

RECENZE

Heike Merten: *Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht*

Nomos Verlag, Baden-Baden, 1999, 202 stran

Vojtěch Šimíček

Recenzovaná práce je disertační prací mladé vědecké pracovnice Institutu pro německé a evropské právo politických stran v německém Hagenu. Není proto náhodné, že byla publikována jako v pořadí již 25. stu-

die, týkající se problematiky práva politických stran a vydaná nakladatelstvím Nomos, s nímž zmiňovaný Institut udržuje velmi těsné kontakty. Kniha je systematicky rozdělena do tří hlavních dále strukturova-

ných částí, přičemž první část je věnována jakémusi úvodu, pojednávajícímu především o jednotlivých základních pojmech zvolené problematiky a o historickém vývoji politických nadací; druhá část se pokouší o právní kvalifikaci politických nadací a konečně třetí část představuje návrh kodifikace práva politických nadací, tzn. návrh samostatného zákona.

Politické nadace blízké politickým stranám (někdy nepřesně označované jako nadace politických stran) představují do značné míry specifický německý problém, byť i v některých jiných zemích se nacházejí nadace, působící v oblasti politického vzdělávání a finančně nepřímo podporující určité politické strany nebo směry (např. Nizozemí, Rakousko, Velká Británie či Belgie). Jasná politická profilace, masivní financování ze státního rozpočtu a faktický vliv politických nadací je však ve SRN činí vskutku ojedinělými institucemi, a to i v mezinárodním srovnání.

Vznik a dosavadní existence politických nadací v dnešním smyslu je především důsledkem vývoje právní úpravy politických stran a zejména jejich financování ve SRN, byť je nutno mít na zřeteli, že vůči politickým stranám jsou tyto nadace formálně nezávislé a nenacházejí se k nim v žádném organizačním ani finančním přímém vztahu, nicméně podporují politiku určitých stran (str. 126) a jejich faktický politický vliv je značný, a to i z hlediska jejich působení v cizích státech. Možná by proto bylo zajímavé samostatnou studií zkoumat, jakým způsobem a s jakou intenzitou se německé politické nadace podílely a podílejí na konstituování stranicko politického spektra některých postkomunistických států, včetně České republiky.

Autorka hned v úvodu své práce čtenáři poskytuje přehled vývoje politických nadací, a to zejména na pozadí příslušné právní úpravy politických stran. Zvláštní pozornost věnuje otázce neustálé expanze financování nadací z veřejných prostředků v minulých letech, kdy např. v roce 1994 všechny nadace společně ze spolkového rozpočtu obdržely 596,2 mil. DM, v roce 1996 již 627,9 mil. DM. Tuto expanzi se podařilo zmírnit až v posledním období. V této souvislosti autorka správně nepřehlédla, že způsob napojení na státní rozpočet nutně vzbuzuje paralely k financování politických stran (str. 16) a že s otázkou expanze přímého státního financování souvisí rovněž otázka tzv. *Obergrenze*, tzn. nutnosti stanovení horní hranice pro výši přímé státní finanční podpory.

Významnou úlohu při konstituování a hledání role politických nadací v právním řádu SRN sehrál a nadále i sehrává Spolkový ústavní soud, který v několika svých nálezech zásadního významu uznal možnost financování politických nadací z veřejných prostředků za ústavně právně zásadně přípustnou, avšak za podmínky, že se bude jednat o instituce právně a fakticky nezávislé, které se „samostatně, na vlastní odpovědnost a v názorové otevřenosti účastní na politické vzdělávací práci“ (str. 20). Přitom by měly být přiměřeně podporovány všechny základní existující politic-

ké směry. Faktická situace však vypadá tak, že veřejné prostředky dostávají jen ty nadace, jejichž „mateřské“ politické strany jsou ve Spolkovém sněmu zastoupeny alespoň po dvě volební období, což však ze státní podpory přirozeně vylučuje menší politické strany (resp. jim blízké potencionální či již existující nadace) a může kolidovat s principem rovnosti politických šancí. V této souvislosti autorka upozorňuje především na případ nadace blízké PDS (*Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V.*), kdy sice PDS má zastoupení ve Spolkovém sněmu přesahující dvě volební periody, nicméně financování zmíněné nadace z veřejných prostředků je jí dosud odpíráno (str. 25).

H. Merten se dále zabývá otázkou, zda v případě politických nadací je vůbec namístě označení „nadace“, neboť tento pojem je možno charakterizovat jako „prostředek pro solidární a nezištné dělení majetku a také jako výraz angažování jednotlivých občanů při plnění obecně prospěšných úloh“ (str. 34). Zejména z hlediska funkčního vymezení proto autorka dospívá k závěru, že přesněji je možno pojednávané politické nadace charakterizovat jako spolky ve smyslu výkonu spolčovacího práva. Nicméně od „běžných spolků“ se tento typ nadace podle H. Merten přesto odlišuje, a to tím, že zatímco spolek je charakterizován jako sdružení občanů, kde primární funkci sehrává personální moment a tedy snaha o realizaci zájmu jednotlivců, vyznačuje se politická nadace tím, že personální moment slouží toliko k účelu realizace cíle nadace. Jestliže tedy spolek je svojí ústavně právní autonomií při svém rozhodování svobodný, je činnost politické nadace limitována jejími cíli a nachází se pod stálou kontrolou a dozorem státu (str. 59 a násl.).

Samostatná pozornost je v publikaci věnována jednotlivým nejdůležitějším politickým nadacím. Z nich je nutno uvést Nadaci Friedricha Eberta (blízká SPD), Nadaci Konráda Adenauera (CDU), Nadaci Hannse Seidela (CSU), Nadační svaz Duha/Heinricha Bölla (Svaz90/Zelení) a Nadaci pro společenskou analýzu a politické vzdělávání (PDS). Autorka popisuje vznik a vývoj jednotlivých nadací, kdy velmi názorný je především vývoj nadace Friedricha Eberta, založené předsednictvem SPD v roce 1925 z popudu zesnulého F. Eberta. Jestliže totiž kapitál této nadace byl ve svých počátcích tvořen toliko ze soukromých příjmů a činnost nadace se takřka výhradně orientovala na finanční podporu mladých lidí z dělnických rodin při jejich vzdělávání, po znovuoživení této nadace po druhé světové válce byla již jejím výlučným cílem „demokratická výchova německého národa“ a její současné financování je z větší části tvořeno z veřejných prostředků.

Důvodem zakládání a existence nových politických nadací v současnosti je proto zcela nepokrytý zájem a možnost kruhů blízkých relevantních politických stran na přiměřeném podílu na přímém státním financování (Nadační svaz Duha/Heinricha Bölla), byť v některých případech tento cíl dosud není naplněn

(Nadace pro společenskou analýzu a politické vzdělávání, Nadace Franze Schönhubera, blízká Republikánům). Z hlediska státního financování politických nadací je však nutno poznamenat, že se v posledních letech podařilo zamezit dalšímu vzrůstu těchto prostředků, o čemž svědčí např. i skutečnost, že celková suma v roce 1992 představovala (pouze!) na spolkové úrovni částku 644.022 mil. DM a v roce 1996 627.966 mil. DM. Jiný problém však představuje ne vždy dostatečná transparentnost všech příjmů nadací z veřejných prostředků, neboť kromě uvedených částek ze spolkových zdrojů jsou nadace financovány i z úrovně jednotlivých zemí a také z prostředků Evropských společenství (srov. str. 85). Navíc, nadace jsou financovány z více rozpočtových kapitol, takže údaje o jejich celkové výši se v literatuře někdy značně liší.

Hlavní problém však představuje skutečnost, že „rozdělování celkových prostředků ze spolkového rozpočtu na jednotlivé politické nadace, jejichž mateřské strany jsou zastoupeny ve Spolkovém sněmu, se řídí podle nezveřejněného a právně nezakotveného rozdělovacího klíče“ (str. 88). Tento klíč vypadá v praxi tak, že FES a KAS dostávají každá 33,2% z celkové sumy, FNS a HSS 14,2% a HBS 5,2%. Přitom veřejná kontrola hospodaření nadací je z objektivních i subjektivních důvodů velmi obtížná a nedostatečná.

Konkrétní cíle činnosti politických nadací H. Merten dělí do oblasti mezinárodní spolupráce, vědeckých výzkumů, knihovnictví a archivnictví a politického vzdělávání.

Zvláštní pozornost věnuje autorka vztahu mezi politickými nadacemi a jejich „mateřskými“ politickými stranami. V tomto směru zkoumá, zda se nadace z hlediska svých funkcí a organizační struktury a s ohledem na jejich zařazení z pozice práva politických stran blíží spíše k tzv. zvláštním popř. podřízeným organizacím (*Sonder- nebo Unterorganisationen*), které jsou charakterizovány jako organizace se zvláštními úkoly v rámci strany (str. 122); k vedlejším organizacím (*Nebenorganisationen*), tzn. k organizacím sledujícím alespoň částečně cíle strany bez jejich organizačního propojení s politickou stranou (str. 124) nebo k pomocným organizacím (*Hilfsorganisationen*), jež představují jakýsi mezistupeň mezi oběma dříve zmíněnými kategoriemi. H. Merten dospívá k závěru, že zejména

v důsledku příslušné judikatury Spolkového ústavního soudu je nutno sledovaný typ politických nadací charakterizovat jako vedlejší organizace politických stran, což má – mimo jiné – za důsledek, že z právního hlediska politické nadace nespádají do oblasti (zvláštního) práva politických stran, takže např. při zákazu politické strany politická nadace nesdílí její osud a právně existuje i nadále.

V závěru publikace H. Merten předkládá vlastní návrh zákona o politických nadacích, který se opírá o zjištění, k nimž dospěla a o která se v publikaci postupně podělila se čtenářem. Podstatou tohoto návrhu je definování politických nadací jako právnických osob soukromého práva, vymezení jejich poslání a organizační struktury. Důležitá je navrhovaná úprava financování, kde autorka – mimo jiné – stanoví i absolutní maximální hranici státních příspěvků (viz již zmíněná *absolute Obergrenze*) a povinnost nadace každoročně zveřejňovat výsledky svého hospodaření.

Celkově představuje recenzovaná publikace velmi cennou a informačně přínosnou analýzu zkoumané problematiky, která je formálně i systematicky perfektní. Pro českého čtenáře v ní však poněkud postrádám polemické zamyšlení nad samotným významem instituce politické nadace a nad tím, zda státní prostředky vynakládané na jejich činnost jsou skutečně investovány smysluplně a efektivně. Jinak řečeno, pozornost autorky je – správně, avšak příliš jednostranně – upřena na podrobnou právní úpravu politických nadací, přičemž si však neklade základní otázky po smyslu těchto speciálních institucí. To znamená, že autorka sice analyzuje stávající právní úpravu těchto institucí a předkládá také konkrétní podrobný návrh pro její zlepšení, nicméně vůbec se nezabývá tím, zda současná forma politických nadací (55 let po ukončení druhé světové války, kdy již zmíněná „demokratická výchova německého národa“ zřejmě není natolik aktuální jako tomu bylo dříve) je vůbec vhodná a zda by značná suma veřejných prostředků, vynakládaných každoročně na jejich činnost, nemohla být použita účelněji, byť třeba také k podpoře společenských aktivit, nepřimo se vztahujících k oblasti politiky. Tato výhrada však ve svých důsledcích již poněkud přesahuje celkové zaměření recenzované práce a nemůže proto snížit její vysokou kvalitu.