

NÁVRHY KDU-ČSL A US NA ZMĚNU FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN ANEB JAK LÉČIT ZÁPÁL SLEPÉHO STŘEVA ACYLPYRINEM

VOJTĚCH ŠIMÍČEK

V návaznosti na řadu finančních skandálů, které v nedávné době postihly ve větší či menší míře prakticky všechny významné politické strany v České republice, se dospělo k všeobecnému přesvědčení, že dalším skandálům v budoucnu je možno zamezit – mimo jiné – také zásadní změnou stávající právní úpravy financování politických stran. Je proto možno konstatovat, že po předcházejícím období, které lze příznačně charakterizovat jako období téměř úplného nezájmu o tuto problematiku, jsme se dostali do období druhého extrému, tj. do období maximálního zájmu o právní úpravu financování politických stran. Jestliže však první období není optimální tím, že chyběla jakákoliv politická vůle k řešení potencionálních i reálně existujících problémů, hrozí druhé období tím, že je možné s vaničkou vylít i dítě, tj. že navržená řešení, která budou mít dostatečnou politickou podporu, existující problémy zcela nebo alespoň převážně nevyřeší a naopak zapříčiní vznik problémů nových, neméně závažných.

Právě plodem naznačeného „druhého období“ jsou dva návrhy na novelizaci zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (v platném znění, dále jen zákon o politických stranách), které se pokusíme blíže analyzovat v tomto příspěvku. Jedná se o návrh poslanců J. Janečka a dalších¹ (KDU-ČSL) a o návrh poslanců V. Krásy a J. Třebického² (US). Protože

¹ Dále budeme tento návrh, vedený jako sněmovní tisk č. 406/1998, II. volební období, pro zjednodušení označovat jako návrh KDU-ČSL.

² Dále budeme tento návrh, vedený jako sněmovní tisk č. 403/1998, II. volební období, pro zjednodušení označovat jako návrh US, přestože si jsme vědomi nepřesnosti tohoto označení,

ne všichni čtenáři měli možnost podrobně se s těmito návrhy seznámit, pokusíme se v první části tohoto příspěvku vždy stručně vystihnout podstatu obou návrhů a poté k nim zaujmeme vlastní stanovisko. Skutečnost, že v době přípravy tohoto článku (duben 1998) už bylo zřejmé, že ani jeden z těchto návrhů nebude do termínu předčasných voleb do Poslanecké sněmovny schválen, nic nemění na tom, že podstata těchto návrhů může být znovu předložena stejnými nebo i jinými subjekty v budoucnu a že je proto zcela na místě se jimi velmi seriózně zabývat.³ Navíc je nutno přihlídnout k tomu, že pouze tyto dvě zmíněné politické strany předložily ucelenější návrh řešení stávající situace a že tedy přinejmenším přispěly k diskusi v tomto směru. Ostatní politické strany s podobnými návrhy nepřišly a omezily se pouze na proklamaci nepřilíš promyšlených hesel.

Za pouze proklamativní heslo tak např. považujeme zveřejněnou myšlenku ČSSD (resp. některých jejích představitelů) o úplném zákazu sponzorování politických stran ze soukromých zdrojů, neboť tento návrh lze s klidnou myslí předem označit za protiústavní. Už Ústavní soud totiž konstatoval, že na jedné straně sice je plně legitimní, když jsou politické strany částečně financovány státem, na straně druhé však tato „finanční podpora nesmí překročit míru respektující generelní hranici čl. 20 odst. 4 Listiny, podle něhož jsou politické strany a politická hnutí odděleny od státu.“ „Částečná podpora politických stran (rozuměj státem) je nepochybně přijatelná vzhledem k potřebě částečného vyrovnání 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.“⁴ Z uvedeného lze přesvědčivě dovodit, že myšlenka úplného zákazu sponzorování politických stran a tím nutně i zvýšený vliv přímého státního financování je ústavně nepřijatelná.

neboť se *de iure* nejedná o návrh politické strany, nýbrž o návrh poslanců, kteří navíc na kandidátce Unie svobody nebyli zvoleni.

³ Tím samozřejmě nepopíráme, že po předčasných volbách a po utišení finančních skandálů s velkou pravděpodobností nedojde k „třetí vlně (období)“, tj. k opětovnému nezájmu politických sil o téma právní úpravy financování politických stran.

⁴ Srov. nálezn Ústavního soudu č. 296/1995 Sb., str. 4021.

1. PODSTATA NÁVRHU KDU-ČSL

Podstatné rysy tohoto návrhu lze vyjádřit v následujících bodech:

- A) Členský příspěvek jednoho člena nesmí za kalendářní rok přesáhnout 25.000 Kč. Přesahující částku by (zřejmě) bylo nutno považovat již za dar.
- B) Dary, přesahující ročně 10.000 Kč a poskytované stranám ve formě peněžitého plnění, lze poskytnout pouze ve formě *darovací poukázky*, a to na peněžitý účet u banky (zřejmě by se muselo jednat o ČNB, přestože to ze samotného textu návrhu výslovně nevyplývá). Tyto darovací poukázky by vydávala Česká národní banka, přičemž politická strana by si tyto poukázky od ČNB musela odkoupit za cenu, která by činila 1% jejich jmenovité hodnoty. Celková výše darovacích poukázek pro jednu politickou stranu na jeden rok by nesměla přesáhnout 40 mil. Kč.
- C) Podpisy dárce a obdarovaného na darovací poukázce musí být úředně ověřeny, nejsou-li učiněny před bankou.
- D) Dary fyzických i právnických osob politickým stranám jsou daňově zvýhodněny, a to do výše 100.000 Kč v „běžném“ kalendářním roce a do 300.000 Kč „v případě voleb“.
- E) Návrh předpokládá zákaz přijímat dary a jiná bezúplatná plnění od státu, právnické osoby s majetkovou účastí státu přes 30%, státního podniku, nadace, občanského sdružení, veřejně prospěšné společnosti, devizového cizozemce nebo odborové organizace.
- F) Pokud by politická strana získala „peněžitý dar v rozporu s tímto zákonem, je povinna odvést desetinásobek přijatého plnění“ do státního rozpočtu. Pokud by to neučinila, „odepíše banka částku ve výši přijatého plnění z účtu politické strany“.

2. ANALÝZA NÁVRHU KDU-ČSL

Na předloženém návrhu nacházíme některé pozitivní myšlenky, které by v budoucnu – po jejich dopracování – mohly vést ke zkvalitnění stávající právní úpravy.

Za pozitivní krok vpřed lze v první řadě označit *rozlišení členských příspěvků a darů*. Stávající právní úprava totiž členské příspěvky a dary nerozlišuje, což

představuje hned několik nevýhod. V praxi dochází k zaměňování příspěvků a darů, protože stanovy jednotlivých politických stran zpravidla neuvádějí *maximální, ale pouze minimální výši členských příspěvků*. Proto tedy pokud by člen své politické straně věnoval ročně např. 200.000 Kč, strana by tuto položku mohla vykazovat jako členský příspěvek, i když ve skutečnosti by se – vzhledem k výši ostatních příspěvků – nepochybně jednalo o dar. Zároveň by ve výroční finanční zprávě, která je (do určité míry) obligatorně veřejná, jméno takto „skrytého“ dárce nemuselo nikde figurovat a veřejnosti by zůstalo utajeno. Významná je rovněž skutečnost, že i takovýto „členský příspěvek“ by – na rozdíl od daleko menších darů – nemusel být ze zákona zdaněn.

Navrhované úpravy však lze vytknout, že není ani v tomto směru zcela důsledná. Proč např. není sjednocena hranice peněžitých darů, které mohou být na stranu převáděny výhradně formou darovací poukázky, a členských příspěvků? Podle návrhu by totiž členský příspěvek do výše 24.999 Kč nemusel být straně převáděn darovací poukázkou; naopak dar ve výši pouhých 10.000 Kč už ano. Rovněž za nedotaženost tohoto návrhu pokládáme *daňové zvýhodnění pouze darů a nikoliv členských příspěvků*. Pro uvedenou diferenci neexistuje racionální zdůvodnění. Pokud bude nalezena politická vůle pro daňové zvýhodnění soukromých zdrojů politických stran, mělo by se toto daňové zvýhodnění nepochybně vztahovat i na členské příspěvky.

Za druhý pozitivní krok předloženého návrhu považujeme bližší specifikaci zákazu přijímání darů politickými stranami od taxativně uvedených subjektů. Citovaný návrh však nelze ani v tomto směru přijímat nekriticky, nýbrž chápeme jej spíše pouze jako první ucelenější příspěvek do diskuse. Zákaz přijímání darů od nadace nebo nadačního fondu totiž je do značné míry nadbytečný, neboť stávající zákon o nadacích⁵ výslovně uvádí, že „nadace nebo nadační fond se nesmí podílet na financování politických stran nebo politických hnutí“ (§ 21 odst. 6). V případě zákazu přijímání darů od devizového cizozemce lze polemizovat, zda úplný zákaz je na místě a zda by nebylo vhodnější tento zákaz blíže specifikovat. Proč by např. strana nesměla přijímat dary od významné zahraniční politické strany, s níž spolupracuje a obě strany vycházejí z podobných programových a ideových základů (jak je tomu možné ve SRN)? Je proto důležité, aby se nad úplným zákazem přijímání darů od některých subjektů – kdy v obecné rovině tuto myšlenku hodnotíme pozitivně – otevřela diskuse, která by vedla k obecně přijatelným závěrům.

Základním negativem návrhu KDU-ČSL je samotný mechanismus sponzorování politických stran prostřednictvím darovacích poukázek ČNB. Hlavní slabinou této myšlenky je úloha ČNB v tomto procesu. ČNB by musela vydávat a prodávat

⁵ Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech.

darovací pokázky, umožnit stranám zřízení bankovních účtů a konečně fakticky sponzorování stran kontrolovat. Pokud by totiž měla mít oprávnění odepisat straně z účtu částku ve výši přijatého plnění „nesplní-li politická strana stanovenou povinnost“, logicky to znamená, že ČNB by musela zjišťovat, zda příslušná strana své povinnosti splnila či nikoliv, tj. musela by provádět kontrolu sponzorování stran. Tím by byl pro ČNB otevřen poměrně široký prostor pro její zásahy do autonomní oblasti politických stran, které však jsou zásadně korporacemi soukromého práva. Pokud vycházíme z ústavního vymezení postavení ČNB, podle něhož je „hlavním cílem její činnosti péče o stabilitu měny“⁶, lze se domnívat, že zákonné rozšíření pravomocí ČNB v uvedeném smyslu by znamenalo rozpor s jejím ústavním vymezením. V tomto směru lze ostatně do značné míry odkázat na náleží Ústavního soudu, kterým Ústavní soud zrušil zákonné oprávnění Nejvyššího kontrolního úřadu provádět kontrolu hospodaření politických stran, neboť ústavní vymezení NKÚ nelze změnit jinak než ústavním zákonem a nikoli zákonem běžným, přičemž však „z materiálně ústavního hlediska tato změna také není přijatelná, protože „postátnění“ kontroly hospodaření politických stran a politických hnutí by bylo zásahem, který ohrožuje princip oddělení politických stran a politických hnutí od státu.“⁷ Můžeme proto uzavřít, že navrhované pravomoci ČNB by s velkou pravděpodobností mohly být – v případě prosazení návrhu KDU-ČSL ve stávající podobě – shledány protiústavními.

Další výhrady už nejsou tak zásadního rázu jako výhrada úvodní a v některých případech pramení i z určité legislativní nepřesnosti či nedotaženosti.

Skutečnost, že princip darovacích poukázek se vztahuje toliko na peněžitá plnění a že návrh KDU-ČSL vůbec neřeší dary formou převodu movitých nebo nemovitých věcí, ve svém důsledku zpochybňuje samotný smysl přísné kontroly pouze jedné z forem darů. Pokud by totiž dárci, který by chtěl svou totožnost utajit, chtěl sponzorovat některou politickou stranu, nebylo by nic jednoduššího než jí darovat (ať už reálně nebo fiktivně) určitou movitost nebo nemovitost a tato strana by tuto věc následně (opět reálně nebo pouze fiktivně – účetně) prodala, čímž by jméno dárci zůstalo utajeno (za předpokladu, že by hodnota daru nepřesáhla 100.000 Kč, což však obsahuje už stávající znění zákona o politických stranách).

Neopodstatněnou je rovněž podmínka, že jedna politická strana nesmí od ČNB odkoupit více darovacích poukázek, než kolik jich ve svém souhrnu bude tvořit 40 mil. Kč. Cílem změny právní úpravy by totiž nemělo být omezování, nýbrž zprůhlednění sponzorování politických stran. Stanovení (jakkoliv vysokého)

⁶ Čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR.

⁷ Nález Ústavního soudu č. 296/1995 Sb., str. 4022.

maximálního limitu pro sponzorování stran proto shledáváme principiálně chybné a v evropském měřítku ojedinělé. Lze si totiž představit maximální limity přímého státního financování politických stran (jako tomu je ve SRN); stanovení limitů financování soukromého – za předpokladu, že se jedná o legální příspěvky – však odporuje soukromoprávnímu charakteru politických stran, jejich autonomii a principu jejich svobodné soutěže.

Rovněž výhrady lze mít ke skutečnosti, že navrhovaný model značně technicky komplikuje sponzorování politických stran. Zákonodárce by totiž měl mít neustále na zřeteli, že soukromé financování politických stran formou sponzorských darů není ničím a priori negativním a nežádoucím, nýbrž právě naopak ty strany, které jsou pro dárci (v rámci jasně stanovených „pravidel hry“) zajímavé do té míry, že jsou ochotni je sponzorovat, plní své prapůvodní poslání a smysl: reprezentují, prosazují a realizují konkrétní společenské zájmy a vtaňují občany do veřejného života. Stát by proto neměl případným sponzorům komplikovat způsob, jak mohou podporovat konkrétní politickou stranu, ale pouze by se měl omezit na vymezení základních zákonných rámců, při jejichž překročení by následovaly jasné a předvídatelné sankce. Návrh KDU-ČSL však hovoří o tom, že podpisy na darovacích poukázkách musí být úředně ověřeny nebo že finanční dary lze na politické strany převést výlučně formou těchto poukázek. Je velmi pravděpodobné, že mnoho potenciálních dárců může odradit samotná skutečnost, že budou muset absolvovat návštěvu u notáře (na obecním úřadu) za účelem ověření jejich podpisu nebo že nebudou moci – v některých případech – darovat politické straně přesně tolik peněz, kolik sami chtějí, neboť budou moci straně věnovat pouze přesně tolik, na kolik bude vystavena darovací poukazka ...

Velmi sporným bodem citovaného návrhu je i prodej darovacích poukázek Českou národní bankou politickým stranám za 1% jejich nominální hodnoty. To ve svém důsledku znamená, že každý sponzor, který bude chtít podpořit určitou politickou stranu, zároveň (jedním procentem svého daru) je fakticky nucen sponzorovat stát. Navíc může dojít i k situacím kdy politická strana špatně odhadne množství svých sponzorů a výši jejich darů a od ČNB nakoupí více darovacích poukázek, než posléze dokáže „udat“.⁸ To znamená, že v tomto případě bude politická strana – zcela nedůvodně – sponzorovat stát.

Návrh KDU-ČSL do našeho právního řádu dále hodlá zavést daňové zvýhod-

⁸ Politická strana by např. zakoupila darovací poukázky na celkovou sumu darů 10 mil. Kč (tj. zaplatila by za ně ČNB 100.000 Kč), našla by ale sponzory v celkové výši pouze 5 mil. Kč. To znamená, že až 50.000 Kč by zůstalo státu. Jistě by bylo možno návrh zákona upravit v tom smyslu, že ČNB by byla povinna zbylé poukázky odkoupit zpět. Je však pravděpodobné, že určitou část těchto poukázek by strany rozdaly potenciálním sponzorům a prostředky, vynaložené na tyto poukázky, by skončily v nenávratnu.

nění darů fyzických nebo právnických osob, a to do výše 100.000 Kč a „v případě voleb do výše 300.000 Kč za kalendářní rok“. Tato myšlenka má několik zásadních slabín. V první řadě lze obecně namítnout, že vychází z teorie redukce funkcí politických stran zejména na funkci volební, a proto – pro účely daňového zvýhodnění – rozlišuje tzv. volební a nevolební roky. Politické strany však neexistují pouze proto, aby se účastnily voleb, ale jejich poslání je daleko širší. Ačkoliv tedy lze akceptovat názor, že v tzv. volebních letech mají politické strany větší výdaje než v letech ostatních, vyplývá z toho jako logický důsledek, že právě ve volebních letech by měli být sponzoři více motivováni k podpoře politických stran? Podle našeho názoru nikoliv. Navrhovaná právní úprava by totiž ve svých důsledcích znamenala, že pokud by se např. v červnu roku X konaly volby do Poslanecké sněmovny (a jednalo by se proto nepochybně o „volební rok“), mohl by případný sponzor ještě v prosinci téhož roku darovat politické straně 300.000 Kč za podmínku daňového zvýhodnění, tj. v době, kdy strana už má největší finanční potřeby už dávno za sebou. Pokud by však stejný podnikatel chtěl stejnou stranu sponzorovat např. už v prosinci předchozího roku, tj. v době, kdy strana postupně připravuje svoji volební kampaň a začíná platit první účty za ni (tj. začíná mít zvýšené výdaje), mohl by počítat s daňovým zvýhodněním pouze do výše 100.000 Kč. V této úpravě proto nenacházíme logiku, a to ani tehdy, máme-li na zřeteli zmíněnou snahu zvýhodnit politické strany před volbami.

Navíc lze namítnout, že zákon blíže nevymezuje pojem „v případě voleb“. Je tím myšlen pouze rok, kdy se konají (řádné či mimořádné) volby do Poslanecké sněmovny nebo i volby do Senátu nebo dokonce volby komunální (popř. budoucí volby do vyšších územně samosprávných celků nebo dokonce do Evropského parlamentu)? Pokud bychom totiž pod volbami chápali jakékoliv volby, konané v České republice, nemá smysl oddělovat „volební“ a „nevolební“ roky, neboť volební rok by byl prakticky každý rok.⁹ Pokud bychom volbami rozuměli pouze volby parlamentní, nespátřujeme v tom také žádný účel, protože v tomto případě by každý lichý rok byl nevolební a každý sudý volební (pokud by se v některém z těchto let nekonaly předčasné volby do Poslanecké sněmovny a naznačený cyklus by se tím zcela narušil), neboť každý sudý rok je volena třetina senátorů.

Konečně poslední výhradou k navrhovanému daňovému zvýhodnění je to, že navrhovatel nerozlišuje mezi daňovým zvýhodněním darů fyzických a právnických osob. K tomu dodáváme, že současný evropský trend tenduje k diferenciaci mezi sponzory z řad fyzických a právnických osob, neboť sponzorování fyzickými osobami je všeobecně vnímáno jako vysoce pozitivní jev a jako důkaz funkčnosti

⁹ Každým rokem se konají alespoň v některých obcích dodatečné nebo nové volby do obecního zastupitelstva.

a zakotvení stran ve veřejnosti; naopak dary právnických osob většinou vyvolávají značné podezření z postranních úmyslů. Politické strany jsou totiž *sdrženými osobami* (ve smyslu fyzických osob, nikoliv ve smyslu státoobčanském), reprezentují jejich zájmy a mají občany mobilizovat a vtahovat do veřejného dění. Naopak politické strany nejsou zprostředkovateli zájmů osob právnických (firem, lobistických sdružení atd.) a měly by se od nich do určité míry distancovat. Právní úprava, připouštějící daňové zvýhodnění darů i právnických osob, je proto nevhodná a – s přihlédnutím k účelu politických stran – protismyslná.

Dalším námětem k diskusi je princip, podle něhož pokud politická strana získá „peněžitý dar v rozporu s tímto zákonem, je povinna odvést desetinásobek přijatého plnění“ do státního rozpočtu. Pokud by to neučinila, „odepíše banka částku ve výši přijatého plnění z účtu politické strany“. Smysl tohoto ustanovení je zřejmý a má představovat sankci za porušení zákona. Velmi sporným je však princip, podle něhož politická strana má do státního rozpočtu odvést desetinásobek neoprávněně „získaného“ daru. Neoprávněně získaným darem by byla např. taková finanční částka, která by se objevila na účtu příslušné politické strany a strana by k ní nedokázala doložit příslušnou darovací poukázku nebo by skutečného dárce nedokázala vůbec identifikovat. V takovém případě by strana byla sankcionována desetinásobkem této částky. Návrh novely zákona však nepočítá se situacemi, kdy někdo úmyslně stranu poškodí právě za tím účelem, aby musela odvést sankci. Představme si např. situaci, kdy některá konkurující strana jiné politické straně anonymně zašle na její oficiální účet částku 1 mil. Kč. Obdarovaná strana by poté musela bez dalšího do státního rozpočtu jako sankci odvést 10 mil. Kč. Podle ustanovení § 628 a násl. občanského zákoníku sice darovací smlouva předpokládá akceptaci daru obdarovaným a v takovém případě by obdarovaná strana nepochybně namítala, že je sankcionována za prohřešek, který svým chováním nemohla ovlivnit; faktem však je, že navrhovaná právní úprava by naznačené důsledky zřejmě přinesla. Zabránit by tomu mohla velmi jednoduchá změna: jako jedinou sankci v těchto případech předvídat odvod neoprávněně přijaté částky *ve výši přijatého plnění* tak, aby z takovéto částky obdarovaná strana sice nemohla profitovat, zároveň však aby nebyla vystavena možným – byť pouze potencionálním – provokacím a úmyslnému poškozování.

Zřejmě pouze legislativní chybou se do návrhu KDU-ČSL dostal nelogický postup, kdy pokud by strana neoprávněně získaný dar odvedla do státního rozpočtu dobrovolně, musela by odvést desetinásobek přijatého plnění; pokud by to však neučinila dobrovolně, odepsala by jí z daného účtu banka „částku ve výši přijatého plnění“. Jinými slovy, poctivé politické strany by byly za svou „poctivost“ sankcionovány desetinásobkem, méně poctivé strany by musely odvést toliko částku ve

výši přijatého plnění, tzn. pouze jednonásobek. Tento postup je absurdní a dostal se do návrhu zákona s největší pravděpodobností pouze omylem.

Z hlediska účelnosti a smysluplnosti návrhu KDU-ČSL lze konečně vytknout, že se vztahuje pouze na tu část finančních darů stranám, které jsou převáděny na jediný účet, vedený ČNB. Pouze z tohoto účtu také je možno provádět příslušné finanční sankce. Pokud však politické strany budou mít více finančních účtů u více peněžních ústavů, jakékoliv kontrole a sankcím poměrně velmi těžkopádným způsobem prostřednictvím ČNB se vymknou. Nastoluje se pak základní otázka, jakou má za těchto okolností navrhovaný mechanismus vlastně smysl.

3. PODSTATA NÁVRHU UNIE SVOBODY

Nejvýznamnější znaky tohoto návrhu představují následující body:

- A) Oddělení členských příspěvků a darů, kdy částka přesahující 12.000 Kč ročně se považuje za dar.
- B) Povinné zveřejňování „výkazů o příjmech a výdajích“, a to každý měsíc vždy do uplynutí 30 dnů od uplynutí kalendářního měsíce, za který je výkaz zveřejňován.
- C) Povinnost zveřejňování dárců by se měla týkat všech darů nad 10.000 Kč ročně (stávající právní úprava uvádí hranici 100.000 Kč).
- D) Strany musí zveřejnit své výdaje na volební kampaň, a to nejpozději do dvou měsíců od posledního dne příslušných voleb.
- E) Strany nesmějí přijímat dary a jiná bezúplatná plnění od státu, správních úřadů a státních fondů, od rozpočtových a příspěvkových organizací, od obcí a krajů, od státních podniků a právnických osob založených za účelem podnikání, v nichž má majetkovou účast stát a od právnických osob, v nichž majetková účast Fondu národního majetku a Pozemkového fondu přesahuje jednu třetinu.
- F) Pokud strana není schopna zveřejnit označení sponzora, je povinna převést na zvláštní účet Ministerstva financí „do 10 dnů od nabytí částku, která se rovná majetkovému prospěchu“. Zároveň strana uvede, na jaký veřejně prospěšný účel má být tato částka poukázána.

4. ANALÝZA NÁVRHU UNIE SVOBODY

Analýza tohoto návrhu bude poněkud stručnější než analýza předchozí, a to ze dvou důvodů. Prvním důvodem je, že v některých směrech se oba návrhy překrývají a bylo by proto nadbytečné opakovat argumenty, s nimiž se čtenář už mohl seznámit. Za druhé návrh US je podstatně stručnější než návrh KDU-ČSL a upravuje menší okruh problémů.

Z pozitiv návrhu US stojí za zaznamenání především rozlišování mezi členskými příspěvky a dary (viz výše), byť opět ne zcela důsledně. Členský příspěvek ve výši 11.999 Kč by se totiž v příslušných výkazech neobjevil, dar ve výši 10.000 Kč už však ano.

Rovněž snaha o přesnější vymezení možných sponzorů politických stran (resp. taxativní výčet nepřipustných dárců) je nesporně sympatická, návrh KDU-ČSL je však v tomto směru propracovanější a představuje tedy i fundovanější příspěvek do diskuse, která by o tomto problému měla nastat.

Z negativ návrhu US uvádíme na prvním místě jeho zamýšlený hlavní „trumf“: každoměsíční povinné zveřejňování výkazů o příjmech a výdajích politických stran. Jedná se totiž o požadavek, který je na samotné hranici únosnosti a značně by v praxi zatěžoval aparát stran. Navíc tyto výkazy podle citovaného návrhu by musely být pouze zveřejňovány a nikoliv povinně předkládány Poslanecké sněmovně (popř. jiným institucím). Nicméně navrhovatelé počítali s tím, že pokud by politické strany tuto zákonnou povinnost nesplnily, Ministerstvo financí by jim pozastavilo výplatu příspěvku na činnost. Z toho však nepřímě vyplývá, že určitou kontrolu financování stran by muselo Ministerstvo financí provádět, neboť v opačném případě by nemělo důvod výplatu příspěvku pozastavit. Návrh přitom pravomoc Ministerstva financí formuluje velice vágně když uvádí, že k zastavení výplaty postačí, pokud strany „nesplnily povinnosti uložené jim podle § 17a a § 18 odst. 2“. Tím ovšem vzniká zásadní problém, zda Ministerstvo financí by mohlo tyto kontroly provádět buď čistě formálně a pouze konstatovat, že konkrétní strany svoji povinnost (tj. předložení měsíčního výkazu) splnily či nesplnily anebo naopak by mohlo výkazy kontrolovat i z hlediska jejich obsahu, tzn. ověřovalo by i pravdivost uvedených údajů. Teprve na základě provedených zjištění by ministerstvo mohlo výplatu příspěvku zastavit. Obáváme se však, že i za situace, kdy by příslušné oprávnění kontroly prostřednictvím Ministerstva financí bylo interpretováno pouze ryze formálně, by jím mohlo dojít k zásadnímu a protiústavnímu narušení au-

tonomie politických stran a že takováto kontrola ministerstvu nepřísluší.¹⁰ Kromě této nejzásadnější výhrady lze dále namítnout, že by ministerstvo bylo navrženou novelou zákona neúměrně zatíženo (každý měsíc by posuzovalo cca 70 výkazů a na jejich základě by rozhodovalo o pozastavení výplaty příspěvku); případná sankce (pozastavení výplaty příspěvku na činnost) se může týkat pouze těch stran, které státní příspěvek dostávají a kterých je naprostá menšina, na ostatní strany se tato sankce vůbec nevztahuje; není jasná povaha rozhodnutí, kterým by byla výplata příspěvku na činnost pozastavena – jednalo by se o správní rozhodnutí, podléhající přezkumu v rámci správního soudnictví? A tak by bylo možno pokračovat.

Za rovněž nepřilíš reálný požadavek pokládám návrh, aby strana nejpozději do 10 dnů ode dne obdržení daru jej převedla na stát, pokud se jedná o neoprávněně přijatý dar, resp. pokud dárcce není jednoznačně určitelný. Stanovenou lhůtu považujeme za neodpovídající zejména s přihlédnutím k praxi peněžních ústavů, navíc každá strana by měla mít v prvé řadě možnost sama se pokusit nalézt skutečného sponzora popř. odstranit vzniklé nedostatky. Za pozitivní naopak pokládáme povinnost odvést *pouze částku ve výši přijatého plnění* (viz výhrady k desetinásobnému odvodu u návrhu KDU-ČSL).

Nepřilíš uspokojivým se jeví návrh, aby neoprávněně přijaté dary byly v *konečném důsledku* převedeny na veřejně prospěšný účel, přičemž o tom, o jaký účel se bude jednat, by měla právo rozhodnout sama postižená strana. Tato jistě dobře zamýšlená myšlenka by mohla být zneužita tím, že by politické strany jako „veřejně prospěšný účel“ označily předem připravenou instituci nebo program, prostřednictvím něhož by se jim takto odevzdané peníze zcela nebo alespoň v určité výši vrátily (např. ve formě financování školení, reklamních akcí apod.). Návrh KDU-ČSL, aby v takovýchto případech neoprávněně získané prostředky „propadly“ ve prospěch státu, se proto jeví jako čistší a systémovější.

Konečně nepřilíš účelné je *zveřejňování výdajů volební kampaně* nejpozději do dvou měsíců ode dne voleb. Údaje o nákladech volební kampaně by totiž měly být obsaženy ve výročních finančních zprávách, podávaných vždy k 1. dubnu následujícího roku, a samostatné zveřejňování výdajů volební kampaně příliš velký efekt nepřináší. K tomuto zveřejnění by stejně došlo až po volbách a nemohlo by tedy nijak ovlivnit volební výsledky,¹¹ takže jeho jediným skutečným efektem by bylo opětovné zatěžování stranického aparátu.

¹⁰ Podle stávající právní úpravy Ministerstvo financí v oblasti financování politických stran působí toliko jako ryze prováděcí orgán, kterému nepřísluší vlastní rozhodování a posuzování okolností jednotlivých případů.

¹¹ Dá se předpokládat, že jeho povinné zveřejnění před volbami by mělo jediný výsledný efekt: zkreslování a manipulaci s účetními doklady např. tou formou, že by celá řada služeb nebyla zahrnuta v rámci volebních výdajů, nýbrž např. v rámci provozních výdajů atd..

5. ZÁVĚREM

V předchozím textu jsme provedli poměrně velmi podrobnou analýzu obou návrhů novel zákona o politických stranách. Oba uvedené návrhy si jako hlavní cíl kladly vyřešení otázky financování politických stran tak, aby se už nikdy nemohlo opakovat to, co nakonec skončilo politickým otřesem na přelomu roku 1997 a 1998. Hlavní pozornost proto navrhovatelé zaměřili především na transparentnost a zpřesnění pravidel financování.

V provedené analýze jsme se pokusili prokázat, že oba návrhy jsou značně nedotažené, nedomyšlené a obsahují celou řadu logických nedostatků i prostých chyb a omylů. Jejich základním problémem je však to, že existující způsoby zásadním způsobem vůbec neřeší a proto jsme si dovolili do názvu článku dát – jistě poněkud zlehčující, ale podle našeho názoru přiléhavý – podtitul „jak léčit zápal slepého střeva acylpyrinem“. Nechceme tím říci nic jiného než to, že stejně jako každá nemoc vyžaduje odpovídající léčbu, tak také každý legislativní nedostatek vyžaduje seriózní a adekvátní legislativní řešení. Je pochopitelné, že oba zmíněné návrhy vznikaly ve velmi neklidném a hektickém období a že jsou značně „uspěchané“. Bylo by však velmi dobře, aby byly chápány jako základní příspěvek k diskusi o celkové koncepci financování politických stran v České republice. V rámci této diskuse, která by se však měla odehrávat v pokud možno klidném a ne-emotivním ovzduší, by se měly zvažovat odpovědi zejména na následující otázky: Jaký by měl být poměr mezi státním a soukromým financováním politických stran? Je na místě daňové zvýhodnění darů a členských příspěvků – a pokud ano, tak od jakých subjektů a v jaké výši? Které subjekty by nesměly vůbec politické strany sponzorovat? Jaké sankce by byly nejvhodnější za porušení „pravidel hry“ v oblasti financování politických stran? Nemělo by být v rámci politické plurality zajištěno určité spolufinancování subjektů, kteří se účastní na volbách, avšak nejedná se o politické strany (nezávislí kandidáti, jejich sdružení)? Je stávající kontrola financování politických stran dostačující? Pokud nikoliv, je řešením posílení kompetencí Poslanecké sněmovny nebo kontrola prostřednictvím zcela jiného orgánu (Nejvyšší kontrolní úřad po změně Ústavy, Nejvyšší správní soud)?

Alespoň rámcové odpovědi na některé z uvedených otázek jsme už naznačili v předchozím textu. Věříme, že případná odborná diskuse může na tyto otázky uspokojivě odpovědět a že tyto odpovědi poté budou transformovány do nové, všeobecně přijatelné a zase o kousek lepší právní úpravy.