

Prosazování
efektivního
protikorupčního
institucionálního rámce
v zemích střední
a východní Evropy.

FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN



Jak posílit transparentnost a kontrolu hospodaření politických stran v ČR

Podmínky vymahatelnosti zákonných opatření a transparentnosti financování politických stran a hnutí v České republice

Lenka Petráková, Oživení
[Autorka](#)

Jan Sommer
[Grafická úprava](#)

ISBN: 978-80-905762-7-8

Publikace vznikla v roce 2014.

www.oziveni.cz
www.bezkorupce.cz

Analýza vznikla s finanční podporou Evropské komise a Mezinárodního visegradského fondu. Názory vyjádřené v této publikaci jsou názory autorů a Evropská komise ani Mezinárodní visegradský fond neodpovídá za jakékoliv užití informací v publikaci obsažených.

Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the
European Union



OBSAH

| | |
|--|-----------|
| 1. ÚVOD | 4 |
| 2. PRÁVNÍ RÁMEC | 5 |
| 2.1 CHYBĚJÍCÍ DEFINICE POLITICKÉ STRANY A HNUTÍ | 5 |
| 2.2 SMÍŠENÉ FINANCOVÁNÍ | 5 |
| 2.3 VOLEBNÍ KAMPANĚ | 7 |
| 2.4 VÝROČNÍ FINANČNÍ ZPRÁVA | 8 |
| 3. INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLA, MONITORING A DOHLED | 9 |
| 4. SANKCE | 11 |
| 5. METODICKÉ VEDENÍ A VZDĚLÁVÁNÍ | 12 |
| 6. TRANSPARENTNOST, ÚČAST VEŘEJNOSTI A VEŘEJNÁ KONTROLA | 13 |
| 7. SHRNU TÍ | 14 |
| 8. DOPORUČENÍ | 15 |

1. ÚVOD

Politické strany nominují své zástupce do volebního klání a ucházejí se o důvěru občanů s tím, že je budou zastupovat a budou hájit jejich zájmy čestně a odpovědně. Politické strany jako základní stavební kameny zastupitelské demokracie tak mohou hrát významnou roli v krizi důvěry v demokratické instituce, které v posledních desetiletích čelí nejen západoevropské státy. O to vážnější je, že čeští občané označují jako nejzkorumpovanější právě politické strany¹. Politické strany si své první místo v míře zkorumpovanosti drží, bohužel, stabilně od roku 2001, kdy je do šetření zahrnuje CVVM². Jak se občané dozvědí, kdo sponzoruje politické strany nebo kolik strany vydají ve volebních kampaních? Zajišťují zákony dostatečné podmínky institucionální i neinstitutcionální kontroly třeba nad sponzory politických stran, jejichž dary mohou být východiskem pro případné budoucí „protislužby“? Jak probíhá kontrola stavu hospodaření politických stran a nakolik je funkční? Jsou informace zveřejňovány a dostupné? To jsou otázky, které je na místě si klást.

Cílem této analýzy není podat kompletní přehled o legislativě týkající se politických stran, jejich fungování, hospodaření, podnikání či omezení, ale věnovat se jednomu aspektu právních předpisů – vymahatelnosti. Tento výběr je veden myšlenkou, že pro fungování zákona není jediným zřetelem kvalita zákonných ustanovení, ale že je třeba zvážit podmínky jejich implementace. Kvalita či rozsah právní normy je sice podstatným předpokladem dobrého fungování zákona v praxi, nicméně ho nezbytně nezajistí. Normy musí zahrnovat odpovídající institucionální mechanismy předpokládající infrastrukturu pro funkční vymahatelnost (zahrnující kombinaci nástrojů na zvyšování povědomí, politiky transparentnosti, pravidel a standardů, stejně jako sankcí či jiných opatření k prevenci porušování zákona.

S ohledem na rozsah analýzy se zaměříme na mechanismy vymahatelnosti, konkrétně institucionální dohled, monitoring a audit, sankce, metodickou podporu, transparentnost a veřejnou kontrolu. Tyto oblasti budou zkoumány z hlediska:

- i) *podmínek, určených legislativou jako základním východiskem pro další implementaci, a*
- ii) *skutečné implementace.*

Při zpracování tohoto materiálu byla za metodu zkoumání zvolena analýza dokumentů, která byla standardizována pomocí obsahové analýzy.

Tento materiál byl připraven v rámci společného projektu nevládních organizací z pěti evropských zemí: České republiky, Estonska, Maďarska, Polska a Slovenska s názvem „Prosazování efektivních protikorupčních opatření v zemích střední a východní Evropy“. Cílem projektu je přispět ke zlepšení vymahatelnosti ve vybraných oblastech, konkrétně střetu zájmů, přístupu k informacím, financování politických stran a ochrany oznamovatelů nekalých jednání (whistleblowingu). Materiál bude také využit jako podklad k formulaci obecných protikorupčních doporučení pro země střední a východní Evropy ve jmenovaných oblastech.

¹ V roce 2009 největší část populace ČR označila za oblast s nejčastějším výskytem korupčního chování politické strany (22 %).

Zdroj: Korupční klima, výsledky výzkumu GfK, říjen 2009, nepublikováno, dostupné z:

http://www.gfk.cz/imperia/md/content/gfkpraha/press/2010/100406_nejzkorumpovanejsi_jsou_politicke_strany.pdf

² Nejhůře vycházejí politické strany, u nichž jsou o nejvyšší nebo téměř nejvyšší míře korupce (tj. známky 4 a 5) přesvědčeny přibližně čtyři pětiny Čechů (81 %), Tisková zpráva CVVM

http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6798/f3/po120405.pdf

³ Ústava ČR dává základní rámec existenci politických stran a jejich volné soutěži. Svobodné zakládání politických stran je zaručeno článkem 5 Ústavy ČR. Ústavnímu soudu náleží rozhodovat o zákonnosti rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiného rozhodnutí týkající se činnosti politické strany (čl. 87), tedy posuzuje zákonnost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

⁴ Ústavu doplňuje článek 20 Listiny základních práv a svobod, který uvádí, že „občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich“ (odstavec 2)

a „politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu“ (odstavec 4).

2. PRÁVNÍ RÁMEC

Polické strany se řídí zákonem č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o politických stranách a hnutích“). Zákon upravuje zakládání politických stran a hnutí, jejich registraci, rozpuštění a zrušení, pozastavení jejich činnosti, ale i jejich financování a finanční řízení. Kromě toho zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí obsahují pravidla o technických aspektech volebních postupů (první dva výše uvedené zákony obsahují rovněž ustanovení o příspěvcích poskytovaných státem na pokrytí volebních výdajů). Dále Ústava České republiky³ a Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, obsahují různá ustanovení zaručující politická práva a svobody⁴.

2.1 CHYBĚJÍCÍ DEFINICE POLITICKÉ STRANY A HNUTÍ

Žádný ze zmíněných předpisů neobsahuje definici politické strany či politického hnutí. Zjednodušeně řečeno, politické strany a hnutí jsou právními osobami (sdruženími) registrovanými podle zákona o politických stranách a hnutích. Pro právní účely neexistuje rozdíl mezi politickou stranou a politickým hnutím. Politické strany a hnutí nabývají právní subjektivity na základě registrace v rejstříku politických stran a hnutí, který je veden Ministerstvem vnitra.

2.2 SMÍŠENÉ FINANCOVÁNÍ

Zákon o politických stranách a hnutích je zásadním právním předpisem pro hospodaření politických stran. Požadavky na vedení účetnictví politickými stranami a hnutími jsou podobné požadavkům, které se vztahují na všechny ostatní právnické osoby a řídí se zákonem o účetnictví⁵. Zákon o politických stranách a hnutích umožňuje systém smíšeného financování stran, tj. financování z veřejných i soukromých zdrojů⁶:

I. VEŘEJNÉ ZDROJE⁷

a) Přímá státní finanční podpora

i) **Příspěvek na činnost⁸ strany a hnutí ze státního rozpočtu zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek na mandát. Podmínka pro vznik těchto příspěvků je včasné předložení výroční finanční zprávy se všemi náležitostmi. Nárok na stálý příspěvek je podmíněn získáním nejméně 3 % hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny a činí ročně 6 000 000 Kč při získání 3 % hlasů. Za každých dalších, i započatých 0,1 % hlasů obdrží strana či hnutí ročně 200 000 Kč a to až do výše 5 % hlasů (dále se příspěvek nezvyšuje). Nárok na příspěvek na mandát vzniká při zvolení aspoň jednoho poslance, senátora, člena zastupitelstva kraje, člena zastupitelstva hlavního města Prahy. Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 855 000 Kč a na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí ročně 237 500 Kč. V roce voleb se přiznává poměrná část ročního příspěvku.**

KOLIK ZAPLATÍ STÁT POLITICKÝM STRANÁM ZA VOLBY?

Za volby do poslanecké sněmovny v říjnu 2013 a jejich 4 leté funkční období zaplatí stát stranám a hnutím téměř 1,5 miliardy korun. Na státních příspěvcích na volební náklady vyplatí stát necelé půl miliardy, na příspěvek na činnost pak další miliardu korun. Za volby do poslanecké sněmovny tedy stát celkem stranám a hnutím za jedno volební období vyplatí zhruba 3 miliardy korun.

Zdroj: Kolik stát zaplatí stranám za úspěch ve volbách, Aktuálně.cz 27. 10. 2013

⁵ zákon č. 563/1991 Sb. o účetnictví ve znění pozdějších předpisů

⁶ §17 zákona o politických stranách a hnutích

⁷ Srovnání veřejného financování politických stran zveřejňuje ACE Electoral Knowledge Network [online]: z 219 států poskytuje politickým stranám přímou finanční podporu 59%, nepřímou finanční podporu 54%, přičemž některé státy poskytují jak přímou, tak současně nepřímou finanční podporu. Žádnou neposkytuje necelá pětina zemí. U zhruba deseti států nejsou data dostupná. V Evropské unii podporuje politické strany ve formě přímé i nepřímé finanční vedle České republiky dalších 19 států, pouze přímou 6 a pouze nepřímou 2 státy.

Dostupné z URL: <http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=PC12> [cit. 2013-11-24]

⁸ §20 zákona o politických stranách a hnutích

ii) **Příspěvek na úhradu volebních nákladů⁹ se poskytuje stranám a hnutím pouze za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v případě získání nejméně 1,5 % z celkového počtu platných hlasů. Za každý odevzdaný hlas strany dostanou 100 Kč ze státního rozpočtu. V případě voleb do Evropského parlamentu získá politická strana, hnutí nebo koalice, která ve volbách získala nejméně 1 % z celkového počtu platných hlasů, za každý odevzdaný hlas 30 Kč ze státního rozpočtu¹⁰.**

b) Nepřímá státní finanční podpora ve formě bezplatně poskytovaného vysílacího času v rozhlasu a televizi a vyhrazení místa pro výlep volebních plakátů v obcích po dobu volební kampaně do poslanecké sněmovny, evropského parlamentu a v průběhu prezidentské kampaně. Časy a prostor jsou poskytovány rovným dílem.

Podíl veřejných zdrojů¹¹ na financování politických stran a hnutí v ČR v posledních letech představuje 45–80 %¹². Z tohoto pohledu se systém veřejných příspěvků politickým stranám a hnutím v České republice jeví velmi štědrým. Politickým stranám a hnutím plynou nemalé prostředky ze státního rozpočtu, veřejná kontrola by tomu měla odpovídat.

II. SOUKROMÉ ZDROJE

a) členské příspěvky (příčemž legislativou není členský příspěvek přímo definován a v praxi je zaměňován za dary od členů strany),

b) dary¹³ a dědictví (ani pro dar nenalezneme v legislativě; legislativní podmínka pro ověření identifikace dárce u darů převyšujících 50 tis. Kč vede k účelovým dělením darů, kdy jsou jako dárci uváděny různé osoby, které faktickými dárci nejsou, a jejich jménem jsou dary realizovány; skutečný původ peněz tak zůstává nejasný, jak dokládají kontroly darů ze strany médií¹⁴; pravidla pro stanovení ceny u darů nepeněžitých chybí),

KDO MŮŽE A NEMŮŽE POSKYTNOUT POLITICKÉ STRANĚ DAR?

Peněžitě i nepeněžitě dary může poskytnout politické straně fyzická i právnická osoba. Zákon nestanoví žádné limity týkající se velikosti, formy či frekvence darů nebo členských příspěvků. Politické strany ale nesmí přijmout dar od veřejnoprávních subjektů, konkrétně:

- státu (s výjimkou příspěvků ze státního rozpočtu na volby a činnost)
- příspěvkových organizací,
- obcí, městských částí a obvodů a krajů s výjimkou pronájmu nebytových prostor,
- státních podniků, právnických osob s majetkovou účastí státu, státního podniku, právnických osob, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát, a to v případě majetkového podílu státu nebo státního podniku nad 10%,
- právnických osob s majetkovou účastí obcí, městských částí nebo obvodů,
- obecně prospěšných společností,
- jiných právnických osob, stanoví-li tak zvláštní právní předpis,
- zahraničních právnických osob s výjimkou politických stran a nadací.

Dary od fyzických osob jsou omezeny na státní občany České republiky a cizí státní příslušníky, kteří mají trvalý pobyt na území České republiky.

⁹ §85 Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR

¹⁰ § 65 Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ Vedle státních veřejných strojů mohou politické strany na evropské úrovni získat také příspěvek od Evropského parlamentu. V roce 2014 bylo 13 subjektům přiděleno 27,7 mil. EUR. Systém financování upravuje Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/2003 ze dne 4. listopadu 2003 o statutu a financování politických stran na evropské úrovni. Informace o podmínkách získání grantu, výše přidělených grantů od r. 2004 i výroční zprávy dotčených politických stran jsou dostupné z URL: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/00264f77f5/Granty-pro-politick%C3%A9-strany-a-nadace.html> [cit. 2014-04-08]

¹² Podrobněji k přehledu příspěvků ze státního rozpočtu pro parlamentní politické strany v letech 2006–2011 [online] viz tabulku zpracovanou Eliškou Waldovou.

Dostupné z URL: <http://www.mvcr.cz/clanek/transparetni-financovani-politickyh-stran-jake-zmeny-jsou-potreba.aspx> [cit. 2013-11-27]

¹³ Dar není zákonem přímo definován.

¹⁴ Např. Mf Dnes, Zemanovci uváděli falešné sponzory. Nejsem pokladník, říká Zeman; publikováno 23. 11. 2012.

Dostupné z URL: http://zpravy.idnes.cz/strana-milose-zemana-uvadi-falesne-sponzory-fm9-/domaci.aspx?c=A121122_212906_domaci_brd [cit. 2013-11-27]

c) příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemo-
vitého majetku,

d) úroky z vkladů,

e) příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných
právnických osob (jejich podnikání však zůstává
mimo veřejnou kontrolu),

f) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společen-
ských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a poli-
tických akcí,

g) půjčky a úvěry (aniž by byla stanovena pravidla
pro vykazování úvěrů za ceny obvyklé).

MOHOU POLITICKÉ STRANY PODNIKAT?

Mohou, ale ne vlastním jménem. Mohou založit
obchodní společnost nebo družstvo či se jako
společník nebo člen účastnit již založené obchodní
společnosti nebo družstva. Okruhy činnosti zákon
omezuje na:

- provozování vydavatelství, nakladatelství,
tiskáren, rozhlasového nebo televizního
vysílání,
- publikační a propagační činnost,
- pořádání kulturních, společenských, spor-
tovních, rekreačních, vzdělávacích a poli-
tických akcí, nebo
- výrobu a prodej předmětů propagujících
program a činnost příslušné strany a hnutí.

Politické strany ani hnutí nesmějí vlastnit majetek mimo území České republiky.

2.3 VOLEBNÍ KAMPANĚ

Zákon limity výdajů na volební kampaně ani povinnost vedení volebního účtu neukládá v případě voleb
do parlamentu¹⁵, Evropského parlamentu¹⁶, krajských¹⁷ a obecních zastupitelstev¹⁸. Politické strany ani hnutí
nemají žádné povinnosti nad rámec obecného zákona o účetnictví. Strany nemusí mít oddělené účty pro činnost
a volební kampaně.

Odlišná regulace platí jen pro prezidentské volby. Účinná je od roku 2013. Prezidentští kandidáti jsou
limitováni ve výdajích na volební kampaň zákonnou hranicí 40 milionů korun (vč. DPH) v případě účasti pouze
v prvním kole volby nebo 50 milionů (vč. DPH) v případě účasti i v druhém kole volby. Do částky se počítají výda-
je za ceny obvyklé v případě poskytování služeb bezplatně či za sníženou hodnotu¹⁹. Zákon o volbě prezidenta
republiky²⁰ ukládá prezidentským kandidátům další povinnosti. Konkrétně kandidát musí nejpozději ke dni
podání kandidátní listiny (podává se nejpozději 66 dní před dnem volby) zřídit tzv. **volební účet**²¹, tj. bankovní
účet určený výhradně pro financování volební kampaně²². Veškeré finanční operace v rámci volební kampaně
se musí uskutečnit prostřednictvím volebního účtu.

Na volební účet musí být ke dni podání kandidátní listiny převedeny veškeré finanční prostředky do té doby
vybrané na podporu kandidatury a na volební kampaň. U těchto darů musí být přehledně označen původ
prostředků v rozsahu jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu fyzické osoby, nebo obchodní firmy
nebo názvu, sídla a identifikačního čísla osoby u právnické osoby. Tyto informace jsou předány Ministerstvu
vnitra, které je zveřejňuje na svých internetových stránkách určených pro volby. Nevyužití finanční prostředky
musí být v zákonné lhůtě převedeny na veřejně prospěšný účel. Informace o jejich využití jsou zveřejňovány
na internetových stránkách kandidáta a zasílány též mandátovému a imunitnímu výboru Senátu.

¹⁵ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR

¹⁶ Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷ Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

¹⁸ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

¹⁹ První prezidentská kampaň v roce 2012 ukázala na některé nedostatky zákonných ustanovení, konkrétně započítávání nákladů na kampaně do zákonem stanoveného limitu s ohledem na přiměřenost slev na mediální inzerci. [online] V rámci monitoringu kampaně realizované organizací Transparency International ČR provedla ceníkové porovnání výdajů na volební kampaně. Dostupné z <http://www.transparentnivolby.cz/prezident2013/?p=668> [cit. 2014-02-11]

²⁰ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

²¹ §24 zákona o volbě prezidenta republiky; na volebním účtu se informace o platební transakci objevují v rozsahu Datum/Čas, Poznámky/Název účtu, Datum/Valuta, Variabilní/Konstantní/Specifický symbol, Částka. Z uvedeného je zřejmé, že bez nějaké kategorizace příjmů a výdajů může být i volební účet pro identifikaci transakcí nedostatečný.

²² Volební kampaň vymezuje § 35 zákona o volbě prezidenta republiky jako „jakoukoli propagaci kandidáta na funkci prezidenta republiky a volební agitaci v jeho prospěch, zejména veřejné oznámení určené na jeho podporu nebo sloužící v jeho prospěch, včetně jakékoli doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata, pokud k takové propagaci nebo volební agitaci došlo nejdříve v den vyhlášení volby prezidenta ve Sbírce zákonů, anebo i před tímto dnem, jestliže taková propagace nebo agitace trvá i ke dni vyhlášení volby prezidenta ve Sbírce zákonů. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky“. Termín konání volby prezidenta ČR je vyhlášen minimálně 90 dní před konáním. Pro prezidentské volby konané 12. a 13. ledna 2013 byl vyhlášen 1. října 2012. Bohužel definice volební kampaně se ukazuje jako nedostatečná, kdy například Miloš Zeman oficiálně zahájil svou kampaň již v srpnu 2012 dle <http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/zeman-zahajil-kampan-chce-byt-prezidentem-sjednotitelem-905871>, první záznam na transparentním volebním účtu je však až ze září. http://www.csas.cz/banka/content/inet/internet/cs/sc_8880.xml

2.4 VÝROČNÍ FINANČNÍ ZPRÁVA

Zákon politickým stranám a hnutím ukládá povinnost²³ každoročně do 1. dubna předložit Poslanecké sněmovně **výroční finanční zprávu**, která se odevzdává na předepsaném formuláři a zahrnuje:

a) roční účetní výkazy,

b) zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad,

c) přehled o celkových příjmech (v členění příspěvek na volební náklady, příspěvek na činnost, členské příspěvky, příjmy z pronájmu a prodeje majetku, úroky z vkladů, příjmy z účasti na podnikání jiných právnických osob, příjmy z vlastní činnosti, darů a dědictví, půjček a úvěrů) a o celkových výdajích (v členění provozní a mzdové výdaje, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby),

d) přehled o darech a dárcích s uvedením výše peněžitého daru, jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu dárce; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název, sídlo a identifikační číslo osoby; u darů od jednoho dárce převyšujících 50 000 Kč se doloží ověřené kopie darovacích smluv,

e) přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím; pokud hodnota takto získaného majetku přesahuje 100 000 Kč, uvede se zůstavitel,

f) přehled o členech, jejichž celkový členský příspěvek za rok je vyšší než 50 000 Kč s uvedením výše tohoto příspěvku, jejich jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu.

²³ §18 zákona o politických stranách a hnutích

3. INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLA, MONITORING A DOHLED

Chyby či nesoulad ve výročních zprávách zjišťuje Poslanecká sněmovna a oznamuje je příslušnému finančnímu úřadu. Kontrolu finančních prostředků provádí Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny a předkládá je Poslanecké sněmovně ve formě návrhu usnesení. Výbor se skládá z 15 poslanců. Disponuje dále pozicí tajemníka a dvěma asistentskými místy. Výbor má informovat příslušný finanční úřad o porušení ustanovení o přijímání darů, ač takový případ nebyl podle zpráv GRECO doposud zaznamenán. Rovněž má jednat i na základě informací od veřejnosti nebo médií, které poukazují na nesprávnost předložených údajů, ale dosud se tak, dle zprávy GRECO²⁴, nikdy nestalo. Z pohledu kapacit výboru jako dohledového orgánu je jiná než formální kontrola těžko realizovatelná.

Výroční finanční zpráva je považována za úplnou, obsahuje-li všechny požadované náležitosti stanovené zákonem o politických stranách a hnutích a je předložena na formuláři předepsaném Ministerstvem financí a doplněna přílohami. Neexistuje požadavek na oddělené zpracování výkazů týkajících se volebních kampaní a dalších výdajů strany.

Výsledek kontroly plnění povinnosti politických stran a hnutí uvádí počty politických stran a hnutí, jejichž činnost byla pozastavena při nepředložení nebo předložení neúplných výročních finančních zpráv, nebo byly zrušeny z důvodů opakovaného nepředložení nebo předložení neúplných výročních finančních zpráv či z důvodu insolvenčního řízení, konkursu nebo likvidace:

| | rok 2010 ²⁵ | rok 2011 ²⁶ | rok 2012 ²⁷ | rok 2013 ²⁸ |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Návrh pozastavení | 73 | 58 | 61 | 56 |
| - pro neúplnost | 28 | 10 | 9 | 18 |
| - pro nepodání | 45 | 48 | 52 | 38 |
| Návrh zrušení při pozastavené činnosti | 11 | 5 | 12 | 13 |
| - pro neúplnost | 0 | 0 | 1 | 0 |
| - pro nepodání | 11 | 5 | 11 | 13 |
| Návrh na zrušení pro nepodání či z důvodu likvidace, konkursu či insolvenčního řízení | 16 | 29 | 19 | 22 |

Zdroj: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, vlastní zpracování

V seznamu²⁹ politických stran a hnutí registrovaných u Ministerstva vnitra je evidováno 185 aktivních stran a hnutí, 20 zrušených a 12 s pozastavenou činností. Porovnáme-li počty návrhů na pozastavení činnosti či zrušení politické strany a hnutí projednané Kontrolním výborem Poslanecké sněmovny za poslední tři roky a celkový počet zrušených stran a hnutí evidovaných Ministerstvem vnitra, pak návrhy jen v tomto období zhruba pětkrát převyšují počet skutečně zrušených stran a hnutí. Návrhy na pozastavení činnosti se zpravidla týkají menších, lokálních stran a hnutí, i neaktivních.

Součástí výroční zprávy je i vyjádření auditora. Toho si však vybírá politická strana či hnutí bez jakéhokoli omezení, např. povinné rotace, výběr ministerstvem financí z navržených kandidátů, souběžně 2 různí auditoři atp.³⁰ Soukromí auditoři tak mají přístup k finančním záznamům, na rozdíl od Poslanecké sněmovny (konkrétně kontrolního výboru, který výroční zprávy kontroluje). Finanční úřady a orgány činné v trestním řízení mají k těmto záznamům přístup v případě daňové kontroly politické strany nebo hnutí nebo v případě, že existuje podezření ze spáchání trestného činu.

²⁴ Str. 12, Zpráva o plnění doporučení Česká republika "Transparentnost financování politických stran" GRECO 2010.

²⁵ USNESENÍ č. 70 Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny z 14. schůze dne 27. dubna 2011

²⁶ USNESENÍ č. 181 Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny z 23. schůze dne 27. dubna 2012

²⁷ USNESENÍ č. 187 Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny z 36. schůze ze dne 7. května 2013

²⁸ USNESENÍ č. 38 Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny z 6. schůze dne 30. dubna 2014

²⁹ Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/seznam-politicky-stran/> [online 15-02-2014]; údaje platné k 23.6.2014

³⁰ Avšak i realizace výběru auditorů v případě prezidentských kampaní byla ze strany TI ČR kritizována viz tisková zpráva k nedůvěryhodnosti auditu dostupné z: <http://www.transparency.cz/ti-audit-prezidentskych-voleb-neduveryhodny/>

Zpráva GRECO uvádí poznámku o předání podnětů finančním úřadům předsedou kontrolního výboru v roce 2010. Podle šetření u finančních úřadů³¹ nebyla daňová kontrola v posledních pěti letech u žádné politické strany realizována. Finanční úřady vedly sice řízení k doložení povinných příloh k daňovému přiznání ve 4 případech, podle finančních úřadů ale nevznikly důvodné pochybnosti pro zahájení daňové kontroly, ani důvody pro zahájení správního řízení či uložení pokuty za nesplnění povinností stanovených zákonem o financování politických stran. Povinný audit se týká pouze účetní závěrky (sleduje především soulad údajů účetní uzávěrky s finančním stavem kontrolované jednotky a s účetními předpisy a ověřuje dodržování způsobu vedení účetnictví) a jako kontrolní mechanismus se neukazuje být dostatečným, nejedná se o hloubkový audit a nedochází k ověřování věcné správnosti.

Monitoring hospodaření politických stran a hnutí realizují zpravidla zástupci médií a neziskového sektoru. Ucelenější přehled přinesly organizace Transparency International ČR a Naši politici při monitoringu prvních prezidentských voleb a parlamentních voleb³² v roce 2013. Sledovaná kritéria byla v případě sněmovních voleb nadstavbou nedostatečného legislativního rámce. Analýza ukázala na konkrétní nedostatek relevantních informací, které jsou občanům i kontrolním orgánům dostupné se značnou časovou prodlevou v řádu minimálně měsíců (k 1. dubnu následujícího kalendářního roku), přestože politické strany hospodaří s veřejnými prostředky, kontrola je velmi omezená. I když některé politické strany využily transparentní účty, monitoring poukázal na potíže se zaznamenáváním relevantních plateb a omezenost jejich využití k monitoringu. Například ne všechny platby byly realizovány přes transparentní účet, přeposílání mezi různými stranickými účty znemožnilo identifikaci původního dárce atd. Jako problematické se ukázalo poskytování různých slev na reklamu a jejich vykazování, přičemž výdaje na PR a inzerci byly nejvýznamnější výdajovou položkou.

Institucionální kontrola se v praxi omezuje na formální kontrolu podání a úplnosti výroční finanční zprávy politické strany či hnutí na předepsaném formuláři, který neodpovídá trendům či doporučení v oblasti financování politických stran, ani nereflektuje výdaje na různé volební kampaně (parlamentní, komunální). Realizuje se pouze jednou ročně v předem stanoveném termínu, zpravidla do 30 dnů po termínu odevzdání výročních finančních zpráv politických stran a hnutí. Věcná kontrola účetních dokladů je ponechána na auditorovi.

Jako nedostatečná je současná kontrola hodnocena i v Protikorupční strategii vlády³³, která si za cíl klade „nastavit zákonnou regulaci hospodaření politických stran směřující k radikálnímu zvýšení jejich transparentnosti, uplatňovat ji a vyhodnocovat její dopady; zřídit instituci dohledu nad hospodařením politických stran se sankční pravomocí“. Ucelenou kritiku i doporučení přináší podrobné zprávy GRECO³⁴, jejich realizace je však přes opakované výtky v podstatě nulová.

³¹ Dle odpovědi Generálního finančního ředitelství na žádost o informace z 24.6.2014 č. j.: 37133/14/7000-31200-050406

³² Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/Monitoring_financov%C3%A1n%C3%AD_sn%C4%9Bmovn%C3%ADch_kampan%C3%AD.pdf [online 21-3-2014]

³³ Protikorupční strategie vlády 2013-2014 přijata Nečasovou vládou, která byla obsahově přijata i vládou Bohuslava Sobotky dle Usnesení vlády ČR ze dne 4. června 2014 č. 418; str. 49 dostupné z: http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze_1.pdf [online 15-02-2014]

³⁴ Zpráva o plnění doporučení Česká republika "Transparentnost financování politických stran" GRECO z roku 2010 a 2013.

4. SANKCE

Na základě kontroly odevzdání výroční finanční zprávy je možné činnost politické strany či hnutí (1) pozastavit a v důsledku zrušit, jak bylo uvedeno výše. Návrh na pozastavení činnosti či zrušení politické strany a hnutí podává vláda nebo prezident na podnět Poslanecké sněmovny k Nejvyššímu správnímu soudu. Dále je možné straně pro neúplnost nebo neodevzdání zprávy (2) pozastavit vyplácení státních příspěvků (stálých příspěvků i příspěvků na mandát, nikoliv však příspěvků na volební výdaje). (3) Pokutu může strana či hnutí dostat v případě nevrácení daru získaného v rozporu se zákonem v nejzazší lhůtě do 1. dubna následujícího roku, kterou vyměřuje finanční úřad ve výši dvojnásobku hodnoty daru. Lhůty pro uložení pokuty jsou do 1 roku ode dne, kdy se o nevrácení dozvěděl příslušný finanční úřad, nebo nejpozději do 3 let po roce, ve kterém došlo k přijetí daru. (4) Za porušení zákona o účetnictví hrozí politické straně a hnutí pokuta ve výši 6 % hodnoty porušení ustanovení.

K dispozici není veřejná evidence případných uložených pokut. Lze se domnívat, že finanční úřady žádné takové pokuty politické straně či hnutí neuložily, ani nebyly uvaleny sankce za porušování ustanovení pro vedení účetních záznamů v souvislosti s financováním politických stran nebo volebních kampaní³⁵.

Všechny výše uvedené sankce jsou administrativní povahy. Jedinou výjimkou je trestní postih pro fyzické osoby pro trestný čin související se zkreslováním účetnictví (§ 254 trestního zákoníku) ve formě pokuty, propadnutí majetku nebo nepodmíněného odnětí svobody. Český právní řád od roku 2012 zná i trestní postihy³⁶ pro právnické osoby, např. zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění (§ 254 trestního zákoníku) ad.

³⁵ Zpráva GRECO (Skupina států proti korupci v rámci Rady Evropy; Česká republika se připojila v roce 2002) v roce 2011 uvedla, že neobdrželi žádné informace o pokutách uložených finančnímu úřadu,

nebo o sankcích uložených za porušování ustanovení pro vedení účetních záznamů v souvislosti s financováním politických stran nebo volebních kampaní. Viz str. 13 dostupné [online 27-11-2013] [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10_CzechRep_Two_CZ.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_CZ.pdf)

³⁶ Zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim účinný od 1. 1. 2012. Ze statistických dat Ministerstva spravedlnosti vyplývá, že v roce 2012 byl u Krajského soudu v Ostravě souzen jeden případ právnické osoby a 11 dalších u nižších instancí. Ze statistik není zřejmé, zda se nějaký případ týkal politické strany či hnutí. Data za rok 2013 nebyla v době přípravy této studie dostupná.

5. METODICKÉ VEDENÍ A VZDĚLÁVÁNÍ

V České republice neexistuje orgán či instituce, který by zaštiťoval vzdělávání či metodické vedení v oblasti financování politických stran, volebních kampaní nebo v širším smyslu občanské vzdělávání³⁷. Legislativní povinnosti, jejichž cílem by mělo být podpoření transparentnosti hospodaření politických stran i odpovědnost i veřejných funkcionářů, jsou značně vágní, jejich aplikace zůstává zcela na výkladu činitelů politických stran samotných. Například závěry monitoringu nevládních organizací poukazují na nedostatek legislativy v oblasti stanovení cen obvyklých, resp. započítání různých poskytnutých slev. Zanedbatelná úroveň poradenství či metodik v oblasti hospodaření politických stran a volebních kampaní se v situaci minimální zákonné regulace nemusí jevit jako problematická. Při přijetí jasnějších pravidel pro financování stran i volebních kampaní, což je stav žádoucí, se dá očekávat i větší potřeba metodického vedení (jak ukázala aplikační praxe při prezidentských volbách). Tento nedostatek může být pro vymahatelnost zákona zásadní.

Funkce Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny se omezuje na kontrolu výročních finančních zpráv politických stran a hnutí a případné podání podnětu k pozastavení činnosti či zrušení a ministerstvo financí se omezuje na pozastavení výplaty příspěvků a vydání vyhlášky se vzorem formuláře výroční finanční zprávy³⁸. Oblast volebních kampaní je z hlediska dohledu nad jejich financováním a vazbě na hospodaření politických stran opomíjena. Účast ve volbách pak upravuje zákon. Organizačně i metodicky je zajišťuje Ministerstvo vnitra, které na svých internetových stránkách³⁹ zveřejňuje základní podmínky ke kandidatuře ve volbách a související informace vyplývající ze zákona. Koordinaci, přípravu a průběh voleb (organizačně technické provádění voleb) zajišťuje Státní volební komise⁴⁰.

Povinná struktura výročních finančních zpráv sleduje provozní výdaje jako celek, a proto není zřejmé, zda, případně jakou část svých provozních výdajů politická strana či hnutí investuje do vzdělávání svých členů, např. konkrétní vzdělávání pro kandidáty či nově zvolené veřejné funkcionáře. Bohužel vzdělávání zůstává bez patřičného zájmu neprávem. Legitimita vládnutí politických stran se odvíjí od volebního vítězství, a tak stále nižší volební účast voličů a vzrůstající nezájem o politiku i nedůvěru v ní, je problémem, který se přímo dotýká politických stran samotných.

³⁷ Pro termín politické vzdělávání užívané v Německu či v dalších zemích západní Evropy se v České republice častěji používá pojem občanské vzdělávání. Význam občanského vzdělávání nejen dětí, ale dospělých je vnímán se vzrůstající intenzitou s ohledem na krizi důvěry občanů v instituce i politiku jako takovou i prohlubující se nezájem občanů o politické dění. Mezi vstupní indikátory aktivního občanství je mimo jiné řazeno respektování právního systému, respektování lidských práv, dovednosti kritického čtení, debatní, psaní, kritického naslouchání. Koncept občanského vzdělávání či aktivního občanství nalezneme např. v Memorandu o celoživotním učení EU, dokumentech Rady i OECD. Viz např. Analýza občanského vzdělávání dospělých z roku 2010 dostupná [online 27-11-2013] <http://www.msmt.cz/vzdelavani/dalsi-vzdelavani/obcanske-vzdelavani-dospelych>

³⁸ Dostupné [online 27-11-2013] <http://www.psp.cz/files/2005-273a.pdf>, <http://www.psp.cz/files/2005-273a.pdf>

³⁹ Dostupné [online 27-11-2013] <http://www.mvcr.cz/volby.aspx>

⁴⁰ Úkoly Státní volební komise vyplývají ze zákonů č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů a č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

6. TRANSPARENTNOST, ÚČAST VEŘEJNOSTI A VEŘEJNÁ KONTROLA

Výroční finanční zprávy stran a hnutí jsou ze zákona veřejné. Dostupnost je však omezena na osobní návštěvu Parlamentní knihovny⁴¹, což možnosti veřejné kontroly značně limituje. Dostupnost výročních finančních zpráv pouze v papírové podobě v jednom výtisku navíc znesnadňuje zpracování údajů pro další kontrolu, stejně tak jako rozsah zveřejňovaných informací. Tento nedostatek se snaží ve vztahu k veřejnosti řešit nezávislý internetový portál politickefinance.cz⁴², který zobrazuje zpracované veřejné údaje o hospodaření politických stran a údaje o darech, stejně jako skenované kopie výročních finančních zpráv parlamentních stran a hnutí, které vstoupily do Poslanecké sněmovny mezi roky 2006 a 2012.

Kontrola prováděná pouze ročně bez faktické možnosti ad hoc šetření navíc představuje značnou překážku k potvrzení či vyvrácení domněnek ke skrytému financování volebních kampaní v podobě diskontních služeb či poskytování většího rozsahu služeb, než je vykázáno, nebo k nezahrnutí individuálních volebních kampaní do hospodaření strany. S časovou prodlevou je jakákoli kontrola obtížnější či nemožná.

Přístup k informacím o hospodaření politických stran ze strany veřejnosti, který umožní kontrolu jejich činností a financování, je podle Ústavního soudu⁴³ základní podmínkou ústavněprávní garance a ochrany svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti. Přestože na to reaguje platná legislativa omezeně, samotné politické strany a hnutí zveřejňují informace o hospodaření nad rámec zákona, např. výroční zprávy. Transparentní účet již mnohé politické strany zřizují, ale jejich využití či počet se liší. Některé mají pouze jeden ke všem transakcím, jiné zřizují transparentní účty jen ke kampaním, další jich mají několik i pro regionální pobočky⁴⁴.

⁴¹ Podmínky návštěvy Parlamentní knihovny v pracovních dnech od 8 do 16 hod. <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=2025>

⁴² Portál politickefinance.cz je součástí časově omezeného projektu aplikovaného výzkumu Sociologického ústavu AV ČR, v. v. i., s názvem „Snižování bezpečnostních rizik korupce a organizovaného zločinu v ČR“, podporovaný Ministerstvem vnitra v rámci Programu bezpečnostního výzkumu ČR v letech 2010–2015.

⁴³ Článek 27 Nálezů ÚS ČR 1969/10 ze dne 27.12.201, dostupné [online 28-11-2013]

http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-1969-10_1

⁴⁴ Např. Piráti <http://www.pirati.cz/fo/start> jediný účet, Strana Zelených má transparentních účtů několik rozdělených jak dle regionů, tak i podle druhu příjmů

<http://www.zeleni.cz/transparentni-financovani/>; účet KDU-ČSL <http://www.kdu.cz/Ostatni/Dobrovolnik/Dar.aspx> vedený u ČS; ČSSD má několik transparentních účtů k volebním kampaním <http://www.cssd.cz/volby/transparentni-ucet-cssd/>, TOP 09 i Úsvit je měly k dispozici ke sněmovním volbám.

7. SHRnutí

Český systém veřejných příspěvků politickým stranám je velkorysý, ale výše veřejných prostředků stranám a hnutím přidělených neodpovídá míře kontroly. Institucionální kontrola se v praxi omezuje na formální kontrolu podání a úplnosti výroční finanční zprávy politické strany či hnutí. Realizuje ji Kontrolní výbor poslanecké sněmovny, a tedy se nejedná o nezávislou kontrolu, a to pouze jednou ročně. Kapacity výboru se omezují na členy z řad poslanců a 3 administrativní pracovníky. Věcná kontrola účetních dokladů je ponechána na auditorovi, kterého si politická strana či hnutí vybírá dle uvážení a bez omezení. Vzniklá podezření na černé financování předvolebních kampaní stran či hnutí či podezřelé transakce spojené jejich hospodařením zůstávají neřešena. Omezené kontrole odpovídá i omezené využívání sankcí, které se týká postihů ve formě pozastavení činnosti či zrušení politické strany a hnutí. Sankce v podobě pokut nebyly uplatněny.

Formulář pro výroční finanční zprávu je třeba hodnotit pozitivně ve smyslu jednotnosti poskytovaných informací politickými stranami a hnutími, avšak nedostatky lze shledat ve struktuře vykazovaných informací např. ve výdajích a rovněž v periodicitě podání (pouze jedenkrát do roka). Metodickou podporu k volbám a kandidatuře zajišťuje v omezené míře Ministerstvo vnitra. Jiné metodické podpory, např. ocenění zboží a služeb poskytovaných za jiných než obvyklých podmínek, se zástupcům politických stran a hnutí nedostává. Za katastrofální lze označit podmínky veřejné kontroly. Výroční finanční zprávy nejsou vůbec zveřejňovány způsobem umožňující dálkový přístup, natož pak další, strojově čitelné zpracování dat, naopak jsou dostupné jen v papírové podobě při osobní návštěvě Parlamentní knihovny v Praze. Přestože Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny může teoreticky zahájit šetření při podezření na nesprávné údaje ve výročních finančních zprávách vycházející od občanů nebo médií, nikdy takový podnět šetření nebyl. Přístup k informacím o činnosti a financování politických stran a hnutí ze strany veřejnosti je zcela nedostatečný.

Vymahatelnost zákonných požadavků zůstává velmi omezená. Nadnárodní organizace jako GRECO, nevládní organizace, akademická sféra i veřejnost poukazují na nedostatky v dohledu nad hospodařením politických stran. V minulém volebním období byl připraven návrh zákona o dohledu nad hospodařením politických stran⁴⁵ obsahující řadu institutů podporujících vymahatelnost, konkrétně zřízení nezávislého kontrolního správního úřadu se sankčními pravomocemi, transparentní účet, podrobnější členění výročních zpráv i jejich podávání ve formátu strojově čitelných dat, samostatné vyúčtování volebních kampaní a další instituty. Návrh zákona narazil na odpor u řady parlamentních stran a byl na základě jejich požadavku přepracován. Nový návrh dohledový orgán ani některé další instituty neobsahoval a kvalitativně představoval horší verzi než návrh původní. Legislativní snahy skončily s pádem vlády a rozpuštěním sněmovny v průběhu roku 2013. Současná vláda hodlá svůj návrh předložit v září 2014⁴⁶.

⁴⁵ Projednáván v dubnu 2013 vládou Petra Nečase dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN8STF6XO8>

⁴⁶ Plán legislativních prací vlády na rok 2014 dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2014-116706/> [cit. 21-03-2014]

8. DOPORUČENÍ

Podpora transparentnosti hospodaření politických stran a hnutí by měla být prioritou každé vlády, neboť zároveň podporuje legitimitu jejich vládnutí a důvěru občanů v demokratické instituce.

Posílení transparentnosti financování kandidatury ve volbách do veřejného úřadu, popř. i pro financování politických stran je doporučení Organizace spojených národů⁴⁷, ke které se Česká republika připojila na konci roku 2013.

V souladu s GRECO⁴⁸ a dalšími doporučeními⁴⁹ je pro vyšší transparentnost financování politických stran a hnutí v České republice nezbytné aplikovat následující opatření:

i) Institucionální kontrola, monitoring a dohled

- *ustavit nezávislý mechanismus monitorování financování politických stran a hnutí a jejich volebních kampaní včetně individuálních kampaní jejích kandidátů;*
- *zahrnout do kontroly hospodaření politických stran i hospodaření subjektů, v nichž má strana podíl či jsou jí ovládnuty nebo kontrolovány;*
- *zahrnout do režimu kontroly politických stran a hnutí i kandidáty vedoucí vlastní volební kampaň za srovnatelných podmínek s politickými stranami a hnutími;*
- *regulovat aktivity dalších subjektů podílejících se na volebních kampaních, např. jasnými pravidly pro bezúplatná a jiná plnění třetími stranami.*

V evropských zemích⁵⁰ jsou dohledové orgány několikerého typu:

- samostatný útvar ministerstva (Finsko, Dánsko), kde ale hrozí riziko přímé kontroly ministra,
- politické orgány (Německo, Slovensko, Česko), kde se uplatňuje systémový střet zájmů (politici mají kontrolovat politiky),
- kontrolní úřady (Maďarsko, Bulharsko) disponující zpravidla kvalifikovanými auditory avšak bez možností samy zjištění vymáhat, a
- speciální nezávislý volební orgán (Velká Británie nebo Polsko), u kterých je zajištěna politická nezávislost dohledu.

Bohužel nám nejsou známy analýzy efektivity uvedených modelů, proto lze stěží stanovit, jaký model by byl pro Českou republiku účinnější.

Značná roztržičnost ustanovení týkající se financování politických stran a volebních kampaní v české legislativě volá po změně. Už léta je slibován volební zákoník, který by měl sjednotit pravidla pro volební kampaně do jednotlivých zastupitelských sborů a s ohledem na tento příslib je stále odsouvána změna zákonné úpravy pro financování volebních kampaní. Odděleně je pak řešena situace hospodaření politických stran, ač například v sousedním Polsku na obě oblasti dohlíží Národní volební komise.

Existence dvou dohledových orgánů (pro hospodaření politických stran a pro volební kampaně kandidátů i politických stran) je možná, pokud bude existovat regulace v obou oblastech a budou dodrženy obdobné standardy. Diskuse by ale měla být vedena i nad možností existence jediného dohledového orgánu. Bohužel se zdá, že v České republice bude zvolena cesta dvou dohledových orgánů, pokud se dohledový orgán vůbec podaří prosadit⁵¹. Klíčové je, aby změny v dohledu jak financování politických stran, tak volebních kampaní probíhaly koordinovaně.

⁴⁷ Čl. 7 bodě 3 Úmluvy OSN proti korupci platná od 14. 12. 2005, ke které se Česká republika připojila po osmiletém ratifikačním procesu jako předposlední země Evropské Unie dne 29. 11. 2013.

⁴⁸ Dostupné [online 21-03-2014]

<http://www.korupce.cz/assets/zahranicni-spoluprace/greco/Zprava-o-plneni-doporuceni--Inkriminace-a-Transparentnost-financovani-politickyh-stran.pdf>

⁴⁹ Občanský projekt Rekonstrukce státu dvou desítek organizací prosazující změny ve vybrané legislativě, včetně průhledného financování politických stran a volebních kampaní <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/pruhledne-financovani-politickyh-stran-a-volebnich-kampani> a společné publikace Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace, Praha říjen 2012 dostupné online <http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/analiza-financovani-politickyh-stran---eps-tic-a-sou.pdf>

⁵⁰ Převzato Kurian, 2012, data organizace International IDEA <http://bit.ly/L11AXS>.

⁵¹ Ministerstvo vnitra za Nečasovy vlády připravilo novelu zákona o politických stranách předpokládající vznik nového dohledového orgánu. Po mezirezortním připomínkovém řízení a dalších úpravách při projednávání vládou došlo však k vypuštění orgánu. Návrh nebyl nakonec v důsledku pádu vlády a rozpuštění Sněmovny projednán. Podle legislativního plánu prací Sobotkovy vlády má být novela předložena na podzim 2014. Pracovní verze Ministerstva vnitra z června 2014, která nebyla zatím publikována a vychází ze zmíněného původního návrhu, obsahuje zřízení dohledového orgánu. Příprava volebního zákoníku dle dostupných informací neprobíhá ani harmonogram prací není znám.

Mezi základní povinnosti by měly patřit:

- jasná pravidla pro vykazování příjmů a výdajů, vč. pravidel reportování (roční finanční zprávy spolu se zprávami o financování volebních kampaní),
- jasná pravidla evidence dárců i darů, vč. rozlišení členských příspěvků a darů od člena strany,
- jasná pravidla pro vykazování nepeněžitých darů a dalších tzv. bezúplatných plnění,
- stanovení limitů pro hotovostní platby maximální mezí pro drobné výdaje, např. 5 tisíc korun na transakci, vhodné je stanovit i celkový limit pro hotovostní platby procentuální částkou k celkovým výdajům⁵²,
- povinné vedení transparentních účtů jak pro jednotlivé kampaně, tak i pro běžné hospodaření politické strany vč. jejích případných regionálních poboček; tato povinnost musí být doplněna jasnou kategorizací transakcí umožňující rozdělení výdajové i příjmové skladby, a tedy podporující funkční kontrolu;
- audit účetní závěrky politické strany jako standardní kontrolní mechanismus u všech subjektů, u nichž v daném roce výše čistého obrátu přesáhne 5 milionů korun, nebo příspěvky z veřejných rozpočtů dosáhnou výše nejméně 1 milionu korun⁵³; vhodné je omezit dobu využívání služeb jednoho auditora v souladu s běžnými doporučeními a praxí auditorů na maximálně 5 po sobě jdoucích období.

Dohledový orgán musí disponovat dostatečným mandátem, pravomocemi (včetně pravomoci sankční), mírou nezávislosti i kapacitami pro zajištění účinné i proaktivní kontroly. Proto by měl být ustaven jako nezávislý ústřední orgán státní správy s vlastní rozpočtovou kapitolou. Toto postavení dává minimální podmínky funkční nezávislosti i nezávislosti finanční, kdy pro něj alokované prostředky nebudou podléhat ad hoc politickým rozhodnutím.

Mezi pravomoci a povinnosti dohledového orgánu je třeba zahrnout kontrolu zpráv o stavu hospodaření politických stran a zpráv k financování volebních kampaní, tzn. přístup k účetním dokladům politických stran a hnutí a provádění kontrol. Dále je nutné, aby tento orgán prověřoval podněty třetích stran na konkrétní podezření na porušení zákona, např. fiktivní dárci uveřejnění v médiích atp., a zároveň zahájil na základě podnětů třetích osob i z vlastní iniciativy kontrolu.

Co se týče volby organizačního uspořádání úřadu, pak se pro dohledový orgán tohoto typu jako vhodnější jeví uplatnění kolegiálního namísto monokratického principu. Kolegiální orgán představuje uplatnění větší plurality názorů při přijímání rozhodnutí, která mohou být pro existenci volné soutěže politických sil, a tedy ochrany demokracie, zásadní. Rozhodnutí kolegiálních orgánů je typicky schvalováno většinovým počtem hlasů členů. Tento model je vhodnější z hlediska transparentnosti rozhodování respektující pluralitu názorů a podporující sdílenou odpovědnost za přijatá rozhodnutí.

Základní podmínkou fungování dohledového orgánu je jeho politická nezávislost. Proto jsou kvalifikační požadavky na vedení orgánu a kontrolory, způsob jejich výběru a jmenování zásadním předpokladem pro zamezení možné politizace orgánu. Výběr by měl být motivován především kvalifikačními požadavky a splněním vysokých nároků na osobní kvality i morální integritu. Stejně tak je nutné omezit předchozí politickou angažovanost kandidátů, do čela úřadu nesmí být jmenováni kariérní politici⁵⁴. Nominace kandidátů by neměla být ponechána pouze na zákonodárném sboru, ať Poslanecké sněmovně či Senátu. Vhodnější je rozšířit okruh možných kandidátů nominacemi předsedů dalších nezávislých institucí, např. NKÚ, Ústavní soud, Nejvyšší správní soud ad. Svěření nominací a jmenování pouze většinovému hlasování zákonodárného sboru skýtá riziko, že do čela dohledového orgánu se nepodaří nominovat osobu politicky nezávislou, čímž bude ohrožena realizace kontroly vládnoucích stran na úkor menšinových. Inspirativní příklad obsazení vedení dohledového orgánu je z Francie, kde jsou komisaři Národní komise pro dohled nad financováním politických kampaní členové různých právních institucí (Státní rady, kasačního soudu a auditního dvora. Využití tohoto modelu by podpořilo autoritu vznikajícího úřadu za předpokladu, že noví členové požívali v přechodí funkci vážnosti⁵⁵.

⁵² Stanovení celkového limitu pro hotovostní transakce je odmítáno s odvoláním na neznámou výši celkových budoucích výdajů, nicméně z rozpočtů předchozích let je možné učinit kvalifikovaný odhad.

⁵³ Hranici je vhodné zvolit s ohledem na princip proporcionality, kdy náklady na audit mohou být pro řadu drobných politických uskupení likvidační.

⁵⁴ V českých předpisech nenalezneme mnoho omezení pro přechody mezi veřejnými funkcemi. Proto je u nás možné, aby se např. předsedou NKÚ stal kariérní politik, což by bylo v drtivé většině evropských zemí zcela nemyslitelné. Tato praxe je s ohledem na nezbytnou politickou nezávislost kontrolních či dohledových orgánů vysoce riziková. Pro srovnání uvedme příklad z Velké Británie, kde se členem dohledového orgánu (Národní volební komise) může stát jen osoba, která nebyla v posledních 10 letech zaměstnancem, členem či významným dárcem politické strany.

⁵⁵ Kurian, 2012, s. 16

Dalším rizikem ponechání jmenování na zákonodárném sboru je jeho neochota vedení jmenovat, jak se ukázalo v případě generálního ředitele státní služby, který nebyl po několik let jmenován pro nedostatek politické vůle, následně bylo ředitelství zrušeno. Proto by měl být stanoven náhradní mechanismus výběru a jmenování vedení orgánu jako pojistka při nečinnosti.

Funkční období osob ve vedení úřadu by mělo být jasně stanoveno. Lze uvažovat o počtu 5-7 let, tzn. doby přesahující jedno volební období, s omezením možnosti opakování. K zajištění potřebné stability je vhodné první mandát stanovit každému členu odlišně tak, aby nedošlo k obměně celého vedení naráz.

Vedle výše uvedených se nabízí další opatření v podobě úpravy okruhu možných dárců. To se týká omezení možnosti darů finanční i nefinanční povahy pouze na fyzické osoby⁵⁶, které jsou nositeli volebního práva. Dary od právnických osob jsou rizikové z hlediska uplatňování různých protislužeb⁵⁷ v budoucnu. Navíc není majetková struktura právnických osob vždy zřejmá. Takové omezení se odvíjí od premisy, že fyzické osoby, na rozdíl od právnických, disponují volebním právem a prostřednictvím daru politické straně dávají najevo své volební preference. Diskuse o tomto omezení se však vedla jen dílčím způsobem a jeho zavedení se v tuto chvíli jeví jako předčasné, protože nebylo dosaženo obecného konsensu. Ambicí takového opatření není jen větší transparentnost příjmů politických stran, ale především podpora zájmu politických stran pracovat s občany, potenciálními členy či příznivci.

ii) Sankce

- *za porušení povinností je nezbytné zavést sankce,*
- *je vhodné zavést flexibilnější rozsah sankcí,*
- *posílit individuální odpovědnost za hospodaření strany,*
- *stanovit jeden orgán zodpovědný za ukládání sankcí.*

Dohledový orgán by měl disponovat zároveň sankčními pravomocemi a jeho rozhodnutí by měla být soudně přezkoumatelná. Nabízí se uplatnit jak peněžní (pokuty), tak nepeněžní (pozastavení výplaty státního příspěvku, vrácení daru, návrh na zrušení strany) sankce. Druh a výše sankce by měla být odstupňována dle závažnosti porušení zákona⁵⁸. Maximální výše možné pokuty by měla mít dostatečně odstrašující účinek. Pokud největší politické strany na volební kampaně vydají více než desítky milionů korun, pak nejvyšší možná sankce 200 tisíc korun nemůže tento odstrašující účinek plnit. V úvahu tedy připadá zvýšení hranice maximální výše pokuty s tím, že rozhodnutí o výši pokuty náleží sankčnímu orgánu dle okolností, tj. závažnosti porušení zákona i dopadu uložené pokuty na existenční situaci strany. Tento způsob řešení však dává velkou benevolenci orgánu v rozhodování o výši pokuty. Jako alternativa či doplnění se nabízí řešení stanovení sankce ve výši násobku nesprávně vykázaných položek.

iii) Metodické vedení a vzdělávání

- *zajistit poradenství a vzdělávání pro zástupce politických stran a kandidátů o příslušných pravidlech financování politických stran a volebních kampaní*
- *poskytovat metodické vedení k vyplnění vzoru formuláře výroční zprávy, ideálně konzultovat tento vzor s politickými stranami a vhodně upravit dle jejich potřeb výkaznictví,*

Regulátor, tedy stát a přeneseně orgán dohledu, by měl zajistit poskytování aspoň minimálního poradenství, co se týče pravidel a povinností pro politické strany a kandidáty ve volbách. Toto poradenství lze chápat současně jako nástroj předcházení porušení předpisů. Vezmeme-li do úvahy, že předpisy upravující financování politických stran a volebních kampaní se netýkají jen politických matadorů, ale také nově vznikajících stran či nováčků-kandidátů třeba v obecních volbách, pak je poskytnutí nezbytného konzultačního servisu nezbytností. Jednotný vzor formuláře výroční zprávy podporuje přehlednost poskytovaných informací.

⁵⁶ Klimešová a kol.: *Financování politických stran v ČR a potřebné změny regulace*, Praha 2012, str. 20-27

⁵⁷ Jev, kdy veřejný funkcionář disponující rozhodovacími pravomocemi je ochoten rozhodovat ve prospěch svých „sponzorů“ za úplatu, je označován v odborné literatuře jako logrolling.

⁵⁸ Porušení povinnosti ověření výroční závěrky auditem podléhá zákonu o účetnictví.

I v tomto případě je vhodné konzultovat jeho podobu (rozsah) s adresáty regulace, aby jeho podoba byla jasná a vyplňování se obešlo bez zbytečných nedorozumění.

Kromě regulátora by vzdělávání mělo být důležité i pro samotné politické strany. Zajišťovat vzdělávání pro své členy není běžným zvykem, ač by taková průprava mohla usnadnit kandidátům a nově zvoleným veřejným funkcionářům orientaci. Ke zvážení se navrhuje stanovení procentuální části ze státních příspěvků, které by byly povinně investované do vzdělávání členů politických stran.

iv) Transparentnost a možnosti veřejné kontroly

- *zveřejňovat finanční zprávy politických stran a hnutí způsobem snadno dostupným veřejnosti (na internetu, ideálně také ve formátu tzv. otevřených dat umožňujících další zpracování),*
- *zavést detailnější zveřejňování výdajů na kampaň o dárcích již v průběhu kampaně a celkové výdaje ve zprávě do 30 dní po ukončení kampaně, aby byla umožněna kontrola v reálném čase; vhodným nástrojem je zřízení transparentního volebního účtu jak pro příjmy, tak výdaje v souvislosti s volební kampaní,*
- *stanovit povinnost označit jménem strany či hnutí všechny využité nástroje volební kampaně a další propagační materiály, (obdobná povinnost označování by měla platit pro třetí osoby, které se do předvolebních aktivit zapojují),*
- *zavést jasný postup pro podání a následné šetření podnětů či stížností na porušení pravidel financování politických stran a/nebo volebních kampaní podaných občany.*

Průhledně finanční toky do rozpočtů politických stran jsou nezbytným předpokladem budování důvěry občanů v jejich fungování jako základního prvku demokratického systému. Zveřejňování informací o hospodaření a vedení kampaní, nikoli zatajování či manipulace, jsou cestou, jak získat důvěru občanů, rozšířit okruh příznivců a členů, zajistit ochranu veřejného zájmu a kultivovat veřejný život. Současná argumentace Úřadu na ochranu osobních údajů, na základě které se se jmény dárců máme příležitost seznámit pouze v tištěných výročních zprávách politických stran zveřejněných v parlamentní knihovně, je proto nepřijatelná⁵⁹. Je zřejmé, že uložením povinnosti politickým stranám vést evidenci dárců a darů, která je zveřejňována, zákonodárce jasně deklaroval veřejný zájem na průhlednosti financování politických stran, který převažuje nad ochranou soukromí dárců. Je přitom lhostejno, jaká je forma zveřejnění⁶⁰. Veřejný zájem je evidentní.

Výše uvedené standardy zveřejňování a šetření podnětů jsou základním předpokladem funkční veřejné kontroly, a to nejen ze strany médií, ale i občanů. Veřejná kontrola je spolu s dalšími nástroji, tj. kontrolou institucionální a sankcemi, způsobem, jak podpořit větší odpovědnost zástupců či představitelů politických stran za jejich rozhodnutí.

⁵⁹ Na základě stanoviska ÚOOÚ a pod hrozbou udělení až desetimilionové pokuty jsou na portálu politikfinance.cz zveřejňovány pouze iniciály dárců, nikoli celá jména.

⁶⁰ Původní zákon z roku 1991, zdá se, nepředpokládal dramatický rozvoj informačních technologií a způsoby zveřejňování umožňující vzdálený přístup. Tento vývoj by novela zákona nebo nová právní úprava měla reflektovat.

ZDROJE

Austin, Reginald, and Maja Tjernström (eds.), Funding of political parties and election campaigns. [online] Stockholm: International IDEA, 2003. 19 s.

Dostupné z URL:

http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/chapter_1.pdf

[cit. 2013-10-21]

Ohman, Magnus: Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database [online] Stockholm: International IDEA, 2012. 62 s. ISBN 978-91-86565-55-8.

Dostupné z URL:

<http://www.idea.int/publications/political-finance-regulations/loader.cfm?csModule=security/getfile&page-id=52121>

[cit. 2013-10-21]

Bureš, Radim a Klimešová, Magdalena: Transparentní financování politických stran – jaké změny jsou potřeba? [online] Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012. 95 s. ISBN 978-80-7330-221-4.

Dostupné z URL:

<http://www.mvcr.cz/clanek/transparentni-financovani-politickyh-stran-jake-zmeny-jsou-potreba.aspx>

[cit. 2013-10-21]

Doublet, Yves-Marie, Fighting corruption: Political funding, Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round, 55 s.[online] Rada Evropy a Greco.

Dostupné z URL:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf

[cit. 2013-10-21]

Klimešová Magdalena a kol.: Financování politických stran v ČR a potřebné změny regulace, [online] Praha 2012.

Dostupné z URL:

<http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/analyza-financovani-politickyh-stran---eps-tic-a-sou.pdf>

[cit. 2013-10-21]

Kmenta, Jaroslav a Klímová Jana, Mf Dnes: Zemanovci uváděli falešné sponzory.

Nejsem pokladník, říká Zeman [online] publikováno 23. 11. 2012.

Dostupné z URL:

http://zpravy.idnes.cz/strana-milose-zemana-uvadi-falesne-sponzory-fm9-/domaci.aspx?c=A121122_212906_domaci_brd [cit. 2013-10-27]

Korupční klima, [online] GfK, říjen 2009, nepublikováno.

Dostupné z URL:

http://www.gfk.cz/imperia/md/content/gfkpraha/press/2010/100406_nejzkorumpovanejsi_jsou_politicke_strany.pdf

[cit. 2013-11-12]

Kurian, Matej, Dohľadový orgán jako spôsob riešenia kontroly financií v politike na Slovensku, Transparency International Slovensko, srpen 2012. 26s. ISBN 978-80-89540-17-4.

Nález ÚS ČR 1969/10 ze dne 27. 12. 2011. [online]

Dostupné z URL:

http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-1969-10_1

[cit. 2013-11-12]

Ondráčka, David a Vymětal, Petr: Financování předvolební kampaně do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2013 [online] Transparency International ČR.

Dostupné z URL:

http://www.transparency.cz/doc/Monitoring_financov%C3%A1n%C3%AD_sn%C4%9Bmovn%C3%ADch_kampan%C3%AD.pdf

[cit. 2014-03-21]

Plán legislativních prací vlády na rok 2014. [online]

Dostupné z URL:

<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2014-116706/>

[online 21-03-2014]

Rozhodnutí č. 322/2012 Sb. předsedy Senátu Parlamentu České republiky ze dne 1. října 2012 o vyhlášení volby prezidenta republiky

Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 (verze platná k 18.11.2013). [online]

Dostupné z URL:

http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2013-2014/Strategie-2013-a-2014---aktualni-verze_1.pdf

[cit. 2013-11-12]

Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2011 a 2012. [online]

Dostupné z URL:

http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2011_2012/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni.pdf

[cit. 2013-11-12]

Ministerstvo spravedlnosti ČR, Statistický přehled soudních agend První část rok 2012 [online]

Tisková zpráva CVVM.

Dostupné z URL:

http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6798/f3/po120405.pdf

[cit. 2013-11-12]

Úmluva OSN proti korupci, rezoluce č. 55/61 2000 a rezoluce 58/4 2003, platná od 14. 12. 2005

Usnesení č. 70 Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny z 14. schůze dne 27. dubna 2011

Usnesení č. 181 Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny z 23. schůze dne 27. dubna 2012

Usnesení č. 187 Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny z 36. schůze ze dne 7. května 2013

Usnesení vlády České republiky ze dne 4. června 2014 č. 418 k Základním směrům boje s korupcí na vládní úrovni

Zpráva o plnění doporučení Česká republika "Transparentnost financování politických stran" GRECO RC-III (2010) 10E, [online] Přijata Skupinou GRECO na jejím 50. plenárním zasedání ve Štrasburku, 28. března – 1. dubna 2011).

Dostupné z URL:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10_CzechRep_Two_CZ.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_CZ.pdf)

[cit. 2013-11-12]

Zpráva o plnění doporučení Česká republika "Transparentnost financování politických stran"
Greco RC-III (2013) 1E, [online] Přijata Skupinou GRECO na jejím 59. plenárním zasedání ve Štrasburku,
18.-22. března 2013.

Dostupné z URL:

<http://www.korupce.cz/assets/zahranicni-spoluprace/greco/Zprava-o-plneni-doporuceni---Inkrimi-nace-a-Transparentnost-financovani-politickych-stran.pdf>

[cit. 2014-03-21]

Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava ČR

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR

Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

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

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

