

Jak dále s přímým státním financováním politických stran?¹

VOJTĚCH ŠIMÍČEK

Jednou z forem financování politických stran je přímé státní financování. Tato forma představuje podle stávající zákonné úpravy² souhrn několika příspěvků politickým stranám: 1. příspěvku na činnost, tvořeného stálým příspěvkem a příspěvkem na mandát, a 2. příspěvku na úhradu nákladů volebních výdajů, týkajícího se výhradně voleb do Poslanecké sněmovny a do Evropského parlamentu. Stálý příspěvek činí ročně 6-10 mil. Kč ročně a mají na něj nárok strany, které ve volbách do Poslanecké sněmovny obdržely více než 3% platných hlasů. Příspěvek na mandát činí 900 tis. Kč za každý mandát, který má strana v Poslanecké sněmovně a v Senátu a 250 tis. Kč za každý mandát v zastupitelstvu kraje. Volební příspěvek zákon stanoví ve výši jednorázové částky 100 Kč za každý hlas získaný ve volbách do Poslanecké sněmovny s tím, že strana musí získat nejméně 1,5% hlasů, a 30 Kč za každý hlas získaný ve volbách do Evropského parlamentu s omezením ve výši nejméně 1% hlasů. Kromě těchto forem přímého státního financování stát politické strany podporuje též nepřímou, zejména prostřednictvím financování poslaneckých a senátorských klubů a také jednotlivých poslanců a senátorů (provoz jejich kanceláří, platy asistentů, což často fakticky znamená financování sekretariátů příslušných politických stran a jejich zaměstnanců).

Při teoretických úvahách o ústavnosti a vhodnosti modelu financování politických stran a podílu přímého státního financování na jejich celkovém hospodaření je důležité věnovat se též praktickým dopadům zkoumané právní úpravy, a to přinejmenším ze čtyř hledisek: důležitá je tendence vývoje státního financování (celková suma vynakládaná státem), počet politických stran takto financovaných, proporce mezi těmito stranami a konečně vztah státního financování a financování ze soukromých zdrojů. V tomto směru lze konstatovat několik zásadních skutečností.³

1 Tento text představuje zkrácenou a výrazně upravenou verzi článku, který bude publikován v časopise *Jurisprudence* č. 6/2005.

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

3 Použité informace jsou čerpány z oficiálního serveru Ministerstva financí – www.mfcr.cz.

Celková výše příspěvků vyplacených politickým stranám činila v jednotlivých letech (po zaokrouhlení) následující částky:

1998 – 671 mil. Kč	2002 – 927 mil. Kč
1999 – 186 mil. Kč	2003 – 469 mil. Kč
2000 – 176 mil. Kč	2004 – 544 mil. Kč
2001 – 497 mil. Kč	

Ke zmíněné tabulce je nutno doplnit, že skokový nárůst státních příspěvků v letech 1998 a 2002 byl způsoben konáním voleb do Poslanecké sněmovny, v roce 2004 již ne tak výrazný nárůst konáním voleb do Evropského parlamentu.⁴ Pokud bychom proto od uvedených částek odpočetli vyplacený příspěvek na úhradu volebních nákladů, činila by celková suma vyplacená státem v roce 2002 celkem 485 mil. Kč a v roce 2004 celkem 478 mil. Kč.⁵ Lze tedy učinit dílčí závěr, že celková výše přímého státního financování politických stran je počínaje rokem 2001 v podstatě konstantní a pohybuje se přibližně kolem 480 mil. ročně.

Další zajímavou informací je *počet politických stran, které jsou státem přímo financovány*. Ve sledovaných letech se jednalo o následující počet stran:

1998 – 9	2002 – 16
1999 – 9	2003 – 14
2000 – 9	2004 – 21
2001 – 13 ⁶	

Z uvedených údajů je patrné, že počet státem financovaných politických stran se ve sledovaném období zvyšoval a že v současnosti jsou přímo státem financovány prakticky všechny relevantní politické strany. Tuto skutečnost je nesporně nutno hodnotit pozitivně.

Třetí poznatek vyplývající z prezentovaných podkladů je *proporce podílů jednotlivých politických stran na přímém státním financování*. Z tohoto hlediska je namístě oddělit politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně (tzn. ČSSD, ODS, KDU-ČSL, KSČM, US-DEU) a strany ostatní, což je tradiční – byť v podmínkách ČR velmi nepřesné⁷ – dělení

4 Jednalo se o částku necelých 66 mil. Kč.

5 Údaje z roku 1998 v tomto směru nejsou směrodatné, neboť se týkají odlišné zákonné úpravy.

6 Údaje Ministerstva financí v tomto roce sice uvádějí ještě další 4 politické strany, nicméně toliko z důvodu doplatku volebního příspěvku z roku 1998. Jejich zohlednění v roce 2001 by proto bylo zavádějící.

7 Nepřesnost je dána zejména tím, že Parlament ČR je tvořen dvěma komorami, z nichž Poslanecká sněmovna představuje pouze jednu z nich. Pokud bych proto měl být zcela přesný, kromě zmíněných stran byly v roce 2004 v Senátu zastoupeny ještě následující strany: ODA (5 senátorů), SNK (2), Nezávislí (2), Cesta změny (1) LiRA (1), Hnutí nezávislých za harmonický rozvoj obcí a měst (1).

kritérium stran na parlamentní a mimoparlamentní. V roce 2004 obdržely zmíněné parlamentní politické strany ve formě přímého státního financování celkem 499 mil. Kč, mimoparlamentní strany celkem 45 mil. Kč. Tento údaj na první pohled svědčí o značné disproporci mezi částkami, které stát vynakládá parlamentním a mimoparlamentním stranám na jejich činnost.

Konečně čtvrtou relevantní informací je *vztah přímého státního financování politických stran a financování ze soukromých zdrojů*. V tomto směru je možno poukázat na zatím zcela ojedinělou studii M. Pavlíka a T. Rosenmayera „Ekonomické výsledky politických stran a hnutí v roce 2003“⁸. Z této studie je patrné, že v roce 2003 existovala následující relace příjmů⁹ politických stran ze státního rozpočtu a příjmů ostatních (členské příspěvky, dary, příjmy z pronájmů, pořádání společenských akcí, z prodeje majetku apod.):

	státní příjmy	příjmy ze soukr. zdrojů
ČSSD:	113.350	34.143
KDU-ČSL:	57.275	33.216
KSČM:	91.850	70.679
ODS:	139.050	317.390
US-DEU:	40.175	1.634
ostatní strany se stát. příspěvkem:	27.525	1.365

Z uvedených údajů je jasně patrné, že podíl přímého státního financování na celkovém hospodaření politických stran je převažující a v některých případech dokonce dominantní.¹⁰

Z hlediska faktického fungování stávajícího modelu přímého státního financování politických stran lze proto shrnout, že *stát financuje sice prakticky všechny relevantní strany, nicméně velmi nerovnoměrným způsobem. Pozitivní rys, kterým je nepochybně nezvyšování celkové sumy vynakládané v posledních letech ze státního rozpočtu politickým stranám, je výrazně zastíněn skutečností, že u parlamentních stran podíl přímého státního financování na jejich celkovém hospodaření převažuje nad podílem financování ze soukromých zdrojů.*

8 Centrum pro výzkum neziskového sektoru, Brno, 2005, dostupné rovněž v internetové podobě.

9 Údaje jsou v tis. Kč.

10 Výjimku v tomto směru sice představuje ODS, nicméně tato výjimka je odůvodněna jednorázovými výnosy z prodeje finančního majetku ve výši 277.000 Kč.

Domnívám se, že zákonná úprava přímého státního financování politických stran a její praktické naplnění by mělo respektovat zejména tři ústavněprávní limity:

- Základním východiskem je skutečnost, že politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž primární funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí. Na existenci politických stran je proto dán veřejný zájem a je tedy ústavně konformní i jejich přímé státní financování.
- Limitem státního financování politických stran je jejich oddělení od státu. To znamená, že by státní financování nemělo převyšovat nad financováním ze soukromých zdrojů, neboť v opačném případě strany ztrácejí své postavení v občanské společnosti a tím pozbývají i svůj skutečný smysl a poslání.
- Určujícím principem státního financování politických stran je pluralismus. Omezující opatření, vylučující z přístupu ke státním prostředkům politické strany z jiných důvodů než je garance vážnosti jejich úsilí podílet se na politické soutěži, je proto protiústavní. Při modelování podoby státního financování je především nutno vycházet ze záruk svobodné soutěže politických stran, a jako na protiústavní je proto nutno nazírat na snahu vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší a formovat tak strany s lepším či horším postavením.

K uvedenému doplňuji, že citované limity odpovídají rovněž převažující evropské ústavněprávní doktríně. V tomto smyslu odkazují alespoň na K. Hesseho a jeho statusovou teorii politických stran¹¹, podle níž mají politické strany naplňovat status svobody, rovnosti a veřejnosti. Podstata této 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 (transparentnosti). *Status svobody pak konkrétně znamená, že politické strany by neměly být závislé na státu, a to ani finančně (proto by státní financování nemělo převažovat), status rovnosti zcela koresponduje se zmíněnými požadavky svobodné soutěže politických stran, do které stát nesmí jakkoliv zasahovat, a konečně status veřejnosti v tomto kontextu klade důraz na kontrolu financování stran prostřednictvím veřejnosti, k čemuž musí právní řád vytvořit podmínky (např. prostřednictvím povinnosti zveřejňování finančních zpráv).*

11 K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: G. Ziebur: Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, str. 124 a násl.

Z předchozích úvah si dovoluji vyvodit následující závěry:

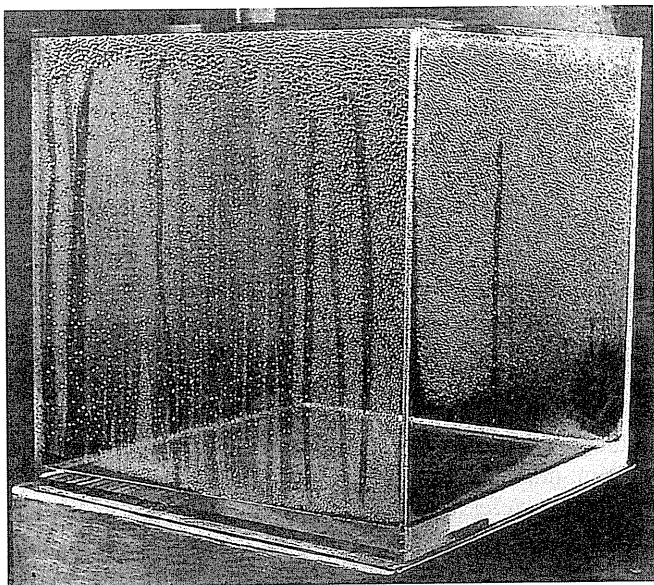
Především musí platit, že jakákoliv *právní úprava musí respektovat ústavně zaručené principy svobodné soutěže politických sil* (tzn. rovnosti šancí v politickém boji) a *oddělenosti politických stran od státu*. Princip rovnosti šancí samozřejmě neznamená pouze rovnost objektivní (tzn. rovné zacházení se všemi politickými subjekty), nýbrž i rovnost subjektivní, do určité míry zohledňující i relevanci jednotlivých politických sil. Z toho především rezultuje zákaz svévolné diskriminace „slabších“ politických stran. Oddělenost politických stran od státu je nutno interpretovat tak, že státní příspěvky politickým stranám by neměly převažovat nad výši příspěvků, které strany získávají ze soukromých prostředků (členské příspěvky, dary apod.). Jestliže totiž je nebezpečná závislost politických stran na (pouze několika) silných sponzorech, stejně tak je špatná jejich úplná nebo převažující závislost na státu, svědčící o tom, že politické strany neplní svoje základní funkce a poslání, spočívající v propojování společnosti a státu. Je nutno také opakovaně připomínat, že státní financování politických stran není samozřejmostí a v řadě demokratických zemí s parlamentní formou vlády tato forma financování vůbec neexistuje. Stát tedy není povinen politické strany přímo financovat, a pokud tak činí, dělá to především ve svém zájmu, neměl by však nahrazovat příjmy soukromé.

Není možno opomíjet ani skutečnost, že vedle přímého státního financování politických stran existuje i *státní financování nepřímé*, a to především v podobě financování parlamentní činnosti stran a souvisejících aktivit. K této formě financování mají přirozeně přístup jen politické strany zastoupené v Parlamentu a – do určité míry – nově i politické strany zastoupené v krajských zastupitelstvech. Přirozeně nejvýhodnější pozici mají v tomto směru již tradičně strany vládní. Ani tato skutečnost by neměla být při modelování státního financování stran přehlížena, a to zejména v kontextu pravidelného volání parlamentních stran po zvýšení přímého státního financování.

Jakýkoliv model státního financování musí mít ambici *motivovat politické strany k oslovování pokud možno co největšího počtu jejich členů a příznivců a k úsporám v jejich činnosti*. Je proto nesporně pozitivní, že dary politickým stranám (do určité výše) jsou podle stávající úpravy daňově zvýhodněny. Pokud však právní úprava nebude nadále vycházet ze zcela falešné představy, že politické strany si mohou nárokovat takovou sumu ze státního rozpočtu, která koresponduje jejich zdánlivým či skutečným potřebám, může to vést k velmi pozitivnímu tlaku na politické strany, aby svoji činnost zefektivnily (zejména v rámci nákladných volebních kampaní) a aby se více snažily oslovovat občany a také právnické osoby, a to i za účelem získávání finančních prostředků. Jestliže v této souvislosti někteří politici skrytě či otevřeně tvrdí, že snížení státních prostředků po-

vede k politické korupci, jako tomu bylo v minulosti, svědčí to pouze o nepochopení základních postulátů demokratického právního státu.

Jak je prokázáno výše, *model přímého státního financování, jehož součástí je stálý příspěvek a příspěvek na mandát, bude vždy nastolovat určitou nerovnost mezi některými politickými stranami a troufám si tvrdit, že tato nerovnost dosahuje dokonce protiústavní intenzity. Proto se přikláním k úplnému odbourání této formy státního financování a zároveň k odpovídajícímu posílení volebního příspěvku*, který by mohl být rovnoměrně rozdělen na celé volební období. Jinými slovy, pokud existuje politická vůle, že stát je schopen a ochoten každoročně přispívat všem politickým subjektům (tzn. politickým stranám i nezávislým kandidátům a jejich sdružením) ročně částkou přibližně 500 mil. Kč, je věcí technického provedení tuto částku rozpočítat podle jednotlivých voleb konaných na našem území a následně ji konkretizovat do částek, které by byly každoročně vypláceny za jeden obdržovaný hlas. Omezující hranicí by mohla být toliko hranice motivovaná vážností vůle kandidujících subjektů (v intencích judikatury Ústavního soudu 1%) a již jen diskusní otázkou je, zda by všechny typy voleb měly být „honorovány“ stejnou měrou anebo zda by bylo rozumné mezi nimi poněkud odlišovat, a to např. tak, že nejvíce by byly zohledněny volby do Poslanecké sněmovny, Senátu a Evropského parlamentu, následně volby krajské a konečně volby komunální.



Hans Haacke, Kondenzační kostka, 1963