nepřímé státní podpory politickým stranám a hnutím v současnosti za žádoucí. Jen tak se – mimo jiné – můžeme alespoň částečně zbavit pochyb z nevhodného ovlivňování různých státních orgánů (např. se čeká dar té politické straně, která je ve státním orgánu zastoupena). Tento

¹⁴Srov. obdobnou povinnost např. v § 23 zákona o politických stranách SRN nebo v § 4 odst. 2 rakouského zákona o politických stranách; dále např. ve Francii, Řecku, Portugalsku, Španělsku a Itálii. Jedná se o státy, kde politické strany dostávají značné státní příspěvky (přímé). Oproti tomu Velká Británie, Irsko nebo Lucembursko povinné zveřejňování neznají především z toho důvodu, že se stát na jejich financování podílí minimálně, a to takřka výhradně nepřímou. Jedinou výjimkou je v tomto smyslu Dánsko. Viz blíže Schefold, D., Tsatsos, Th., Morlok, M.: Das Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1990, str. 841 a násl.) ČR by měla podle této charakteristiky – především po novele Zákona – patřit do první skupiny států.

¹⁵Původně Zákon odlišoval výše darů fyzických a právnických osob pro povinné uvedení bližších údajů (10 tis., resp. 50 tis. Kč).

¹⁶Srov. např. § 25 německého zákona o politických stranách, podle kterého nesmí strany přijímat dary od politických nadací, od dobročinných nebo církevních organizací, ze zahraničí (s taxativně uvedenými výjimkami), dary od profesních svazů, od neznámých dárců přesahující 1000 DM a dary spojené s očekáváním protiplnění.

¹⁷To umožňoval poslanecký návrh (Tisk č. 499), podle kterého by bylo možné odečíst od základu daně dary a mimořádné příspěvky fyzických nebo právnických osob politickým stranám, pokud jejich souhrnná hodnota v jednom roce činí alespoň 2000 Kč a nepřekročí 100 tis. Kč (§ 18 odst. 3).

¹⁸Ze zemí evropské dvanáctky existuje daňové zvýhodnění darů politickým stranám v Belgii, SRN, Francii, Řecku a Holandsku. Srov. Schefold, D., Tsatsos, Th., Morlok, M.: cit. dílo, s. 835 a násl.)

způsob finanční podpory má navíc tu výhodu (ve srovnání především s anonymní podporou všech prostřednictvím daní), že vhodně kombinuje nepřímou účast státu s cíleným adresováním finančních prostředků na konkrétní politický subjekt. Tato forma financování je rovněž výhodnější ve srovnání s diskutovanými daňovými asignacemi. Zřejmě zde v neprospěch daní převážil aspekt rovnosti šancí. Stačí v této souvislosti připomenout, že již v roce 1958 Spolkový ústavní soud na návrh hessenské vlády prohlásil takové zvýhodňování za protiústavní právě z důvodu porušení rovnosti šancí¹⁹.

Neméně žádoucím se jeví stanovení jasných pravidel (omezení) pro dary politickým stranám a hnutím, a to především ve vztahu k zahraničí. Politické strany jsou totiž státopornými subjekty, u kterých musí být alespoň do určité míry zaručena nezávislost jejich činnosti a rozhodování.

* * *

S U M M A R Y

On the Amendment to the Act on Associating in Political Parties and Political Movements, especially on their Financing

The contribution is devoted to the Amendment to the Act No. 424/1991 Coll., on associating in political parties and political movements, which was passed on April 29, 1994. The authors highlight the most significant changes, as which they regard particularly the establishment of sole membership just in one political party or movement, the possibility of a member of the party to appeal to the court in case of controversies with party organs. The main attention is paid to the new regulation of financing of political parties, where the principle burden is taken over by state in form of contributions to activities of political parties based on the number of obtained votes and mandates in the last election. The authors analyze particular questions of this financing and highlight contentious points. Furthermore they express themselves on the fact, that the amendment almost totally excluded enterprise of political parties – no matter if independent or within the framework of different juristic person.

¹⁹Viz blíže BVerfGE, sv. 8, s. 69.