

být, obdobně jako v řadě vyspělých evropských demokracií, zejména vzdělávání veřejnosti v politickém myšlení a proceduře, zkvalitňování veřejné debaty a politické kultury, podpora demokratických hodnot a právního státu, podpora aktivní volební účasti občanů na volebním procesu a v neposlední řadě i rozšíření a upevnění expertního zázemí politických stran. S ohledem na finanční provázanost se stranou nebo hnutím bude politický institut povinen hospodařit prostřednictvím transparentního účtu, obdobně jako tomu bude u stran a hnutí, a rovněž se navrhuje stanovit zákaz použití peněžních prostředků poskytnutých politickému institutu na financování volební kampaně. „Nedá se říci, že by se jednalo o důvodovou zprávu „upovídanou“, nicméně smysl politických institutů je z ní vcelku zřejmý. Jen je poněkud neobvyklé vyjít z toho, že stát ušetřil nějaké peníze na příspěvcích na mandát, tak je politickým stranám poskytneme v jiné formě.“

S politickými instituty, nadacemi či think-tanky se setkáváme v zahraničí, ale vlastně i u nás. Záleží nicméně na jejich právním základu a veřejné podpoře. Z těch státem podporovaných je možné uvést působení německých politických nadací, zejména Konrad Adenauer Stiftung a Friedrich Ebert Stiftung, jež mají vazby na křesťanské a sociální demokraty. Domácí instituce tohoto typu mívají formu spolku (viz Masarykova demokratická akademie nebo CEVRO), veřejné podpoře se netěší. Komentovaný zákon to má změnit ve vztahu k politickým institutům spojeným s politickými stranami (založila jej, je jeho členem), jež ze státního rozpočtu podporovány jsou. U každé politické strany může jít o jediný institut, jenž je právnickou osobou s výzkumným či osvětovým předmětem činnosti. Instituty by měly politickým stranám vytvářet programové zázemí, vzdělávat jejich členy a funkcionáře, pracovat na sepětí politických stran a občanské společnosti pořádáním vzdělávacích akcí apod. A to nikoliv kvůli úspěchu konkrétní politické strany, nýbrž kvůli kultivaci prostředí, v němž se politické strany, a občané s nimi, pohybují. Je totiž všeobecně známo, že bez aktivních a poučených občanů demokracie právě nevzkvétají. Tomu svědčí i povinnost umožnit dálkový přístup k produktům své činnosti, jejichž povaha to umožňuje (publikace, dokumentární snímky, prezentace, programy seminářů... – srov. odst. 5).

Politický institut nesmí být školou ani vysokou školou, protože povaha jeho činnosti se s úplnou neutralitou státem garantovaného vzdělávacího procesu míjí.

Z odst. 7 jako by plynulo, že může existovat politický institut jako takový a dále politický institut se zapsaným statusem veřejné prospěšnosti, pro který lze čerpat příspěvek na činnost ze státního rozpočtu. V praxi nicméně patrně o žádný rozdíl nepůjde, protože hlavním důvodem mít oficiální politický institut bude právě možnost čerpat peníze (viz též důvodová zpráva citovaná výše). Občanský zákoník stanoví právo veřejně prospěšné právnické osoby na zapsání statusu veřejné prospěšnosti při splnění podmínek stanovených jiným právním předpisem (§ 147). Takový předpis však dosud nebyl vydán. Politické instituty tak budou opět pouze jediného typu, ovšem bez nároku na veřejné financování.

Zatímco § 18 odst. 1 písm. g) obecně zapovídá financování politické strany prostřednictvím darů či bezúplatných plnění politického institutu, zde se specificky upravuje zákaz využívat státního příspěvku na činnost politické strany ve prospěch volební kampaně politické strany, jejích kandidátů i kandidátů nezávislých. Zdá se

totiž, že příjemcem tohoto příspěvku není politický institut, nýbrž politická strana (srov. odst. 8 písm. j). Nejsme si jisti, je-li pro to pádný důvod. Politické straně se zde zakazuje využít těchto peněz ve volební kampani, v § 20 odst. 5 se jí přikazuje užívat příspěvku výlučně ve prospěch politického institutu. Jak už bylo výše řečeno, důvodem financování politického institutu ze státního rozpočtu není doplňková podpora politické straně, nýbrž kultivace politických postojů veřejnosti (k financování blíže srov. komentář k § 20 odst. 5).

K odst. 8

Pokud bylo poukázáno na skutečnost, že zákonný rámec, jímž je upravena otázka hospodaření politických stran, do značné míry ovlivňuje charakter samotné politické soutěže, pak uvedené platí obzvláště pro volbu modelu financování politických stran, neboť již samotné nastavení jeho konkrétních parametrů (bez ohledu na jeho skutečný odraz v realitě) v sobě nese potenciál významným způsobem ovlivnit parametry i výsledky politické soutěže. Model financování politických stran se tak v této optice stává jedním z významných faktorů ovlivňujících podobu politické soutěže. S ohledem na již zdůrazněnou, zastupitelské demokracii imanentní hrozbu, plynoucí z prolnutí tvůrce i adresáta právní úpravy a tedy nebezpečí projekce vlastních zájmů politických (parlamentních) stran do podoby regulace svého vlastního financování, musí zde být kladen o to větší důraz na požadavek respektování, podpory a ochrany svobodné soutěže všech (nikoliv pouze parlamentních) politických stran (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny), který je v oblasti financování politických stran vyjádřen především v principech oddělenosti politických stran od státu, rovnosti a transparentnosti. Uvedené principy primárně (nikoliv však výlučně) cílí na odlišné aspekty financování politických stran. Zatímco princip oddělenosti politických stran od státu a princip rovnosti kladou zákonodárci limity především při úpravě financování ze státního rozpočtu (blíže viz komentář k § 20), princip transparentnosti je více spojován s financováním ze soukromých zdrojů, skrze jehož působení by měla být upřednostňována kontrola před omezující (zakazující) regulací, kde již opět nachází znatelný odraz princip rovnosti, zejména při regulaci financování volebních kampaní (blíže viz komentář k § 18).

Komentované ustanovení obsahuje výčet jednotlivých „dovolených“ příjmů politických stran, přičemž podrobnější úprava převážné většiny z nich je přenechána navazujícím ustanovením zákona o politických stranách, které relativně uceleným způsobem upravují (regulují) příjmy ze soukromých zdrojů (viz komentář k odst. 2 a 3, k § 18) a příjmy ze státního rozpočtu (viz komentář k § 20). Této systematiky se přidržíme, a proto v rámci nynějšího výkladu učiníme pouze několik obecných poznámek, resp. se stručně pozastavíme nad některými příjmy, kterým není v daných ustanoveních věnována pozornost.

Jak již bylo naznačeno, z charakteru „dovolených“ příjmů politických stran vyplývá, že zákonodárce zvolil smíšený model financování politických stran, tj. připouští financování ze státního rozpočtu i ze soukromých zdrojů. Za příjmy ze státního rozpočtu jsou výslovně uváděny příspěvek na úhradu volebních nákladů [písm. a)]; příspěvek na činnost [písm. b)] a nově (zákonem č. 302/2016 Sb.) zakotvený příspěvek na podporu činnosti politického institutu [písm. j)]. Ostatní zde

vyjmenované příjmy lze pak řadit mezi příjmy ze soukromých zdrojů, byť v případě zápůjček a úvěrů [písm. i)] lze o příjmech hovořit jen stěží. Z hlediska charakteru je možné příjmy ze soukromých zdrojů rozdělit na členské příspěvky [písm. c)]; dary a jiná bezúplatná plnění [písm. d)]; příjmy související s majetkem politické strany [písm. e) a f)] a ostatní příjmy plynoucí z dovolené „podnikatelské“ činnosti politické strany [písm. g) a h)]. Dle míry pozornosti, která se jim dostává ze strany zákonodárce v podobě regulace, se nejvýznamnější jeví být zejména dary a jiná bezúplatná plnění, příp. členské příspěvky, což ostatně odráží i faktický význam pro politické strany (z hlediska objemu získaných prostředků), byť samozřejmě v praxi má pro některé politické strany nemalý (leckdy i existenciální) význam rovněž vlastnictví nemovitého majetku (např. Lidový dům pro ČSSD).

Zatímco ve vztahu k příjmům ze soukromých zdrojů se jedná v podstatě o úplný výčet, ve vztahu k financování ze státního rozpočtu tomu tak není, neboť relativně samostatné množiny, nikoliv však regulované v zákoně o politických stranách, tvoří jednak „příspěvky na úhradu volebních nákladů“ upravené v zákoně o volbách do Parlamentu (srov. § 85 zák. o volbách do Parlamentu, byť se týká pouze voleb do Poslanecké sněmovny), jednak prvky tzv. nepřímého státního financování, jejichž zakotvení a působení má rovněž potenciál zprostředkovávat či (nepřímo) generovat příjmy politických stran, avšak zdaleka ne obecně u všech politických stran. Za příklad lze uvést daňové zvýhodnění členských příspěvků či bezúplatných plnění politickým stranám u daně z příjmů (ve smyslu zákona č. 586/1992 Sb.), příp. finanční (materiální) podporu činnosti parlamentních politických stran, přesněji řečeno jejich zvolených reprezentantů, z čehož ovšem v praxi nepochybně těží i samotná politická strana. Za klasický projev nepřímého státního financování bývá označováno také obligatorní poskytnutí vysílacího času ve veřejnoprávním televizním a rozhlasovém vysílání za účelem propagace a agitace kandidujících politických stran v rámci volební kampaně (viz § 16 odst. 8 zák. o volbách do Parlamentu).

Samostatnou a v současnosti dosti problematickou otázkou představuje „příjem“ politických stran z úvěrů či zápůjček poskytnutých finančními institucemi [písm. i)]. Za problematické nepovažujeme ani tak samotné připuštění této alternativy příjmů, využívané zejména za účelem financování volebních kampaní kandidujících politických stran, ale spíše toliko četnost a míru jejich reálného využití v praxi politických stran a rizika s tím spojená. Při bližším pohledu na strukturu příjmů v současnosti relevantních (v parlamentu zastoupených) politických stran je totiž zřejmé, že půjčky a úvěry tvoří u řady z nich významný (leckdy i převažující) zdroj příjmů ze soukromých zdrojů, čímž se ovšem zvyšuje nejen hrozba nadměrné zadluženosti politických stran, ale zejména riziko finanční závislosti na úvěrujících institucích a tedy úzkého propojení bankovního sektoru s činností politických stran, přičemž skutečné podmínky poskytnutí těchto úvěrů byly doposud očím veřejnosti skryty. Dlužno však dodat, že novelizace, provedená zákonem č. 302/2016 Sb. jako obligatorní náležitost výroční finanční zprávy, nově zakotvuje povinnost předložit přehled o celkových příjmech politické strany, jehož součástí musí být i přehled „úvěrů, zápůjček a jiných dluhů s uvedením výše a jejich podmínek“ [viz § 19h odst. 1 písm. c) bod 2].

K odst. 9 a 10

Komentovaná ustanovení v podstatě uvozují (v důsledku novelizace provedené zákonem č. 302/2016 Sb.) dosti obsažnou právní úpravu týkající se kontroly hospodaření politických stran, neboť politickým stranám, coby účetním jednotkám povinným vést účetnictví podle zákona o účetnictví, nově zakotvují i povinnost ověřovat své účetní závěrky auditorem. Přestože v praxi může tato povinnost zejména u malých politických stran vyvolat nemalou finanční zátěž spojenou s úhradou nákladů za provedení audit, jedná se o požadavek legitimní, představující „záruku otevřenosti a transparentnosti hospodaření politických stran.“ (srov. NSS Pst 11/2008).

Přítomnost nezávislého auditora, vykonávajícího činnost ve smyslu zákona o auditorech tak (z hlediska systematiky zákona o politických stranách) poprvé odnímá kontrolu hospodaření z působnosti samotných politických stran [činnost obligatorně zřizovaných revizních orgánů strany – viz § 6 odst. 2 písm. b) bod 6].

Samotný výběr auditora i způsob jeho určení jsou sice i nadále ponechány plně v dispozici politických stran (včetně stanovení podmínek spolupráce a úhrady nákladů s auditem spojených), nicméně zákonodárce, ve snaze „zpřísnit pravidla pro výběr auditora“ (viz důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb.), zakotvil podmínku v podobě časového omezení působnosti totožného auditora (resp. auditorské firmy) u dané politické strany, a to na dobu „nanejvýš 5 po sobě jdoucích kalendářních let“. Cílem této podmínky je příspěvek k posílení nezávislosti auditora a jeho činnosti (nad rámec nezávislosti předvídané v § 14 zák. o auditorech) a tedy vést k nestrannému a objektivnímu ověření účetní závěrky (auditu). Účetní závěrka a zpráva auditora o ověření účetní závěrky s výrokem „bez výhrad“ jsou pak obligatorními náležitostmi (přílohami) výroční finanční zprávy, kterou jsou politické strany povinny každoročně do 1. dubna předkládat Úřadu [§ 19h odst. 1 písm. a) a b)].

Povinnost ověřovat své účetní závěrky auditorem platí podle odst. 9 rovněž pro „obchodní korporace“ (tj. obchodní společnosti ve smyslu § 17 odst. 3) politickou stranou přímo založené, anebo v nichž působí „jako společník nebo člen“.

Judikatura:

■ Politické strany jsou oprávněny bránit se podáním ústavní stížnosti podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod. Politická strana je právnickou osobou, která je subjektem práv a povinností jako taková. Má-li za to, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem anebo opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci – jak je tomu v posuzované věci – bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle článku 10 Ústavy, je oprávněna stížnost podle zmíněného ustanovení zákona o Ústavním soudu podat. Ustanovení o okruhu osob oprávněných k podání ústavní stížnosti je pouze doplněno o ustanovení § 73 zákona o Ústavním soudu, který upravuje ochranu před zásahy do specifické sféry, která je vlastní pouze politické straně. **(náleží Ústavního soudu ze dne 13. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98)**

■ Představa, že se stranám zakáže jakákoli činnost, a to i publikační a propagační, založená na podnikatelském principu a tím se dosáhne jejich „rovnosti“ a „mravnosti“ 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. (...) Generální zrušení účasti politických stran a politických hnutí na podnikání je zásahem, který odporuje zásadě přiměřenosti práva v právním státě v tom smyslu,

že není opatřením ani vhodným ani nutným k tomu, aby bylo dosaženo cílů, jež si zákonodárce od tohoto opatření slibuje. (nález Ústavního soudu ze dne 18. října 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94)

■ Za situace, kdy stát politickým stranám a politickým hnutím přiznává ve vztahu k jiným korporacím soukromého práva privilegované postavení, které se konkrétně projevuje např. v oblasti jejich přímého státního financování, v monopolu podávat kandidátní listiny v některých volbách apod., je zcela legitimní po nich vyžadovat transparentnost hospodaření, aby měl každý občan reálnou možnost získat informace, o jakou politickou stranu (resp. politické hnutí) se jedná, kdo za ní „finančně stojí“, jaké příjmy je schopna získat z členských příspěvků, zda jsou její vykazované výdaje přiměřené atp. (...) Je tak zjevné, že zákonná povinnost nechat roční účetní závěrku prověřit formou auditu nepředstavuje výron libovůle zákonodárce, ve svých důsledcích zasahující postavení zejména malých politických stran, nýbrž je nutno ji právě naopak vykládat jako záruku otevřenosti a transparentnosti politických stran, která je nezbytná s ohledem na jejich privilegované postavení oproti jiným právnickým osobám a na jejich funkci v ústavním systému. Zákonný požadavek auditu tak jednoznačně vyhovuje testu ústavnosti. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. července 2009, č. j. Pst 11/2008-52)

Související ustanovení:

§ 6 odst. 2 písm. b) bod 6, § 18 – Dary a jiná bezúplatná plnění jako zdroj příjmů politických stran, § 19h odst. 1 písm. a), b), c) bod 2 – Výroční finanční zpráva, § 20 – Státní příspěvky

Související předpisy:

čl. 5 Ústavy, – čl. 11 Listiny, – čl. 22 Listiny, – zák. o účetnictví, – § 16 zák. o volbách do Parlamentu, – zák. o auditorech

Literatura:

- Nassmacher, K. H. *Verstaatlichung der Parteien?* in: Gloe, M., Reinhardt, V. (Hrsg.). *Politikwissenschaft und Politische Bildung*. Berlin: Springer 2010, s. 47–58.
- Svejkovský, J., Deverová, L. *Právníké osoby v novém občanském zákoníku*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod s komentářem*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
- Ward, G., Pinto-Duschinsky, M., Alexander, H. *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Washington: USAID, 2003.
- Biezen, I. van., Kopecký, P. The state and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. *13 Party Politics* 3/2007, s. 235–254.
- Issacharoff, S., Karlan, P. S. Hydraulics of Campaign Finance Reform. *77 Texas Law Review* 1999, s. 1705–1738.
- Sunstein, C. R. Political equality and unintended consequences. *94 Columbia Law Review*. 1994, č. 4, s. 1390–1414.
- Webber, G. C. The polycentricity of political financing. *Public Law*. 2012, č. 4, s. 310–327.

§ 17a

(Účty a platební transakce politických stran)

(1) Strany a hnutí a politické instituty používají ke své činnosti pouze finanční prostředky vedené na účtech u banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo u pobočky zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky. To neplatí, jde-li o výdaje nepřevyšující částku 5 000 Kč; tyto výdaje lze hradit v hotovosti.

(2) Strany a hnutí a politické instituty vedou oddělené účty pro

- a) příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění,
- b) plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu ke straně a hnutí a politickému institutu,
- c) financování volebních kampaní za podmínek stanovených volebními zákony,
- d) ostatní příjmy a výdaje.

(3) Finanční prostředky podle odstavce 2 písm. a) vedou strany a hnutí a politické instituty na zvláštním účtu umožňujícím bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na těchto účtech (dále jen „zvláštní účet“).

(4) Strany a hnutí a politické instituty sdělí Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) bez zbytečného odkladu číslo nebo jiný jedinečný identifikátor účtu⁶⁾, na němž vedou finanční prostředky podle odstavce 2 písm. d); na základě výzvy Úřadu pak číslo nebo jiný identifikátor účtu, na němž vedou finanční prostředky podle odstavce 2 písm. b).

K § 17a

Komentované ustanovení je dalším z řady novinek, které do zákona o politických stranách vnesla novela provedená zákonem č. 302/2016 Sb. V jeho důvodové zprávě je mimo jiné zdůrazněno, že „navrhovaná právní úprava by měla zajistit vyšší míru transparentnosti financování stran a hnutí, a to především v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, a vyšší míru kontroly hospodaření stran a hnutí doplněnou o efektivnější systém sankcí“. Zmiňovaný princip transparentnosti (otevřenosti) byl původně určujícím pro charakteristiku vztahu politických stran a společnosti, kde by politické strany měly plnit roli „zprostředkujícího článku mezi občany a státem, který slouží k jejich účasti na politickém životě společnosti“ (srov. Hesse, 1991, nebo Tsatsos, 1997, s. 143–147).

V důsledku nárůstu počtu korupčních a politických skandálů, spojených s financováním politických stran v celé řadě evropských států (např. Německo na přelomu 70. a 80. let či Itálie počátkem 90. let minulého století – blíže srov. Heidenheimer, Johnston (eds.), 2002) je tento vzájemný vztah doplněn i o aspekt kontrolní, a to nikoliv pouze ze strany společnosti, ale i ze strany veřejné moci. V minulosti dominující liberální přístup k politickým stranám, který s odkazem na jejich soukromoprávní povahu a autonomii jako nelegitimní zapovídal v podstatě jakékoliv pokusy veřejné moci regulovat vnitřní činnost politických stran (včetně hospodaření), začal být oslabován mimo jiné i kvůli tlaku společnosti, jež s činností politických stran spojuje vyšší míru politické odpovědnosti za jejich podíl na výkonu veřejné moci. Vedle pověstného „skládání účtů“ ve volebním klání se tak jednání politických stran (i jejich jednotlivých zástupců ve veřejných funkcích) dostávají mnohem více pod drobnohled společnosti, kterou mají zastupovat, zprostředkovávat a prosazovat její zájmy. Navzdory skutečnosti, že následující vývoj až do současnosti ukazuje, že kontrola veřejnosti není zcela důsledná či sama o sobě dostačující, přesto by ve většině oblastí spojených s fungováním politických stran (včetně jejich hospodaření) měla zůstat tím primárním nástrojem kontroly. Ingerence veřejné moci do oblasti

hospodaření (či konkrétně financování) politických stran v podobě příslušné právní regulace by z uvedených důvodů měla být spíše nástrojem *ultima ratio*, preferovanou kontrolu ze strany veřejnosti doplňující, zefektivňující a zpřísňující.

Komentované ustanovení (a na ně navazující § 17b) na tyto požadavky do značné míry reflektuje, neboť zde nově zakotvené regulační opatření (nástroje) a povinnosti politických stran cílí zejména na zvýšení míry transparentnosti hospodaření politických stran a umožnění jeho kontroly nejen ze strany veřejnosti, ale i (především) Úřadu. Konkrétně tak činí cestou obligatorní unifikace nejen „místa“, kde mají politické strany své finanční prostředky uchovávat, ale také konkrétního způsobu, jakým s nimi mohou disponovat, přičemž společným charakteristickým rysem těchto nástrojů je preference bezhotovostního platebního styku, propojení s bankovními účty a elektronizace platebních transakcí. Dlužno dodat, že ačkoliv se jedná o novou právní úpravu, množství z těchto mechanismů a nástrojů bylo některými politickými stranami (zejména tedy etablovanými) dobrovolně používáno již předtím. Novinkou je tak především obligatorní povaha a tedy povinnost k nim přistoupit pro všechny politické strany, a také jejich rozsah, neboť i jejich dosavadní užití politickými stranami v praxi se pojilo především s financováním volebních kampaní, nikoliv s hospodařením obecně. Stranou pozornosti ovšem nesmí zůstat skutečnost, že uvedené povinnosti se vztahují rovněž na hospodaření politických institutů.

Ačkoliv je (s ohledem na popsané charakteristické rysy zde zakotvených nástrojů) většina ustanovení § 17a spíše „technického“ rázu, neboť vymezují konkrétní požadavky na zřízení bankovních účtů, jejich povahu a identifikaci, nelze podlehnout falešnému dojmu, že se jedná pouze o technické požadavky, které politické strany v jejich činnosti nijak neomezují, a proto i v těchto případech musí veřejná moc striktně respektovat hranice stanovené principem autonomie politických stran.

K odst. 1

Za názorný příklad předchozího tvrzení slouží již odstavec 1 komentovaného ustanovení, v němž zákonodárce, s úmyslem usnadnění kontroly hospodaření politických stran, ukládá politickým stranám (a politickým institutům) povinnost obligatorně zřídit bankovní účty, na nichž musí být uloženy veškeré finanční prostředky, s nimiž politické strany při své činnosti nakládají. Zatímco obligatorní určení „místa“, kde mají být finanční prostředky politických stran uloženy, tj. bankovní účty, se nejvíce příliš problematické a politické strany zatěžující opatření (obzvláště pokud se elektronické bankovníctví a bezhotovostní platby postupně ve společnosti stávají dominantním platebním nástrojem), o obligatorním určení způsobu, jakým mohou politické strany se svými finančními prostředky nakládat, které z komentovaného ustanovení rovněž vyplývá, to takto jednoznačně dle našeho názoru již říci nelze. Politické strany jsou tak nuceny všechny své platební transakce činit bezhotovostně, přesněji řečeno prostřednictvím svého bankovního účtu, kde jsou také tyto platební transakce evidovány.

V poslední větě komentovaného ustanovení je zakotven limit, umožňující „výdaje nepřevyšující částku 5 000 Kč hradit v hotovosti“, s uvedenou povinností, resp. s její formulací ne zcela koresponduje. Pokud totiž toto ustanovení ukládá politickým

stranám povinnost „ke své činnosti používat pouze finanční prostředky vedené na bankovních účtech“, pak není myslitelné, že by jakákoliv platební transakce prováděná politickou stranou (platba za výdaje) mohla být prováděna pouze v hotovosti, mimo dosah bankovního účtu. Nazíráno z opačného úhlu pohledu to již možné patrně je (kupříkladu výběr stranických příspěvků v hotovosti), nicméně i v těchto případech je politická strana povinna tyto platby vložit na svůj bankovní účet.

Kloníme se tak spíše k názoru, že úmyslem zákonodárce, byť nejasně vyjádřeným v textu komentovaného ustanovení, zřejmě bylo umožnit politickým stranám výdaje nepřevyšující částku 5 000 Kč hradit fakticky v hotovosti („z ruky do ruky“), přičemž účel této platební transakce (výběr hotovosti z bankovního účtu či bezhotovostní převod) nemusí být obligatorně identifikován (zejména identifikace osob i účelu). Pokud tomu tak ovšem je, pak obtížně nalézáme smysl této výjimky, neboť jejím prostřednictvím může být popřen samotný účel těchto opatření v podobě efektivní kontroly platebních transakcí spojených s činností politických stran (účel platby ve výši 5 001 Kč musí být identifikován, nicméně dvacet jednotlivých plateb ve výši 4 999 Kč již nikoliv, neb mohou být provedeny „v hotovosti“).

Samostatnou otázkou, jež se s těmito opatřeními ovšem rovněž pojí, je zabezpečení proti hrozbě potenciálních protiprávních útoků („hackerské“ útoky a nabourávání účtů, zneužití údajů atp.), když samotný význam politických stran (coby objektu těchto útoků) může pravděpodobnost jejich výskytu zvyšovat, přičemž míru reálných dopadů na účast dané politické strany v probíhající politické soutěži (volební kampani) lze stěží předvídat.

K odst. 2

Ačkoliv byla přijatá změna zákona o politických stranách, týkající se kontroly platebních operací souvisejících s činností politických stran, v médiích spojována zejména s povinností politických stran zřídit tzv. transparentní účet, ve skutečnosti se jedná pouze o jeden z aspektů (prvků) nově přijatých regulačních opatření z této oblasti. Zde je totiž politickým stranám (a přiměřeně politickým institutům) uložena povinnost zřídit vícero samostatných od sebe oddělených bankovních účtů zřízených za jiným účelem. Ona samostatnost nicméně nevylučuje možnost provádět navzájem mezi uvedenými bankovními účty platební transakce (viz § 17b odst. 1). Charakteristické vlastnosti tzv. transparentního účtu („zvláštního účtu“ ve smyslu § 17a odst. 3) pak nezbytně musí mít pouze účet zřízený politickými stranami za účelem alokace příspěvků ze státního rozpočtu, příjmů z darů a jiných bezúplatných plnění [písm. a)] (blíže viz komentář k odst. 3 a k § 17b) a pro účely financování volebních kampaní za podmínek stanovených volebními zákony [písm. c)] (konkrétně dle § 16a zák. o volbách do Parlamentu, § 56b zák. o volbách do zastupitelstev krajů, § 59a zák. o volbách do EP a § 24 zák. o volbě prezidenta republiky). Není nikterak vyloučeno, že i zbylé dva obligatorně zřizované bankovní účty, tj. za účelem evidence plnění vyplývajících z pracovněprávního vztahu ke straně a hnutí a politickému institutu [písm. b)], resp. účet spojený s ostatními příjmy a výdaji [písm. d)], mohou mít vlastnosti tzv. transparentního účtu, nicméně zejména ve vztahu k prvně uvedenému účtu (s ohledem na citlivost zde evidovaných údajů) to není příliš pravděpodobné.

K odst. 3

Nyní komentované ustanovení blíže konkretizuje uvedenou povinnost politických stran (a přiměřeně také politických institutů) zřídit a vést několik bankovních účtů, a to ve vztahu k finančním prostředkům v podobě příspěvků ze státního rozpočtu a příjmů z darů a jiných bezúplatných plnění [odst. 2 písm. a)]. Politické strany jsou tak povinny ve vztahu k nim zřídit a vést tzv. „zvláštní účet“, který obligatorně musí mít parametry charakteristické pro tzv. transparentní účty. Tyto parametry sice zčásti vymezuje právě nyní komentované ustanovení, když se musí jednat o účet „umožňující bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí“, nicméně další specifické parametry jsou zákonodárcem (nesystematicky) zakotveny až v navazujícím § 17b. Pro zachování celistvosti výkladu se proto problematice tzv. zvláštních účtů budeme uceleně věnovat až v komentáři k § 17b.

K odst. 4

S povinností politických stran zřídit a vést uvedené bankovní účty souvisí i dílčí oznamovací povinnosti vůči Úřadu předvídané v odstavci 4 (ve vztahu k tzv. zvláštnímu účtu v § 17b odst. 3), kdy jsou politické strany povinny „bez zbytečného odkladu“ sdělit Úřadu „číslo nebo jiný jedinečný identifikátor“ [ve smyslu § 2 odst. 3 písm. h) zák. o platebním styku] ve vztahu k účtu podle písm. d); dále oznámit „adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí“ na zvláštním účtu podle písm. a) § 17b odst. 3, a k výzvě Úřadu sdělit „číslo nebo jiný jedinečný identifikátor“ ve vztahu k účtu podle písm. b).

Úřadu je současně svěřena kontrola nad plněním uvedených povinností, jenž je také oprávněn za jejich nesplnění udělovat sankce (finanční pokuty) [viz § 19j odst. 2 písm. b) a c) a odst. 3 zákona o politických stranách, resp. příslušná ustanovení o správních deliktech v citovaných volebních zákonech].

Související ustanovení:

§ 17b – Zvláštní účet, § 19j odst. 2 písm. b), c) a odst. 3 – Správní delikty právnických nebo podnikajících fyzických osob a politických stran

Související předpisy:

§ 16a zák. o volbách do Parlamentu, – § 56b zák. o volbách do zastupitelstev krajů, – § 59a zák. o volbách do EP, – § 2 odst. 3 písm. h) zák. o platebním styku, – § 24 zák. o volbě prezidenta republiky

Literatura:

Heidenheimer, A. J., Johnston, M. (eds.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.
Hesse, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 18. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller, 1991.
Tsatsos, D. *Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung*. in: Gabriel, O., Niedermeyer, O., Stöss, R. (Hrsg.). *Parteiendemokratie in Deutschland*. 1. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997, s. 143–147.

§ 17b
Zvláštní účet

(1) V platebním příkaze, jímž strana a hnutí a politický institut nebo jiná osoba žádá o provedení platební transakce ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu, musí být uveden účel platební transakce.

(2) Poskytovatel platebních služeb, u něhož je veden zvláštní účet strany, hnutí nebo politického institutu, je povinen umožnit třetím osobám nahlížet do historie platebních transakcí zpětně za období posledních 3 let.

(3) Adresu internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu, oznámí strany a hnutí a politické instituty Úřadu, který adresu zveřejní na svých internetových stránkách.

K § 17b

Finanční prostředky v podobě příspěvků ze státního rozpočtu na straně jedné a příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění na straně druhé v současnosti představují dva nejvýznamnější (z hlediska objemu) druhy příjmů politických stran. Z toho důvodu také zákonodárce přistoupil k zakotvení specifických (ve srovnání s ostatními příjmy přísnějších) podmínek pro jejich evidenci a nakládání s nimi, a to za účelem zvýšení míry transparentnosti. Politické strany (a přiměřeně také politické instituty) jsou totiž povinny ve vztahu k těmto příjmům zřídit tzv. „zvláštní účet“ (§ 17a odst. 3), který obligatorně musí mít parametry charakteristické pro tzv. transparentní účty. Tyto parametry zčásti vymezuje § 17a odst. 3, když se musí jednat o účet „umožňující bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí“ prováděných na tomto účtu. Zjednodušeně řečeno, tzv. transparentní účet se obvykle liší od „běžného“ účtu právě onou možností třetích subjektů sledovat (prostřednictvím internetu) veškeré platební transakce (pohyby) na tomto účtu prováděné.

Tzv. zvláštní účet politických stran ve smyslu § 17a odst. 3 [totéž obdobně platí i pro tzv. zvláštní volební účty obligatorně zřizované dle příslušných ustanovení volebních zákonů – § 17a odst. 2 písm. c)] nicméně musí dostát ještě dalším specifickým požadavkům (parametrům), které jej odlišují i od standardních transparentních účtů v současnosti již běžně se objevujících v nabídce bankovních institucí a dobrovolně zřizovaných i jinými právnickými osobami (včetně podnikatelských subjektů).

K odst. 1

Přestože většina (relevantních) politických stran v době přijetí novely zákona o politických stranách (zákon č. 302/2016 Sb.) již disponovala (dobrovolně zřízenými) transparentními účty, nastavení jejich parametrů se dosti odlišovalo a dle zákonodárce bylo pro účely většího zprůhlednění hospodaření politických stran (i politických institutů) zcela nedostačující. „Mají-li transparentní účty v případě stran a hnutí splnit předpoklad, že jejich povinné používání přispěje ke zprůhlednění hospodaření těchto subjektů (...), je nezbytné právně ošetřit povinnost každého příkaze příslušné operace identifikovat její účel, ať již jde o připisování či odepisování finančních prostředků.“ (důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb.).

V obligatorním nastavení specifických a hlavně unifikovaných parametrů tzv. zvláštních účtů je proto spatřován předpoklad pro funkčnost tohoto kontrolního mechanismu. Od standardních transparentních účtů se tzv. zvláštní účty odlišují především striktnější identifikací každé platební operace prováděné na tomto účtu, která je zde zákonem zakotvena, a to především v uvedení konkrétního účelu prováděné platební transakce. Zákonodárce tuto povinnost jednak váže na všechny platební operace (transakce) prováděné na tomto zvláštním účtu („ve prospěch nebo k tíži“), včetně platebních transakcí prováděných mezi jednotlivými účty dané politické strany, jednak ukládá jak politické straně, která zvláštní účet vlastní a disponuje s ním, tak rovněž subjektům (fyzickým či právnickým osobám), které se uvedené platební transakce zúčastní („žádá o provedení platební transakce“). Při plnění této povinnosti v praxi tak lze očekávat, což technické parametry transparentních účtů obecně umožňují, že u konkrétní platební transakce ve prospěch nebo k tíži daného zvláštního účtu bude identifikována výše platby, osoba příkazce, číslo bankovního účtu, z něhož, resp. kam daná platba míří a právě účel této platební transakce (dar, příspěvek na činnost atp.).

Zda takto obecná identifikace účelu platby bude považována za dostačující, závisí jednak na uvážení Úřadu, jenž je nadán pravomocí nejen kontrolovat plnění této povinnosti, ale také ukládat sankce (finanční pokuty) za správní delikty či přestupky ve smyslu § 19i a § 19j odst. 1 a odst. 3, spočívající v nesplnění této povinnosti, jednak a především na judikatuře správních soudů. Navzdory skutečnosti, že citovaná ustanovení za „pachatele“ daného přestupku, resp. správního deliktu, výslovně považují fyzickou osobu, resp. podnikající fyzickou osobu a právnickou osobu, která „žádá o provedení platební transakce ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu“, aniž by (na rozdíl od jiných správních deliktů) mezi nimi byly uvedeny i politické strany, jsme toho názoru, že se vztahuje i na ně, neboť zde je povinnost, jejíž porušení představuje skutkovou podstatu uvedených deliktů, výslovně vázána i na politické strany, a proto hrozba uložení těchto sankcí visí i nad nimi. Připouštíme ovšem, že to není názor nesporný (srov. *nullum crimen sine lege*).

K odst. 2 a 3

Jak již bylo opakovaně zdůrazněno, základní podstatou transparentních účtů, z níž vychází i tzv. zvláštní účty, je umožnění bezplatného a nepřetržitého přístupu třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí, a to prostřednictvím příslušných internetových stránek provozovaných danou bankovní institucí („poskytovatelem platebních služeb, u něhož je veden zvláštní účet“). S tím také koresponduje povinnost politických stran (a politických institutů), zakotvená v odstavci 3 nyní komentovaného § 17, adresu této příslušné internetové stránky neprodleně oznámit Úřadu, který ji následně zveřejňuje na svých vlastních internetových stránkách. Úřad je také za nesplnění této povinnosti oprávněn ukládat sankce (finanční pokuty) [§ 19j odst. 2 písm. c), odst. 3, resp. § 19k odst. 1 písm. c), odst. 2]. Pokud však v praxi dojde k porušení této povinnosti, bude tomu tak spíše kvůli opomenutí, než kvůli záměrnému jednání dotčené politické strany, neboť lze očekávat (jak tomu ostatně bylo i před přijetím této právní úpravy), že politické strany samotné, za účelem prokázání „čistoty“ svého hospodaření, přistoupí ke zveřejnění této stránky na svých vlastních internetových stránkách.

V souvislosti s vedením tzv. zvláštních účtů zákonodárce v odstavci 2 zakotvuje ještě jednu povinnost, kterou váže samotné bankovní instituce („poskytovatele platebních služeb, u něhož je veden zvláštní účet“). Rovněž prostřednictvím této povinnosti zákonodárce usiluje o unifikaci parametrů zvláštních účtů, když uvedeným subjektům ukládá povinnost „umožnit třetím osobám nahlížet do historie platebních transakcí zpětně“, a to za období posledních 3 let. Přestože samotné shromažďování údajů (zde nadto obligatorně zveřejňovaných) ze strany soukromoprávních subjektů s sebou obecně nese potenciální hrozbu zásahu do soukromí dotčených osob (právo na informační sebeurčení dle čl. 10 odst. 3 Listiny), v daném případě je tato hrozba v podstatě vyloučena, byť některé údaje sloužící k identifikaci dané platební transakce mohou být považovány za citlivé, soukromé (např. údaj o výši platby spojený s údaji příkazci). Tuto hrozbu vylučuje především samotný projev svobodné vůle dotčené osoby dobrovolně poskytnout dar či bezúplatné plnění dané politické straně a tedy nést i důsledky (v podobě zveřejnění uvedených údajů a tedy odhalení vztahu dané osoby s politickou stranou) s tím spojené. Nabízí se však otázka, zda tyto zákonem vyvolané důsledky, nadto nijak odůvodněně zesílené onou tříletou podmínkou (v důvodové zprávě k zákonu č. 302/2016 Sb. je navrhována „horní hranice 1 roku“), nebudou ve skutečnosti představovat další faktickou překážku soukromého dárcovství politickým stranám, v současnosti již tak dosti upozaděného.

Související ustanovení:

§ 17a odst. 2 písm. a) a odst. 3, § 19i – Přestupek, § 19j – Správní delikty právnických nebo podnikajících fyzických osob a politických stran, § 19k odst. 1 písm. c) a odst. 2 – (Správní delikty politického institutu)

§ 18

(Dary a jiná bezúplatná plnění jako zdroj příjmů politických stran)

(1) Strany a hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění

- a) od státu, nestanoví-li tento zákon jinak,
- b) od příspěvkové organizace,
- c) od obce, městské části, městského obvodu a kraje,
- d) od dobrovolného svazku obcí,
- e) od státního podniku a právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osoby, na jejímž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %,
- f) od právnické osoby s majetkovou účastí kraje, obce, městské části nebo městského obvodu; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10 %,
- g) od obecně prospěšné společnosti, politického institutu a ústavu,
- h) z majetku svěřenského fondu,
- i) od jiné právnické osoby, stanoví-li tak jiný právní předpis,
- j) od zahraniční právnické osoby s výjimkou politické strany a fundace zřízené k veřejně prospěšné činnosti,

k) od fyzické osoby, která není státním občanem České republiky; to neplatí, jedná-li se o osobu, která má právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu.

(2) Strany a hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění, pokud by součet všech peněžitých darů, popřípadě peněžních částek odpovídajících obvyklé ceně⁷⁾ daru nebo jiného bezúplatného plnění přijatých od jedné a téže osoby přesáhl v jednom kalendářním roce částku 3 000 000 Kč. Za jednu a tuž osobu se považuje i právnická osoba, která je ve vztahu k osobě podle věty první osobou ovládající nebo ovládanou. Je-li dárcce nebo poskytovatel jiného bezúplatného plnění členem strany nebo hnutí, považuje se za dar nebo jiné bezúplatné plnění i členský příspěvek v částce přesahující výši 50 000 Kč.

(3) Získají-li strany a hnutí dar nebo jiné bezúplatné plnění v rozporu s tímto zákonem, jsou povinny vrátit jej dárci, a to nejpozději do 1. dubna roku následujícího po roce, ve kterém jej získaly. Není-li vrácení možné, odvedou v téže lhůtě peněžní částku odpovídající peněžitému daru nebo jinému bezúplatnému plnění nebo obvyklé ceně⁷⁾ věcného daru nebo jiného bezúplatného plnění do státního rozpočtu. Jedná-li se o peněžitý dar nebo jiné bezúplatné plnění, jsou strany a hnutí povinny vrátit jej včetně jeho úrokového zhodnocení ve výši diskontní sazby České národní banky platné ke dni vrácení.

(4) Každý dárcce musí být identifikován údaji podle § 19h odst. 1 písm. h).

(5) Dar nebo jiné bezúplatné plnění, jehož výše nebo obvyklá cena přesahuje částku 1 000 Kč, může strana nebo hnutí přijmout pouze na základě písemné smlouvy.

K § 18

Přestože se úprava obsažená v § 17 zák. o politických stranách rovněž významným způsobem dotýká otázky regulace financování politických stran ze soukromých zdrojů, lze konstatovat, že stěžejní regulaci této otázky přináší až nyní komentovaný § 18. Stěžejní charakter je dán především samotným předmětem regulace, neboť cílí primárně na „dary a jiná bezúplatná plnění“, které představují nejvýznamnější příjmy přicházející do pokladen politických stran ze soukromých zdrojů. Současně ovšem také vyvolávají nejvíce kontroverzí a obav plynoucích z hrozby škodlivého vlivu nijak neregulovaného či nekontrolovaného financování politických stran ze soukromých zdrojů, jenž má za následek nežádoucí míru propojení zájmů soukromých (zejména z podnikatelského prostředí) se zájmy veřejnými (srov. Ward, Pinto-Duschinsky, Alexander, 2003) a tedy tvorbu podhoubí pro pravděpodobný růst korupce spojené s politickými stranami (srov. Persily, 2006). Jak pregnantně vystihl M. Morlok, „neexistuje žádná jiná skupina nebo organizace, která dosahuje takové míry pravděpodobnosti v přístupu k veřejným úřadům, jako politické strany, čímž se ovšem strany jeví jako organizace, u kterých existuje velká pravděpodobnost výskytu korupce“ (cit. dle Morlok, 2006, s. 129). Není proto nijak překvapivou skutečností, že takto negativně, tzn. jako instituce nejvíce náchylné ke korupci, jsou politické strany dlouhodobě vnímány i ve společnosti.

Prevence (boj) proti korupci spojené s politickými stranami se plně transformovala do podoby veřejného zájmu, legitimního účelu, jehož sledování a prosazování

ospravedlňuje ingerenci veřejné moci do činnosti politických stran. Velkou měrou se na tom podílely korupční skandály spojené s financováním politických stran vyskytnuvší se v celé řadě evropských států (viz např. Německo, Francie, Velká Británie, Itálie) či v USA. Ty se ostatně staly jedním z významných faktorů ovlivňujících podobu samotného modelu regulace financování politických stran (společně s judikaturou ústavních/nejvyšších soudů) a leckdy i bezprostředním impulsem pro potřebu přijetí nové, resp. zpřísnění stávající, právní úpravy zavádějící regulační nástroje (opatření), včetně kontrolních i sankčních mechanismů, jež cílily zejména na regulaci financování politických stran ze soukromých zdrojů (příp. na dílčí regulaci financování volebních kampaní).

Vývoj v ČR není v tomto směru výjimkou, když se ani u nás (zejména v 90. letech minulého století) některé etablované politické strany nevyhnuly řadě závažných skandálů spojených s financováním ze soukromých zdrojů („černá konta“, utajení či smyšlení dárci atp.), přičemž jejich výskyt se stal (nikoliv však bezprostředním) impulsem pro změnu stávající právní úpravy v zákoně o politických stranách provedenou zákonem č. 340/2000 Sb. Přestože přinesla i změny týkající se regulace financování politických stran ze soukromých zdrojů (např. výčet subjektů, od nichž nesměly politické strany dary přijímat; obligatorní publikace darů nad 50 000 Kč či některé sankční mechanismy – blíže srov. Šimíček, 2000), ani tato „nová“ úprava nebyla považována za dostačující, jak z hlediska zvýšení míry transparentnosti hospodaření politických stran (viz komentář k § 17a), tak i z hlediska přínosu pro efektivnější boj s korupcí spojené s politickými stranami.

Koneckonců tato (odbornou veřejností dlouhodobě kritizovaná) skutečnost byla jedním z důvodů pro aktuální změnu zákona o politických stranách provedenou zákonem č. 302/2016 Sb. (viz důvodová zpráva: „V případě nečinnosti zůstane zachován současný stav právní úpravy vyznačující se zejména: nízkou mírou transparentnosti financování stran a hnutí, spojenou tudíž s vysokým rizikem korupčního jednání...“), přičemž úprava obsažená v § 18 (přesněji řečeno jeho část) představuje jeden z opěrných (a dlužno dodat i neuralgických) bodů této nové regulace financování politických stran ze soukromých zdrojů.

Komentovaný § 18 svým předmětem regulace navazuje na úpravu v § 17 odst. 8 obsahující výčet dovolených příjmů politických stran, včetně příjmů ze soukromých zdrojů, jenž je zde doplňován a konkretizován, když jednak vypočítává, které dary a bezúplatná plnění politických stran jsou zakázány, jednak pro ostatní „povolené“ dary a bezúplatná plnění stanoví pravidla a podmínky (limity), včetně úpravy postupu v případě jejich nedodržení. V této souvislosti si ovšem ani nyní nelze odpuštit výtku ohledně jisté nesystematičnosti novelizované úpravy v zákoně o politických stranách, když upravě regulující otázku, jaké příjmy vlastně mohou politické strany ze soukromých zdrojů získávat, předchází úprava regulující způsob, jak takové příjmy evidovat a disponovat s nimi, viz § 17a a § 17b (totéž platí i pro regulaci financování ze státního rozpočtu – § 20 a § 20a). Koneckonců samotný § 18 v důsledku této novelizace získal zcela odlišný obsah než původní § 18 (regulující výroční finanční zprávy), když je zčásti vystavěn na původním § 19 (obsahující výčet zakázaných dárců) a § 19a (upravující proces vrácení nepovoleného daru) doplněný o nové pojmy a instituty (odst. 1 a 3). Zčásti pak přináší zcela novou (odst. 2 a 4),

resp. staronovou (odst. 5) úpravu, striktněji regulující poskytování darů a bezúplatných plnění politickým stranám.

K odst. 1

Zákaz přijímat dary či jiná bezúplatná plnění (např. služby, poskytnutí prostor, zapůjčení či přenechání majetku k činnosti politické strany) určitého charakteru, v odstavci 1 vyjádřený v podobě výčtu subjektů, od nichž mají politické strany ze zákona zapovězeno přijímat dary nebo jiná bezúplatná plnění, představuje jedno z tradičních restriktivních opatření přijatých v rámci regulace financování politických stran ze soukromých zdrojů. Jak již bylo zmíněno, nejedná se o žádné novum, neboť předobraz tohoto výčtu (původní § 19) se v zákoně o politických stranách ocitl již po jeho novelizaci na základě zákona č. 340/2000 Sb. V důsledku aktuální novelizace provedené zákonem č. 302/2016 Sb. nicméně došlo k rozšíření těchto subjektů, přičemž potřeba jej rozšířit pramení především z nutnosti aktualizovat „zastaralou“ podobu právní úpravy a učinit ji souladnou s novými instituty či pojmy, následně se objevivšími v celé řadě právních předpisů z oblasti veřejnoprávní i soukromoprávní. Za příklad prvního budiž mimo jiné zařazení dobrovolných svazků obcí [písm. d)] či právnické osoby s majetkovou účastí kraje [ve smyslu písm. f)] mezi „zakázané“ subjekty, za příklad druhého lze uvést ústavy [písm. g)] či svěfenské fondy [písm. h)], čímž zákonodárce reaguje na novou úpravu v občanském zákoníku. Smutným budiž konstatování, že stejným způsobem nezareagoval na změny ve vztahu k obecně prospěšným společnostem [písm. g)], jejichž původní úprava (obsažená v zák. o obecně prosp. společnostech) pozbyla účinnosti s přijetím nového občanského zákoníku (§ 146 a násl.). Dlužno však dodat, že vlastně zareagovat v plné míře ani nemohl, neboť občanským zákoníkem předpokládaná speciální právní úprava v podobě zákona o veřejně prospěšné činnosti a statusu veřejné prospěšnosti doposud přijata nebyla. V rámci přehledu o novinkách je třeba zmínit i tzv. politické instituty, od nichž mají politické strany rovněž zapovězeno přijímat dary nebo jiná bezúplatná plnění [písm. g)], které nově zakotvuje samotný zákon o politických stranách (blíže viz komentář k § 17 odst. 4).

Nepovažujeme za nezbytné se podrobně zabývat všemi jednotlivými subjekty, od nichž mají politické strany zakázáno přijímat dary nebo jiná bezúplatná plnění (učiníme tak pouze ve vztahu k těm, u nichž takový zákaz může vyvolávat jisté nesrovnalosti či sporné otázky), spíše se pokusíme obecně zabývat účelem těchto zákazů a potenciálními riziky, jež by vstaly v případě jejich absence.

Přestože bylo výše poukázáno na skutečnost, že jedním z účelů legitimizujících ingerenci veřejné moci do činnosti politických stran v podobě regulace financování ze soukromých zdrojů bývá označována prevence proti korupci spojené s politickými stranami, s ohledem na charakter subjektů, vyjmenovaných v odstavci 1 pod písm. a) až f), uvedené tvrzení neplatí zcela. Za jejich společný charakteristický rys lze totiž označit určité propojení s veřejnou mocí, čímž se do popředí opět dostává princip oddělenosti politických stran od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny), doplněný o princip rovnosti, jež jsou imanentní ústavně zakotvené svobodné soutěži politických stran (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny). Ačkoliv uvedený zákaz není s to zabránit faktickým výhodám (a tedy faktické nerovnosti) plynoucím těm politickým

stranám, jež se aktuálně (prostřednictvím svých zvolených zástupců) podílejí na výkonu veřejné moci, působení uvedených principů zcela vylučuje, aby politické strany byly financovány (či samy sebe financovaly) skrze dary či bezúplatná plnění poskytnutá státem (veřejnou mocí) z veřejných rozpočtů. Výjimka ze zákazu ve vztahu ke státu, obsažená v písm. a) „nestanoví-li tento zákon jinak“, pak cílí především na ústavně přípustné a legitimní státní financování politických stran (srov. Pl. ÚS 24/94) prostřednictvím příspěvků ze státního rozpočtu, jejichž poskytování nicméně podléhá předem stanoveným zákonným podmínkám odrážejícím požadavek na respektování principu rovnosti (blíže viz komentář k § 20). Vedle státu (státních orgánů) jsou tak logicky do tohoto výčtu „zakázaných“ subjektů zahrnuty i obce (městské obvody i části), dobrovolné svazky obcí i kraje.

V souladu s tímto jsou součástí výčtu „zakázaných“ subjektů i subjekty, jež jsou s veřejnou mocí pouze určitým způsobem propojeny (existenčně, finančně atp.). Prvně zmíněny jsou příspěvkové organizace [písm. b)], jež mohou být v souladu s příslušnou právní úpravou zřizovány buď obcemi a kraji (zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích), anebo přímo státem (zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích), přičemž jedním z jejich základních charakteristických rysů je rozpočtové propojení se zřizovatelem, tzn. s veřejnými rozpočty, byť hospodaří i s finančními zdroji získanými z vlastní (zřizovatelem předem určené) činnosti (uvedená právní úprava jim také přiznává právní subjektivitu). Existence finančního (rozpočtového, majetkového) nebo funkčního (zřízení, kontrola) propojení s veřejnou mocí jsou rovněž důvodem pro zahrnutí i dalších subjektů do výčtu zakázaných subjektů, tj. státního podniku, resp. právnických osob s majetkovou účastí státu, kraje či obce [písm. e) a f)], byť ve vztahu k nim (s výjimkou státního podniku) zákon zmírňuje tvrdost tohoto zákazu v podobě podmínky „majetkové účasti nad 10 %“.

Posledně zmíněné subjekty také tvoří pomyslnou dělící linii v pojednávaném výčtu „zakázaných“ subjektů, jež odděluje subjekty propojené s veřejnou mocí a subjekty převážně soukromoprávního charakteru. V těchto případech již také skutečně hraje prim onen legitimizující účel takové regulace, tj. prevence (boj) proti korupci spojené s politickými stranami, v jejímž rámci je pak největší pozornost soustředěna především na dary, příp. bezúplatná plnění, neboť již v samotné podstatě soukromého dárcovství je v podstatě imanentní hrozba výskytu korupce.

Důvod takového tvrzení spočívá v motivaci samotných donorů politickým stranám a v jejich očekávání (motivaci) spojeném s dárcovstvím. Se soukromým dárcovstvím politickým stranám bývají obecně spojovány tři motivy: a) ideologický či idealistický, jež vyjadřuje opravdový úmysl dárce podpořit svou hodnotově (ideologicky) blízkou politickou stranu či kandidáta a zvýšit tak jeho šance na úspěch; b) zajištění sociálního postavení, přístup k funkcím a jiné osobní výhody dárce u držitele úřadu či politické strany (např. zajištění postupu člena-dárce v rámci hierarchické struktury uvnitř strany nebo na kandidátní listině); c) zajištění materiálních výhod či vlivu, tzv. korupce *quid pro quo*, tvorba klientelistických vazeb soukromých subjektů a politických představitelů atp. (srov. např. Fisher, 1994).

Zatímco první motiv lze označit za jistý projev altruismu (jako výraz politického aktivismu, vyjádření podpory), kdy dárci od obdarované politické strany či kandidáta neočekává žádné konkrétní reciproční plnění a prospěch (snad jen setrvání obdarovaného na dárcem preferovaných hodnotách či splnění předvolebních slibů), zbylé dva motivy, které logicky zůstávají většinou zastřeny, pak vyvolávají podezření z potenciálního výskytu klientelismu a korupce, neboť vytváří mezi dárcem a obdarovaným asymetrický reciproční vztah závislosti generující závazek, jehož splnění je v budoucnu dárcem očekáváno.

Vlivem úpadku politických stran projevujícího se poklesem zájmu společnosti aktivně participovat na stranické politice či podporovat preferované politické strany (pokles členů i příznivců) a naopak nárůstem nedůvěry společnosti v politické strany, stal se i onen první, altruistický motiv dárcovství politickým stranám (či kandidujícím subjektům) téměř vymizelým. Na soukromé dary politickým stranám (kandidátům) se tudíž začalo nazírat především prizmatem zbylých dvou motivů, které však *a priori* vzbuzují podezření z korupčního jednání. Výskyt politických a korupčních skandálů spojených se soukromým (utajeným, černým, nelegálním) financováním politických stran (a volebních kampaní) takovému přístupu poskytl silné podpůrné argumenty, které v očích veřejnosti soukromé finanční příspěvky výrazně kompromitovaly, až zdiskreditovaly.

Přínejmenším částí veřejnosti zastávaný názor, že soukromý dar poskytnutý politické straně (kandidátovi) představuje legální alternativu úplatku, neboť mají společnou podstatu – potenciál ovlivnit rozhodnutí obdarovaného směrem k naplnění původních očekávání (poptávky) dárci – se, nadneseně řečeno, stal jakýmsi axiomem aplikovaným v rámci regulace financování politických stran (či volebních kampaní) ze soukromých zdrojů. Kupříkladu S. Rose-Ackerman mezi soukromým darem (finančním příspěvkem) politické straně a úplatkem spatřuje jediný rozdíl, a to pouze v jejich legalitě, přičemž klíčovým aspektem pro posouzení této otázky je zkoumání skutečného úmyslu dárci, příp. obdarovaného (srov. Rose-Ackerman, 1999, s. 92–94).

Za situace, kdy je ovšem tento skutečný úmysl většinou zastřený, se klíčovou otázkou jeví být spíše, zda a příp. v jaké formě následně došlo k naplnění recipročního vztahu mezi dárcem a obdarovaným. Použijeme-li trestněprávní analogii, jednalo by se o otázku, zda došlo k naplnění znaků skutkové podstaty konkrétního trestného činu (přijetí úplatku, podplácení, nepřímé úplatkářství) a v jakém vývojovém stádiu (pokus, dokonání). Úkolem regulace financování politických stran (volebních kampaní) by tudíž mělo být především zajištění podmínek, kdy bude legálně nemožné poskytnout soukromý dar (finanční příspěvek) tajně a tedy skrytý skutečný úmysl (motiv) jeho poskytnutí, jenž se leckdy stává zřejmým již v souvislosti s odhalením identity skutečného dárci. Úkolem trestněprávní regulace je pak sankcionování případů, kdy v souvislosti s poskytnutým (a zveřejněným) darem politické straně byl odhalen nelegální (úplatkářský, korupční) úmysl donora a prokázána souvislost mezi jednáním obdarovaného a poskytnutým finančním příspěvkem. Z tohoto hlediska máme za to, že problémem (korupční hrozbou) financování politických stran ze soukromých zdrojů není samotná možnost poskytování/přijímání darů či jiných bezúplatných plnění politickým stranám (kandidátům), ale

skutečné úmysly a zájmy, které jejich poskytovatelé (donoři) či obdarovaní sledují, a jejich faktické naplňování v politické praxi.

Současný trend v regulaci financování politických stran nicméně směřuje primárně k potírání samotného financování politických stran ze soukromých zdrojů jako takového a až sekundárně (pokud vůbec) k nastavení pravidel odpovídajících principu transparentnosti. Nástroje regulace, přijímané právě ve snaze zabránit potenciálnímu výskytu korupce v rámci soukromého financování politických stran, totiž přináší zejména řadu restriktivních opatření, omezujících jak osoby dárců, tak i výši poskytnutých darů.

Samotný obsah § 18 zřetelně ukazuje, že uvedenému trendu do značné míry „podlehl“ i zákonodárce při novelizaci zákona o politických stranách (provedené zákonem č. 302/2016 Sb.). Dokladem takového tvrzení je pak nejen onen výčet „zakázaných“ subjektů soukromoprávního charakteru v odst. 1, ale i restrikce (limity) přijaté ve vztahu k ostatním „nezakázaným“ darům či jiným bezúplatným plněním, jež jsou obsahem odst. 2 (viz níže).

Ani v tomto případě nepovažujeme za nezbytné se podrobněji věnovat každému z těchto „zakázaných“ subjektů, spíše zde učiníme několik obecných poznámek. Jak již bylo zmíněno, zahrnutí svěřenského fondu [písm. h)] do výčtu „zakázaných“ subjektů je reakcí zákonodárce na změny v právní úpravě v souvislosti s přijetím občanského zákoníku. Svěřenský fond, upravený v § 1448 až § 1474 obč. zák. (s inspirací v občanském zákoníku kanadské provincie Québec), představuje zcela zvláštní druh správy cizího majetku (svěřenský fond nemá právní osobnost), přičemž jeho podstata spočívá v tom, že zakladatel svěřenského fondu vyčlení ze svého majetku určitou část a svěří ji správci, který majetek spravuje ve prospěch určité osoby (obmyšleného) či za konkrétním účelem (soukromý či veřejně prospěšný). Základním znakem tohoto institutu je tedy, že vyčleněný majetek přestává být vlastnictvím zakladatele, stává se samostatnou množinou, která není ani vlastnictvím správce, ani obmyšleného, správce je však oprávněn ke svěřenému majetku vykonávat práva, která vlastníkovu přísluší. Praxe nicméně odhalila slabiny tohoto institutu, resp. jeho právní úpravy, a tou je jednak umožnění anonymity zakladatele (skutečného vlastníka) i do fondu převáděného majetku, neboť převodem evidovaného majetku (nemovitosti, podíly, akcie) z příslušné evidence skutečný vlastník mizí (je nahrazen osobou správce svěřenského fondu), jednak znemožnění dohledu ze strany orgánů veřejné moci, neboť svěřenské fondy vznikají na základě zakladatelské smlouvy ve formě notářských zápisů, aniž by byly jakkoliv centrálně evidovány (srov. např. Hampel, 2016). Tyto slabiny byly ostatně také důvodem, proč byly svěřenské fondy zahrnuty do výčtu „zakázaných“ subjektů v odst. 1, jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 302/2016 Sb. („do výčtu se nově zahrnují svěřenské fondy, neboť jejich právní úprava v podstatě umožňuje anonymní dárcovství...“). Pro úplnost je vhodné dodat, že novela občanského zákoníku (zákon č. 460/2016 Sb., s účinností od 28. 2. 2017) na tyto nedostatky reagovala zavedením centrální evidence svěřenských fondů, s inspirací v zákoně č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob.

V odst. 1 pod písm. i) zakotvený zákaz politických stran přijímat dary nebo jiná bezúplatná plnění „od jiné právnické osoby, stanoví-li tak jiný právní předpis“

cílí dle našeho názoru především na subjekty, které mají zapovězeno se podílet na financování politických stran již ze samotné povahy své činnosti či účelu existence (např. veřejné vysoké školy). Explicitní zákaz obsahuje kupříkladu § 306 odst. 2 obč. zák., který zakazuje „založit nadaci za účelem podpory politických stran a hnutí nebo jiné účasti na jejich činnosti“. Za důvod existence takového zákazu bývá uváděn především rozpor této činnosti s principem obecné prospěšnosti nadační činnosti a snaha o zachování neutrality v činnosti nadací, nicméně spornou otázkou zůstává použitelnost tohoto zdůvodnění i na nadace zřizované k jinému než obecně prospěšnému účelu, např. hospodářsky užitečnému účelu, viz § 302 odst. 1 obč. zák. (blíže srov. Lavický a kol., 2014, s. 1340).

Pro zajímavost je vhodné dodat, že ústavnost obdobného zákazu, byť ve vztahu k financování volebních kampaní, posuzoval i Nejvyšší soud USA ve věci *FEC v. Massachusetts Citizens for Life* [479 U.S. 238 (1986)] a ve věci *Austin v. Michigan Chamber of Commerce* [494 U.S. 652 (1990)]. Nejvyšší soud konstatoval, že v takových případech je nezbytné odlišovat účel vzniku právnických osob a charakter jejich činnosti, tj. zda se jedná o neziskové organizace a občanská sdružení (*non-profit* či *issue advocacy organizations*), bez jakéhokoliv napojení na ziskové organizace, anebo o obchodní korporace založené primárně za účelem vytváření zisku. Zákaz vynakládání finančních prostředků u prvně jmenovaných totiž dle Nejvyššího soudu představuje nepřipustné omezení jejich svobody (politického) projevu (*corporate political speech*) a tedy porušení Prvního dodatku Ústavy USA, neboť byly primárně založeny za účelem obhajoby zvolených témat a otázek veřejného zájmu, zatímco u obchodních korporací tomu tak není, neboť finanční podpora se míjí s původním účelem jejich existence a její poskytování není ani důvodem podpory dané obchodní korporace ze strany společnosti (blíže srov. Hellmann, 2012).

Za nadace *sui generis* („politické nadace“) zřízené cíleně za účelem participace na politické činnosti dané politické strany je pak možné považovat tzv. politické instituty (blíže viz komentář k § 17 odst. 4), jež mají ostatně také zapovězeno podílet se na financování politických stran [písm. g)].

Společným charakteristickým znakem poslední skupiny „zakázaných“ subjektů vyjmenovaných v odst. 1 je zahraniční prvek. Zákon totiž výslovně zakazuje politickým stranám přijímat dary či jiná bezúplatná plnění jednak od „zahraničních právnických osob“, pokud se však nejedná o zahraniční „politické strany a fundace zřízené k veřejně prospěšné činnosti“ [písm. j)], jednak od „fyzických osob, které nejsou státními občany České republiky“ [písm. k)], přičemž i zde činí výjimku ve vztahu k fyzickým osobám, které „mají právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu“. S ohledem na státoobčanský princip, s nímž je na ústavní úrovni svázáno právo sdružovat se v politických stranách (čl. 20 odst. 2 ve spojení s čl. 42 odst. 1 Listiny) a jenž je konkretizován v § 1 odst. 1 zák. o politických stranách, není zakotvení těchto zákazů namířených proti zahraničním subjektům nikterak překvapivé. Tato omezení totiž do značné míry sledují shodný účel, vycházející z mimo jiné z klíčové a nezastupitelné role politických stran pro fungování politického systému, kvalitu reálného výkonu moci i podobu dělby moci ve státě (blíže viz komentář k § 1 odst. 1). Snahou zákonodárce je tak regulovat příliv finančních prostředků z kapes zahraničních subjektů do pokladen tuzemských politických stran,

přičemž kvůli výše popsaným negativním důsledkům, potenciálně vzniklým vlivem nijak nekontrolovaného propojení finančních prostředků ze soukromých zdrojů a politických stran, zvolil restriktivní opatření v podobě úplných zákazů.

Snaha zamezit nežádoucí příliv zahraničního kapitálu a tedy vliv na rozhodování i směřování dané politické strany nemusí být ovšem jediným důvodem pro přijetí takových restrikcí. Politická praxe (zejména v 90. letech minulého století) totiž vyvolala potřebu reagovat i na jiné negativní jevy. Za ty je třeba považovat jednak financování politických stran skrze „fiktivní“ zahraniční dárcce za účelem skrytí identity skutečného tuzemského dárcce (např. ODS v roce 1995), jednak existence tajných („černých“) bankovních kont politických stran vedených u zahraničních bank či finančních institucí (viz např. ODA v roce 1992 či ODS v roce 1997). Na tuto praxi ostatně cílí i zákaz vlastnit majetek mimo území ČR (§ 17 odst. 11), resp. příkaz používat ke své činnosti pouze finanční prostředky vedené na účtech u finančních institucí se sídlem v ČR (§ 17a odst. 1).

Tvrdość a absolutní povahu pojednáváných zákazů pak zmírňují ony výjimky, týkající se jak zahraničních právnických osob, tak i fyzických osob, jež nejsou občany ČR. Ve vztahu k zahraničním právnickým osobám je výjimka ze zákazu stanovena vůči „zahraničním politickým stranám a fundacím zřízeným k veřejně prospěšné činnosti“. Zatímco u prvně jmenované nelze, s ohledem na relativně běžnou praxi mezinárodní (zejména evropské) spolupráce (typicky předvolební podpora, ojedinele i finanční výpomoc) mezi „rodinami“ politických stran, v podstatě nic namítat, ve vztahu k druhé totéž konstatovat nelze. Zákon totiž na straně jedné výslovně [obecně prospěšné společnosti či ústavy – písm. j)], resp. odkazem na jiný právní předpis [nadace dle občanského zákoníku – písm. i)] zakazuje tuzemským subjektům zřízeným za veřejně prospěšným účelem podílet se na financování politických stran, na straně druhé v podstatě totožným zahraničním subjektům, tj. „fundacím zřízeným k veřejně prospěšné činnosti“ (viz legální definice fundace – § 303 obč. zák.) to však umožňuje.

Ve vztahu k fyzickým osobám, jež nejsou občany ČR, se uplatňuje výjimka vůči fyzickým osobám, které „mají právo volit na území ČR do Evropského parlamentu“. Její zakotvení má logiku v tom směru, že pokud je dané fyzické osobě umožněno (za splnění zákonných předpokladů) být voličem tuzemské politické strany, resp. kandidující volební strany (být pouze toliko ve volbách do Evropského parlamentu a do obecních zastupitelstev), není žádného racionálního důvodu, proč by nemohla danou politickou stranu (ale samozřejmě i jinou, neboť uvedená výjimka platí ve vztahu ke všem politickým stranám, bez ohledu na jejich kandidaturu v daných volbách) také aktivně (finančně či ve formě bezúplatného plnění) podporovat. Jinými slovy, dané fyzické osobě je umožněno se z nejnižší úrovně vztahu jednotlivce a politické strany (volič) posunout o úroveň výše (příznivec, podporovatel); posun na nejvyšší úroveň (člen) je však těmto fyzickým osobám již zapovězen (viz komentář k § 2 odst. 3).

K odst. 2

V logice předešlého výkladu ohledně negativních důsledků spojených s nijak kontrolovaným propojením peněz ze soukromých zdrojů a politických stran a s tím

spojenou hrozbou výskytu korupce coby jevem v podstatě vlastním soukromému dárcovství politickým stranám, by bylo možné učinit závěr, že větší (hodnotnější) dar toto riziko zvyšuje, neboť s sebou také nese pravděpodobnost vyšší míry závislosti obdarovaného na dárci. Zjednodušeně řečeno, hodnotnější dar či jiné bezúplatné plnění prohlubuje „kvalitu“ recipročního vztahu dárce a obdarovaného a tedy zvyšuje i pravděpodobnost výskytu jednání v podobě tzv. korupce *quid pro quo*. Jak již bylo také zmíněno, v mezinárodním srovnání poměrně častou reakcí zákonodárce ve snaze předcházet potenciálnímu výskytu těchto negativních jevů bývá přijetí restriktivních opatření omezujících nejen osoby dárců, ale i výši poskytnutých darů, v podobě nepřekročitelných limitů. Tak tomu je i v případě odst. 2, do něhož zákonodárce nově (prostřednictvím zákona č. 302/2016 Sb.) ve vztahu k „povoleným“ darům a jiným bezúplatným plněním zakotvil limit ve výši 3 mil. Kč od „jedné a téže osoby“ a „v jednom kalendářním roce“.

Zákonem stanovené regulační opatření, určitým způsobem (limitace či úplný zákaz) omezující potenciálně poskytnuté finanční prostředky dané politické straně, nicméně samo o sobě představuje opatření omezující svobodu (politického) projevu (čl. 17 odst. 1 Listiny) dotčených subjektů (potenciálních donorů), v těchto případech vyjádřeného ve formě poskytnutí daru či jiného bezúplatného plnění preferované politické straně, zjednodušeně řečeno „*money is speech*“ (srov. k tomu např. Sullivan, 1996, s. 663), byť se objevují i názory tuto tezi popírající, ve smyslu „*money is not speech, it's property*“ (srov. k tomu např. Youn, 2010). Akceptujeme-li názor, že se skutečně jedná o opatření omezující svobodu projevu, pak je třeba na ně nazírat skrze ústavní požadavky na respekt k základním právům a svobodám (čl. 4 odst. 1 a odst. 4 Listiny), a proto jakékoliv omezení svobody projevu musí být výjimkou, kterou je nutno interpretovat restriktivně a kterou lze ospravedlnit jen kvalifikovanými, ústavou či zákonem předvídanými okolnostmi – sledování legitimního účelu (cíle), proporcionalita omezení.

Jak již bylo opakovaně zdůrazněno, ve vztahu k regulaci financování politických stran ze soukromých zdrojů se jejím hlavním účelem, legitimizujícím (ospravedlňujícím) omezení základních práv a svobod v důsledku takové regulace, stala prevence (boj) proti korupci spojené s politickými stranami, a to v jejím úzkém pojetí, tzv. korupce *quid pro quo*. Z hlediska obsahu limitační klauzule svobody projevu, obsažené v čl. 17 odst. 4 Listiny, se tak bude patrně jednat o opatření „v demokratické společnosti nezbytné“ pro „ochranu práv a svobod druhých“. Skrze něj se do hry dostává ústavní požadavek na ochranu svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny), příp. férovosti a integrity volebního procesu a jeho principů, zejména pak rovnosti volebního práva a zajištění rovných podmínek pro přístup k voleným veřejným funkcím (čl. 21 Listiny).

Veřejný zájem na prevenci (boji) proti korupci spojené s politickými stranami byl ostatně také oním legitimním účelem, ve vztahu k němuž byla Nejvyšším soudem USA ve věci *Buckley v. Valeo* [424 U.S. 1 (1976)] posuzována ústavnost (soulad s Prvním dodatkem Ústavy USA, garantujícím svobodu projevu) regulačních opatření v podobě limitace výše finančních příspěvků (*contributions*) poskytnutých kandidujícím subjektům (nikoliv pouze politickým stranám) mimo jiné ze strany soukromých fyzických osob, které byly zakotveny v tehdy platném *the Federal*

Election Campaign Act (FECA) z roku 1971. Nejvyšší soud je shledal ústavními (na rozdíl od limitů na volební výdaje), neboť prevence před možným výskytem korupce a samotný výskyt korupce („*preventing corruption and the appearance of corruption*“) v důsledku nekontrolovaného a neregulovaného vlivu finančních prostředků na volební a politickou soutěž dostatečně ospravedlňuje („*is constitutionally sufficient justification*“) omezení ústavně garantovaných základních práv a svobod. Samotný pojem korupce politických stran a kandidujících subjektů vymezil tak, že se jedná o jev přesahující míru běžných úplatků veřejných činitelů, když tzv. korupce *quid pro quo* se stává účelnou především v prostředí výskytu velmi vysokých finančních příspěvků ze strany zájmových skupin a soukromých donorů, které mohou významně ovlivnit samotný způsob a směr politického rozhodování obdarovaného, vést k vytváření politických dluhů („*creation of political debts*“).

V teorii i judikatorní praxi se ovšem v souvislosti s limitací (či úplným zákazem) některých finančních prostředků ze soukromých zdrojů financování politických stran do popředí dostává i jiný legitimní účel (veřejný zájem), kterým je prosazování a zachování rovných a férových podmínek politické soutěže, tj. *rovnost šancí soutěžících subjektů* „*Chancengleichheit, political equality* či *level playing field*“ (srov. např. Ward, Pinto-Duschinsky, Alexander, 2003 nebo Tokaji, 2011). Kupříkladu E. Garrett v něm dokonce spatřuje primární veřejný zájem, který je často maskován bojem s korupcí (srov. Garrett, 2009, s. 669).

Ačkoliv princip (status) rovnosti charakterizuje vztah politických stran navzájem, požadavky jsou kladeny primárně na stát, a to při nastavení podmínek vstupu a participace v politické soutěži (včetně financování ze státního rozpočtu – blíže viz komentář k § 20). Dle výše uvedených názorů by pak stát jimi měl reagovat i na nežádoucí vliv nadměrných a nijak nekontrolovaných finančních prostředků ze soukromých zdrojů na povahu politické soutěže, projevující se v podobě vychýlení rovnosti soutěžících i rovnosti podmínek přístupu do soutěže (*unequal access to office; distortion effect*). Přestože peníze podmiňují zisk politické moci (vlivu) a z obráceného úhlu pohledu politická moc podmiňuje a přitahuje finanční prostředky ze soukromých zdrojů, rozdíly u soutěžících politických subjektů v přístupu k soukromému bohatství nesmí znamenat rovněž rozdíly v přístupu k výkonu moci (srov. např. Sunstein, 1994, či Ansolabehere, Snyder, 1998). Jak konstatuje R. Hasen, pokud volební soutěž vnímáme jako volný trh myšlenek, politických hodnot a témat či jako diskuzi, za situace, kdy jeden či více zúčastněných aktérů disponuje nesrovnatelně vyššími finančními prostředky než ostatní, zvyšuje to jejich potenciál ovlivňovat charakter takové diskuze a určovat její obsah i výsledek, který se může od původního směru a charakteru diskuze výrazně odlišovat (srov. Hasen, 2012, s. 21). Někteří autoři dokonce hovoří o korupci v širším smyslu jako korupci deformující rovnovážné rozložení zájmů a politického vlivu „*corruption as the distortion of influence*“ (srov. např. Burke, 1997, nebo Hellmann, 2012).

Zajištění rovnosti šancí soutěžících subjektů na úspěch v politické soutěži samo o sobě představuje jeden z nezbytných předpokladů naplnění ústavního příkazu umožnění (aktivně ochranný prvek) a ochrany (pasivně obranný prvek) svobodné (volné) soutěže politických stran (sil), jak jej vymezuje čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny. „Pojem ‚svobodná soutěž‘ implicitně předpokládá pluralitu, ale také rovnost

šancí a zdrženlivost při omezení ze strany veřejné moci, která musí být velmi restriktivní a jsou přípustná pouze ve výjimečných a legitimních případech.“ (cit dle Wagnerová, Šimíček, Langášek, a kol., 2012, s. 517). Otázkou ovšem zůstává, do jaké míry lze po státu (veřejné moci) legitimně požadovat, aby svými regulačními opatřeními tuto faktickou nerovnost mírnil a dorovnával, neboť se tím současně vystavuje hrozbě možného střetu s ústavně garantovanými základními právy a svobodami.

Koneckonců odpůrci takové regulace namítají, že tato nerovnost je charakteristickým rysem „volného trhu“ (politické soutěže) a případné zásahy ze strany státu se dostávají do rozporu se svobodou (zejména svobodou projevu) jejich aktérů, a to jak na straně donorů (v možnosti výběru podporovaného subjektu i určení výše poskytnutých prostředků), tak i na straně kandidujících subjektů (ve výběru podporovatelů i volbě nástrojů, jak efektivně soutěžit). Paradoxně tak těmito zásahy vůči některým z donorů může stát zakládat další nerovnost. Jak ostatně konstatoval i Spolkový ústavní soud, „právo na rovnost šancí (*Recht auf Chancengleichheit*) je porušeno tehdy, jestliže státní orgány ve volební kampani působí ve prospěch či neprospěch některých politických stran či kandidátů“. [BVerfGE 44, 124 (*Öffentlichkeitsarbeit*), cit. dle Molek, Šimíček, 2006, s. 91–92]. Příkaz v čl. 22 Listiny je proto třeba vykládat rovněž v souvislosti s čl. 3 odst. 1 a čl. 4 Listiny, když je požadavek svobodné soutěže politických sil neslučitelný s jakoukoliv formou diskriminace a také je při jeho naplňování nutno dbát na zákaz zneužití případných omezení (srov. Wagnerová, Šimíček, Langášek, Pospíšil a kol., 2012, s. 517).

V souvislosti s regulací (omezením) v podobě limitace výše poskytnutých darů a jiných bezúplatných plnění, lze o možném zneužití uvažovat jak při samotném nastavení jejich výše, tak z hlediska skrytě účelového zaměření na některé, v politické soutěži se aktuálně prosazující subjekty. Důvod, proč zde byla zvolena zrovna výše 3 mil. Kč, v důvodové zprávě k zákonu č. 302/2016 Sb. nenalezneme, neboť se v ní pouze lakonicky konstatuje, že „limit pro poskytnutí daru straně a hnutí se navrhuje v komparaci se zahraniční právní úpravou spíše v horní hranici“. Ačkoliv se na první pohled může takto nastavený limit jevit jako benevolentní, při zpětném pohledu na strukturu příjmů (etablovaných) politických stran ze soukromých zdrojů je třeba zdůraznit, že nemalé množství v minulosti jim poskytnutých darů by kvůli své hodnotě, několikanásobně převyšující zákonný limit, bylo z hlediska současné právní úpravy nepřipustné. Současně se zde zakotvuje několik pojistek proti případným snahám tento limit v praxi obejít. Ve snaze zabránit poskytování věcných darů či jiných bezúplatných plnění, jejichž cena by za účelem dodržení takto stanoveného limitu byla záměrně podhodnocena, zákon konstruuje pravidlo jejich ocenění skrze „cenu obvyklou“ (ve smyslu zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, na nějž výslovně odkazuje). V této souvislosti se do jisté míry jeví být matoucí spojení „peněžitých darů, popřípadě peněžních částek odpovídajících obvyklé ceně“, neboť je v praxi stěžejí představitelnou situace, kdy by poskytnutý peněžitý dar, resp. peněžní částka měla jinou hodnotu než dané částce skutečně odpovídající hodnotu (snad jen v situacích, kdy by byly poskytnuty v jiné měně, příp. v historických platidlech).

Obdobné snaze obejít takto stanovený limit, tentokrát skrze poskytování nadměrných členských příspěvků, odst. 2 čelí stanovením maximální možné výše členského

příspěvku poskytnutého členem své politické straně a to v částce 50 000 Kč za kalendářní rok. Uvedený limit samozřejmě nelze interpretovat jako zákaz členů poskytovat své politické straně dary či jiná bezúplatná plnění v částce (obvyklé ceně) přesahující daný limit, nicméně již se nebude jednat o členský příspěvek, ale o dar fyzické osoby, na něž se vztahuje onen třímilionový limit ve větě první.

V neposlední řadě je zde vyvíjena snaha čelit praxi v podobě účelového rozepisování poskytnutých darů mezi vícero subjektů, ovšem personálně či obchodně propojených. Konkrétně tak činí tím, že za jednu a tutéž osobu považuje i „právníckou osobu, která je ve vztahu k osobě podle věty první osobou ovládající nebo ovládanou“. Potenciálnímu výskytu tzv. bílých koní, tj. fyzických osob, jež jsou (leckdy i bez svého vědomí) do role dárců pouze účelově dosazeny, a to za účelem skrytí identity dárců skutečného, tímto však zabráněno není. Proto nelze dospět k závěru, že výčet těchto pojistek proti možným snahám v praxi obcházet uvedený limit je dostačující, neboť obzvláště v tomto případě nabývá na relevanci tvrzení, že „peníze, stejně jako voda, si vždy najdou koryto, kudy (do dispozice politických stran) téct“ (srov. např. Ortiz, 1998, nebo Issacharoff, Karlan, 1999).

K odst. 3

V odst. 3 je relativně podrobně upraven proces vrácení daru či jiného bezúplatného plnění obdarovanou politickou stranou dárci (poskytovateli) v případě, že byly poskytnuty „v rozporu se zákonem o politických stranách“. Tento postup se tedy netýká pouze těch darů či jiných bezúplatných plnění, jejichž hodnota (obvyklá cena) přesáhla limity zakotvené v odst. 2, nýbrž i těch, jež byly poskytnuty některým ze „zakázaných“ subjektů vyjmenovaných v odst. 1. Uvedená povinnost se ovšem nutně nevztahuje na všechny případy, kdy dar či jiné bezúplatné plnění byly poskytnuty v rozporu se zákonem, neboť v některých případech lze tento nedostatek dodatečně odstranit, aniž by bylo nezbytné ihned dar vracet dárci (např. neúplná identifikace dárců či účelu poskytnutého daru). Jisté pochybnosti ohledně správnosti postupu politické strany mohou vyvolat situace, kdy dárci jednorázově poskytnou politické straně dar převyšující onen třímilionový limit, anebo v průběhu kalendářního roku poskytnou politické straně několik darů či jiných bezúplatných plnění, přičemž poslední z nich v poměrné části již přesáhne onen třímilionový limit. Otázkou tedy zůstává, zda je politická strana vždy povinna vrátit dar celý, anebo pouze jeho poměrnou (limit přesahující) část. Kloníme se k názoru, že pokud to charakter poskytnutého daru či bezúplatného plnění umožňuje, postačí (samozřejmě pokud daný dárci s takovým postupem souhlasí), jestliže politická strana vrátí pouze onu poměrnou část, čímž se dostává do souladu s odst. 2.

Odstavec 3 rovněž řeší situace, kdy z různých důvodů (charakter poskytnutého daru či plnění, neexistence dárců atp.) není vrácení daru či jiného bezúplatného plnění postupem předvídaným ve větě první možný. V těchto případech je politická strana povinna odvést částku odpovídající poskytnutému peněžitému daru, resp. částku ekvivalentní hodnotě poskytnutého věcného daru či bezúplatného plnění do státního rozpočtu, a to případně včetně jejich úrokového zhodnocení.

Splnění povinnosti obdarované politické strany vrátit dar či jiné bezúplatné plnění, jež byly poskytnuty v rozporu se zákonem o politických stranách, je vázáno

lhůtou „nejpozději do 1. dubna roku následujícího po roce, ve kterém jej získaly“. Přestože má takto stanovený termín logiku v tom smyslu, že koresponduje s termínem splnění povinnosti politických stran odevzdat výroční finanční zprávu (§ 19h odst. 1), jejíž součástí musí být i podrobné přehledy o získaných darech, resp. bezúplatných plnění [§ 19h odst. 1 písm. g) a h)], nelze se zbavit dojmu, že se jedná o podmínku benevolentní a nacházející se v rozporu s účelem těchto omezení. Z takto stanovené lhůty totiž vyplývá, že v situaci, kdy politická strana získá takový dar kupříkladu 2. dubna, může z něho profitovat (financovat jím svou činnost) nejpozději až do 1. dubna následujícího roku, kdy ji stihá povinnost takový dar vrátit. Účelem pojednávání regulace ovšem není zajistit „bezvadnost“ hospodaření (účetnictví) politických stran k datu předložení výroční finanční zprávy, ale vyloučit případy financování politických stran způsobem nacházejícím se v rozporu se zákonem (ze „zakázaných“ soukromých zdrojů, resp. překračující limity) a tudíž znemožnit politickým stranám jakkoliv z něho profitovat, byť jen jediný den. Proto jsme toho názoru, že politická strana je povinna takový dar či jiné bezúplatné plnění vrátit ihned poté, co se o jeho „protizákonnosti“ dozví (měla by se dozvědět), což by s ohledem na podmínky kladené zákonem o politických stranách na způsob vedení účetnictví politických stran (§ 17a a § 17b) nemělo činit přílišné obtíže.

Dlužno však dodat, že takovému výkladu příliš nenahrávají sankční mechanismy, předvídané v zákoně o politických stranách, neboť sankcí (finanční pokutou) za spáchání („privilegovaného“) správního deliktu stihá toliko jednání politické strany v podobě „vrácení daru nebo jiné bezúplatného plnění po uplynutí stanovené lhůty“ [§ 19j odst. 2 písm. f), případně písm. g)]. V tomto směru pak ovšem zcela postrádá smysl zakotvení správního deliktu ve smyslu § 19j odst. 2 písm. a), spočívajícího v „porušení § 17 odst. 8“ (blíže viz komentář k § 19j odst. 2).

K odst. 4

Za účelem naplnění principu transparentnosti je politickým stranám stanovena povinnost zajistit „identifikaci dárce“. Zákonodárce ji konkretizuje prostřednictvím odkazu na § 19h odst. 1 písm. h) zák. o politických stranách, což ovšem může vyvolat jisté pochybnosti, neboť citované ustanovení zakotvuje toliko povinnost politických stran předložit přehled „poskytnutých ostatních bezúplatných plnění, jejichž obvyklá cena převyšuje částku 50 000 Kč“, jež také musí být identifikovány „uvedením jména, příjmení a data narození; je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo“. Z uvedeného vyplývá, že tento odkaz je použitelný pouze toliko ve vztahu k náležitostem identifikace, přičemž dle odst. 4 se týká všech osob dárců (resp. poskytovatelů bezúplatných plnění), bez ohledu na výši jimi poskytnutého daru (bezúplatného plnění). Hlavní otázkou ovšem zůstává, proč je tato povinnost zde vůbec zakotvena, když totéž vyplývá z povinnosti vést tzv. zvláštní účet ve smyslu § 17 odst. 2 písm. a), odst. 3 ve spojení s § 17b. Rozdíly jsou dány pouze v požadavcích na identifikaci (zejména uvedení data narození).

K odst. 5

Odstavec 5 vedle výše uvedených povinností ukládá politickým stranám ještě jednu povinnost, a to přijímat dary nebo jiná bezúplatná plnění, jejichž výše nebo

obvyklá cena „přesahuje částku 1 000 Kč“, pouze „na základě písemné smlouvy“. Tato povinnost byla do zákona o politických stranách nově vložena na základě novelizace provedené zákonem č. 302/2016 Sb., přesněji řečeno „staronově“, neboť v zákoně o politických stranách (§ 17a) byla původně zakotvena až do listopadu 2004, kdy nabyla účinnosti novela (zákon č. 556/2004 Sb.), která tuto povinnost zrušila.

Ačkoliv i zde lze (důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb. o této otázce mlčí) dovodit snahu zákonodárce přispět ke zprůhlednění financování politických stran ze soukromých zdrojů, nabízí se otázka, zda se již nejedná o snahu přílišnou a do značné míry i nadbytečnou, byť administrativně dosti náročnou. Zákon o politických stranách totiž na straně jedné stanoví (leckdy i opakovaně) řadu povinností vedoucích k dostatečné identifikaci dárců, resp. poskytovatelů bezúplatného plnění, na straně druhé s nyní pojednávanou povinností již neváže nic dalšího, když politické strany nejsou povinny tyto smlouvy zveřejňovat, přiložit je k výroční finanční zprávě (postačuje pouze přehled), ani její nesplnění nikterak nesankcionuje. Má-li být její plnění předmětem jakési namátkové kontroly ze strany Úřadu, příp. součástí auditu, pak i ve vztahu k těmto situacím zákon o případných konsekvencích jejího nesplnění mlčí. V tomto směru lze rovněž vyjádřit obavu, zda se již nejedná o snahu kontraproduktivní, míněno z hlediska podpory obecně žádoucího financování politických stran prostřednictvím menších darů z řad podporovatelů a příznivců, které může tato povinnost uzavřít s politickou stranou písemnou smlouvu odradit od záměru přispět nevelkým obnosem na její činnost.

Související ustanovení:

§ 17–17 b, § 19h – Výroční finanční zpráva, § 19j odst. 2 písm. a), f), g) – Správní delikty právnických nebo podnikajících fyzických osob a politických stran, § 20 – Státní příspěvky, § 20a – Výplata příspěvků na činnost

Související předpisy:

čl. 5 Ústavy, – čl. 4, čl. 17 odst. 1 a odst. 4, čl. 20 odst. 2, čl. 22 Listiny, – §146, § 303, § 306 odst. 2, § 1448–1474 obč. zák., – zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku

Literatura:

- Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník, I. Obecná část (§ 1–654). 1. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2014.
 Molek, P., Šimíček, V. *Soudní přezkum voleb.* Praha: Linde, 2006.
 Morlok, M. *Politické strany a korupce.* in: Dančák, B., Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.) *Korupce: projevy a potírání v ČR a EU.* Brno: MPÚ, 2006, s. 128 – 140.
 Persily, N. *The Law of American Party Finance.* in: Ewing, K. D., Issacharoff, S. (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective.* Oxford: Hart Publishing, 2006, s. 213–240.
 Rose-Ackerman, S. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.* Cambridge: University Press, 1999.
 Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod s komentářem.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
 Ward, G., Pinto-Duschinsky, M., Alexander, H. *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies.* Washington: USAID, 2003.
 Youn, M. (ed.) *Money, Politics, and the Constitution: beyond Citizens United.* New York: The Brennan Center for Justice at NYU School of Law, 2010.

- Ansolahehere, S., Snyder, J. M. Money and institutional power. *77 Texas Law Review* 1998, č. 6, s. 1673-1704.
- Burke, T. S. *The Concept of Corruption in Campaign Finance Law*. 14 Constitutional Commentary 1997, s. 127-149.
- Fisher, J. *Why do companies make donations to political parties?* *Political Studies* 4/1994, s. 690-699.
- Garrett, E. *New Voices in Politics: Justice Marshall's Jurisprudence on Law and Politics*. Harvard Law Journal č. 2/2009, s. 669-678.
- Hampel, P. Svěřenský fond jako nástroj podnikání. *Rekodifikace a praxe*. 2016, č. 1, s. 10-12.
- Hasen, R. L. *Citizens United and the Orphaned Antidistortion Rationale*. 27 Georgia State University Law Review 4/2012, s. 18-33.
- Hellmann, D. *Defining Corruption and Constitutionalizing Democracy*. Michigan Law Review č. 6/2012, s. 1386-1421.
- Issacharoff, S., Karlan, P. S. *Hydraulics of Campaign Finance Reform*, 77 Texas Law Review 1999, s. 1705-1738.
- Ortiz, D. R. *Water, Water Everywhere*. 76 Texas Law Review 1998, s. 1739-1749.
- Říha, M. Právo křičet: K oprávnění státu zasahovat do volební soutěže v judikatuře soudů. *Právník*. 2016, č. 10, s. 885-994.
- Sullivan, K. M. *Political Money and Freedom of Speech*. UC Davis Law Review č. 6/1996, s. 663-690.
- Sunstein, C. R. *Political equality and unintended consequences*. 94 Columbia Law Review 4/1994, s. 1390-1414.
- Šimíček, V. Novela zákona o politických stranách v oblasti financování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2000, č. 3, s. 285-291.
- Tokaji, D. The Obliteration of Equality in American Campaign Finance Law (And Why the Canadian Approach is Superior). *Ohio State Public Law Working Paper 140/2011*, s. 1-18.

Úřad

§ 19

(Zřízení, sídlo a nezávislost Úřadu)

(1) Zřizuje se Úřad se sídlem v Brně jako ústřední správní úřad pro dohled nad hospodařením stran a hnutí v zákonem stanoveném rozsahu. Úřad je účetní jednotkou.

(2) Úřad je nezávislý orgán; ve své činnosti se řídí pouze zákony a jinými právními předpisy.

(3) Do činnosti Úřadu lze zasahovat jen na základě zákona.

K odst. 1

„Úřadem“ je Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (srov. § 17a odst. 4). Jeho zřízením by se měla dosavadní kontrola hospodaření politických stran dostat na kvalitativně novou úroveň. Poslanecká sněmovna jako správní úřad svého druhu se podle právní úpravy nahrazené zákonem č. 302/2016 Sb. omezovala na kontrolu výroční finanční zprávy, zatímco Úřad by měl vyvíjet systematictější dohledovou činnost. Ta byla v první polovině 90. let minulého století spojována s NKÚ, jehož kontrolní působnost, založenou zákonem

však Ústavní soud zrušil (Pl. ÚS 26/94). Hlavním důvodem bylo nedostatečné ústavní zmocnění, protože kontrola hospodaření s finančními příspěvky státu se nedala odlišit od jiných příjmů politických stran, jejichž kontrolu již nebylo možné opřít o kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu: „Ústavní soud je toho názoru, že poté, co příspěvky státu byly o ‚hospodaření se státním majetkem‘ ve smyslu čl. 97 Ústavy České republiky, ale že použití těchto příspěvků je již vnitřní záležitostí těch subjektů, jimž byly uděleny.“ Současně však Ústavní soud vyslovil obecnější varování před „postátněním“ kontroly hospodaření politických stran, protože může ohrozit zásadu oddělenosti politických stran od státu. To by mělo být prvkem hodnocení každého kontrolního systému, přičemž Ústavnímu soudu se tehdy jako nejvhodnější jevílo zveřejnění výroční finanční zprávy.

Úřad je ústředním správním úřadem, čemuž odpovídají i navazující změny zákonů (např. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, nebo zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů). Z toho také plyne, že hospodaří s vlastní rozpočtovou kapitolou (srov. § 10 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech). Prohlášení Úřadu za účetní jednotku je nejspíše nadbytečné, protože ministerstva a jiné správní úřady jsou organizačními složkami státu (srov. § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích) a organizační složky státu jsou (vybranými) účetními jednotkami (srov. § 1 odst. 2 písm. c) zák. o účetnictví). Účetní jednotky vedou účetnictví, sestavují účetní závěrku, inventarizují majetek apod.

Proč však má Úřad sídlo v Brně? Když se z Brna stalo hlavní město práva a spravedlnosti, dalo se to vysvětlit přinejmenším dvěma důvody. Jednak se tím narušoval přirozený sklon k pragocentrismu, patrný od věků zvláště v Čechách, který má v důsledku koncentraci institucí i událostí všeho druhu na jediném místě. Provázen je nechutí podstatné části zbytku republiky k Pražanům, nechutí tím silnější, čím méně se jejich objektů v Praze narodilo. Podstatné však bylo i preventivní působení vůči vzniku osobních a pracovních vazeb mezi politickou třídou a soudci vrcholných soudů, jež by mohly oslabit soudcovskou nezávislost a nestrannost. Úřad však patří k politické moci, která sídlí v Praze, a jeho úředníci asi příliš mnoho času na recepcích a podobných místech trávit nebudou. Není sice nutné hospodaření politických stran kontrolovat pouze fyzicky, ale pokud by k fyzické kontrole došlo, je asi vhodné, když kontrolor sídlí v blízkosti hlavních kontrolovaných, jimiž budou patrně parlamentní politické strany. Nejpravděpodobnějším zodpovězením otázky, proč v Poslanecké sněmovně došlo ke změně sídla z navrhované Prahy ve schválené Brno, tak je odkaz na již dlouhodobě silné zastoupení jihomoravských poslanců v ústavně-právním výboru Poslanecké sněmovny, pro něž může být umístování nově vzniklých institucí ve svém regionu věcí prestiže. V tomto případě byl autorem pozměňovacího návrhu ve druhém čtení jeden z nich, J. Tejc. Argumentoval ovšem samozřejmě jinak: Úřad má být daleko od politických stran, v Brně je mnoho vhodných právníků a ekonomů a vše je tam levnější než v Praze.

K odst. 2 a 3

Úřad není jen ústředním správním úřadem, je nadto vybaven atributem nezávislosti, jež jej vyvazuje z dosahu usnesení vlády či parlamentních komor. Nezávislost

se nicméně nevyčerpává pouze tím, že se Úřad ve své činnosti řídí právními předpisy – to by tu část věty před středníkem nemusela být. Vyjdeme-li analogicky z toho, co J. Filip uvádí pro nezávislost ČNB, dá se rozlišit nezávislost ve smyslu institucionálním, instrumentálním, personálním a finančním (Filip in: Bahýřová a kol., 2010, podobně Pl. ÚS 59/2000). Ke všem se komentovaný zákon vyslovuje: institucionální nezávislost brání vydávání pokynů ze strany jiného orgánu či osoby, instrumentální nezávislost zajišťuje samostatné určování postupu při výkonu působnosti a je rovněž směrnici pro výkon dohledu, k personální nezávislosti se váží pravidla ustavování Úřadu a finanční nezávislost je propojena s vlastní rozpočtovou kapitolou. V deklaraci nezávislosti lze možná spatřovat rovněž apel na stav myslí představitelů a zaměstnanců Úřadu.

Vnější zásahy do činnosti Úřadu jsou možné pouze na základě zákona, což je vcelku běžná formulace tam, kde se chce dát najevo nezávislost na běžných organizačních pokynech, vnitřních předpisech atd. (srov. např. čl. 98 odst. 1 Ústavy ve vztahu k ČNB).

Související ustanovení:

§ 19a–19g – Úřad

Související předpisy:

zákon o účetnictví, zákon o rozpočtových pravidlech, zákon o majetku České republiky

Literatura:Bahýřová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimiček, V., Vyhnánek, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010.

§ 19a (Personální substrát Úřadu)

(1) Úřad tvoří předseda Úřadu, 4 členové Úřadu a další zaměstnanci státu v něm zařazení. Předseda Úřadu a členové Úřadu jsou zaměstnanci státu zařazení v Úřadu.

(2) Předsedovi Úřadu přísluší plat jako předsedovi výboru Poslanecké sněmovny⁸⁾.

(3) Členovi Úřadu přísluší plat jako místopředsedovi výboru Poslanecké sněmovny⁸⁾.

⁸⁾ Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

K odst. 1

Úřad je vytvářen volně podle vzoru zavedeného v podobě NKÚ, který se uplatňuje např. též v případě Úřadu pro ochranu osobních údajů. Kombinuje se zde hlava úřadu (předseda), kolegiální prvek (členové) a výkonní zaměstnanci, přičemž role

členů Úřadu není příliš propracována. To je trochu překvapivé, uvážíme-li např., že jejich platové poměry upraveny jsou.

Zvolená formulace působí dojmem, že předseda, členové a další zaměstnanci Úřadu jsou všichni zaměstnanci státu podléhající zákonu o státní službě. V § 2 odst. 1 písm. i) tohoto zákona však zjistíme, že se nevztahuje na předsedu a členy Úřadu, kteří se tak řídí režimem zákoníku práce a jiných předpisů pracovního práva. Ve služebním poměru jsou tak jen ti zaměstnanci Úřadu, kteří nepředstavují jeho politicky nominovanou řídicí složku, pokud povaha jejich činnosti odpovídá klasifikaci předjímané zákonem o státní službě (kontrolaři ano, sekretářky ne). Výsledkem je stav, kdy předseda Úřadu, na nějž se služební zákon nevztahuje, je vůči do Úřadu zařazeným zaměstnancům státu v postavení služebního orgánu. Odpovídá to nicméně § 9 odst. 5 zák. o státní službě, podle nějž je vedoucím služebního úřadu ten, kdo stojí v jeho čele, a to bez ohledu na to, je-li sám státním zaměstnancem. Do této úpravy vstupuje rovněž § 19b odst. 1 komentovaného zákona, podle nějž se předseda Úřadu „považuje za služební orgán“, což působí dojmem fikce – něco nějak není, ale my od toho odhlížíme jako by tomu tak bylo (viz k tomu § 19b).

Otázkou ovšem je, zda vůči němu může být v roli služebního orgánu vláda nebo její pověřený člen, jak by to odpovídalo jiným vedoucím ústředních správních úřadů (srov. § 10 odst. 1 písm. b) zák. o státní službě). Má-li mít výluka z dosahu služebního zákona význam, je odpověď negativní.

K odst. 2 a 3

Zákonodárce se rozhodl vyřešit platové poměry předsedy a členů Úřadu odkazem na plat předsedy, resp. místopředsedy výboru Poslanecké sněmovny, což je řešení vcelku racionální a v trochu jiné podobě již vyzkoušené (Úřad pro ochranu osobních údajů navázaný na NKÚ). Odkaz se týká platu a nikoliv dalších náležitostí, tedy různých náhrad, v čemž je odlišnost oproti Úřadu pro ochranu osobních údajů. Konkrétní výše platu se odvíjí od platové základny, která má v roce 2017 činit 2,45násobek průměrné nominální měsíční mzdy fyzických osob v nepodnikatelské sféře dosažené podle zveřejněných údajů Českého statistického úřadu za předminulý kalendářní rok (srov. § 3a odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu). Výši platové základny pro příslušný kalendářní rok vyhláší Ministerstvo práce a sociálních věcí ve Sbírce zákonů sdělením. Plat předsedy Úřadu zjistíme, když platovou základnu vynásobíme koeficientem 1,52, plat členů Úřadu násobením koeficientem 1,3 (srov. § 8 téhož zákona – jde o částku oscilující kolem 100 tis. Kč).

Související ustanovení:

§ 19 – Zřízení, sídlo a nezávislost Úřadu, § 19b – Kompetence a zastupování předsedy Úřadu, § 19c – Jmenování, odvolání a podmínky výkonu funkce předsedy Úřadu

Související předpisy:

zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, – zák. o státní službě