



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Česká
republika

„Hlídáme veřejný zájem,
hájíme efektivní a odpovědnou
správu země.“

PROTOKOL Z MONITORINGU PŘEDVOLEBNÍCH KAMPANÍ V ČESKÉ REPUBLICE 2021

Transparency International - Česká republika, o.p.s. (TI ČR) je nevládní neziskovou organizací, jejímž posláním je mapovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu omezení. TI se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy, legislativy a soukromého sektoru. Kromě projektů, které se dlouhodobě věnují konkrétním oblastem (například financování politických stran, justici či organizovanému zločinu), TI také vyšetřuje konkrétní kauzy a poskytuje právní a vzdělávací služby.

Protokol z monitoringu předvolebních kampaní v České republice 2021

Zpráva Transparency International k monitoringu předvolební kampaně kandidátů do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2021.

Tato publikace vznikla v rámci projektu Transparentní volby a P-CODE 2021.

www.transparentnivolby.cz



Autoři textů: **Ondřej Cakl, Pavel Havlíček, Jana Stehnová, Ondřej Pekáček,
Ľuboš Kostelanský (TI Slovensko)**

Editor: **Ondřej Cakl**

Oponentura: **Jan Dupák, Milan Eibl, Petr Vymětal**

Materiály, technická spolupráce: **Petr Lovětínský, Markéta Svobodová**

Rešerše: **Markéta Svobodová, Adéla Černá, Barbora Bendlová, Helena Chmelíčková,
Klára Malinovská, Nikola Remešová**

Datové analýzy: **Ondřej Pekáček, Pavel Havlíček, Markéta Špinková**

Poděkování: **Geneea Analytics, TI Slovensko**

Creative Commons: **CC BY-NC-ND 4.0**

Transparency International – Česká republika, o.p.s.

Praha, 2022

Obsah

Shrnutí a doporučení: Co si odnést z Protokolu.....	4
1. Úvod: Co je a co není Protokol z monitoringu předvolebních kampaní	7
2. Trendy a povaha kampaní v roce 2021	9
Vyhlášení termínu voleb	9
Problémy při transformaci občanské iniciativy do politického hnutí v předvolebním období	11
Časový snímek kampaně k 17. 8. 2021: Hlavní trendy dva měsíce před volbami	14
Trend zneužívání veřejné funkce spojený s aplikací produktového marketingu na digitálních sociálních sítích	17
Kdo v předvolební kampani do Sněmovny dominoval na Twitteru a Facebooku?	21
Časový snímek kampaně k 20. 9. 2021 Výdaje na kampaň viditelné v jejím průběhu	31
ÚDHPSH v průběhu kampaně do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR	35
3. Hodnocení transparentnosti kampaně	40
Kritéria transparentnosti předvolební kampaně 2021 aplikovaná při monitoringu...	40
4. Přehledové srovnání české a slovenské předvolební kampaně do národních zastupitelských sborů	46

Shrnutí a doporučení: Co si odnést z Protokolu

Kampaň před volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2021 proběhla v relativní shodě s volební legislativou. Současně odkryla její systémové slabiny, které znemožňují sankcionování prohřešků proti zákonným pravidlům v období mezi vyhlášením voleb a odevzdáním kandidátních listin. Legislativa umožňuje ovlivnění demokratické procedury vnějšími činiteli, zneužití předvolebního období k neregulovanému ovlivňování veřejného mínění a oslabuje účinnost aktivit dohledového úřadu (ÚDHPSH).

Vnější negativní vlivem byla probíhající privatizace veřejného zájmu vládním hnutím ANO (state capture), která dalece přesahuje působnost zákonů upravujících volby a předvolební klání. Střet zájmů premiéra Babiše (potažmo však celého hnutí ANO) zesílil dopad zneužívání postavení veřejného činitele, kterého se vládní reprezentace dopouštěla v kampani. Ve státě, kde probíhá state capture, se bortí opory demokratické integrity a zdánlivě standardní demokratické procedury jsou de facto kompromitovány.

Politické kampaně expandovaly do mnoha dříve ignorovaných mediálních formátů (video blogy, podcasty, malá on-line média, sociální sítě). Výdaje za politickou reklamu v celém online prostoru se však pohybovaly v řádu jednotek procent celkových výdajů vynaložených na kampaně, těžištěm útrat je stále outdoorová reklama společně s eventy. Transparentní výdajové účty pro předvolební kampaně skutečně přispívají k zprůhlednění financování politických stran a volebních kampaní, ačkoliv na jejich roli v kampani jsou někdy kladena přehnaná očekávání.

Největší problémy předvolební kampaně v roce 2021 co do transparentnosti (...a doporučení k jejich odstranění)

Prezident protáhl období nejistoty ohledně aplikace pravidel pro vedení kampaní. Odkryla se tím mezera v legislativě – časové limity závazných postupů v předvolebním klání (vyhlášení kampaně, odevzdání kandidátních listin) na sebe nenavazují.

- ➔ Následnost fází kampaně se závaznými podmínkami je třeba ve volebních zákonech upravit tak, aby po vyhlášení voleb nevznikla mezera, kdy už oficiálně probíhá kampaň, ale až do odevzdání kandidátních listin není možné ji dozorovat a sankcionovat prohřešky proti jejím pravidlům (zejména vůči třetím osobám v kampani). Je na místě stanovit začátek kampaně napevno.

Za určité souhry okolností může během předvolebního období vzniknout entita, která nese všechny znaky kandidujícího subjektu a která může vést viditelnou politickou kampaň ve svůj prospěch i neprospěch ostatních politických hnutí. Aniž by pak splnila své zákonem předepsané povinnosti a ustavila své orgány, může před odevzdáním kandidátních listin zaniknout a zmizet bez následků. Vyhne se tak regulaci (dohledu a případným sankcím), která platí pro všechny politické subjekty, které kandidátní listiny odevzdají. To je velká mezera v zákoně.

- ➔ Pravidla pro vstup nových politických entit do předvolebního klání je třeba projasnit a odstranit výše uvedené mezery v časování jednotlivých fází kampaně, které vedou k vzniku dočasného právního vakua pro dohled nad legálností politické agitace i transformace občanských iniciativ do formy politických entit.
- ➔ Je třeba stanovit odpovědnosti za vedení kampaně a usnadnit legislativně vznik nových politických entit v předvolebním období.

Politici ve veřejné funkci masivně využívali své pozice pro politickou propagaci, a navíc často za zneužití veřejných prostředků či státního aparátu. Vedle privatizace veřejného zájmu v ČR do kampaní současně vstoupil produktový marketing využívající digitální sociální sítě, jehož principem a obsahem není explicitní agitace ve prospěch či neprospěch kandidátů, jak předpokládá volební legislativa.

- ➔ Volební zákony je třeba na politický marketing uplatňovat striktněji – Úřadem pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.
- ➔ Problém střetu zájmů ve volební kampani a zneužití veřejné funkce je třeba ošetřit přinejmenším doporučením dobré praxe v oddělení výkonu funkce veřejného činitele od propagace kandidatury do Poslanecké sněmovny.

Během kampaně mohou regionální organizace a jednotliví kandidáti bezprostředně financovat svou část nákladů s tím, že tyto náklady se až následně vykážou ve finanční zprávě z kampaně pro ÚDHPSH. Vzniká tak riziko, že reálný součet takto vydaných peněz překročí celkový limit pro výdaje daného subjektu.

- ➔ Kandidující subjekty by měly zveřejnit metodiku, kterou pro monitorování výdajů kandidujících politiků používají, aby se překročení limitů vyhnuly.

Vzhledem k agenturnímu pojetí organizace kampaně se voliči mnohdy nemají šanci dozvědět, kdo je konkrétním dodavatelem/subdodavatelem zakázek spojených s propagací kandidujících. Strany často zveřejňují pouze informace o zprostředkujících agenturách (jakožto řešitelích).

- ➔ Do požadavků na závěrečné zprávy kandidujících subjektů o financování volebních kampaní by se měl zanést princip povinnosti vykázat všechny subdodavatele pro kampaně.
- ➔ Politická uskupení by měla zveřejnit seznam všech subdodavatelů, například poskytovatelů reklamní plochy, inzerce, výrobců reklamních předmětů, audio-vizuálních produkcí, poradců, právních služeb apod., a to dobrovolně.

Předvolební kampaň v roce 2021 probíhala za stavu systémové korupce (state capture) realizovaného vládním hnutím ANO, resp. jeho předsedou Andrejem Babišem. Fakt, že premiér země byl současně lídrem většinové parlamentní koalice, majitelem největšího mediálního konglomerátu a koncovým beneficentem jednoho z největších ekonomických konsorcií, znamenal dlouhodobé nahlodávání demokratické integrity České republiky. Takto systémové dezintegraci nemohou předcházet pravidla transparentnosti volebních kampaní ani volební legislativa.

- ➔ Systémovým podobám korupce je třeba bránit dlouhodobým budováním protikorupční odolnosti a integrity státu, a to prostřednictvím stejně systémových opatření jako je předcházení střetu zájmů, oligarchizaci, zneužívání pravomocí, klientelismu, posilování nezávislosti veřejných institucí i zvyšováním demokratického povědomí občanů atd.

1. Úvod: Co je a co není Protokol z monitoringu předvolebních kampaní

Tato publikace navazuje na první Protokol z monitoringu předvolebních kampaní v České republice, vydaný v roce 2018,¹ a vykresluje skutečnosti, které TI ČR zachytila před volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2021. Předkládá nešvary, problémy i dobrou praxi ve vedení kampaní právě v té míře, v jaké bylo možné je identifikovat a reflektovat v době, kdy kampaň probíhala. V tom tkví jeho unikátnost i limity, jež se týkají rozsahu a obsahu Protokolu. Co do *rozsahu* nejde o materiálovou studii s nárokem na vyčerpávající rešerši podkladů, datových zdrojů a reflexí ex post. A co do *obsahu* se nesnaží popsat komplexně průběh kampaně, ale vypíchnout jevy nejvýznamnější co do transparentnosti politického klání, které jsme **zachytili už v jeho průběhu**.

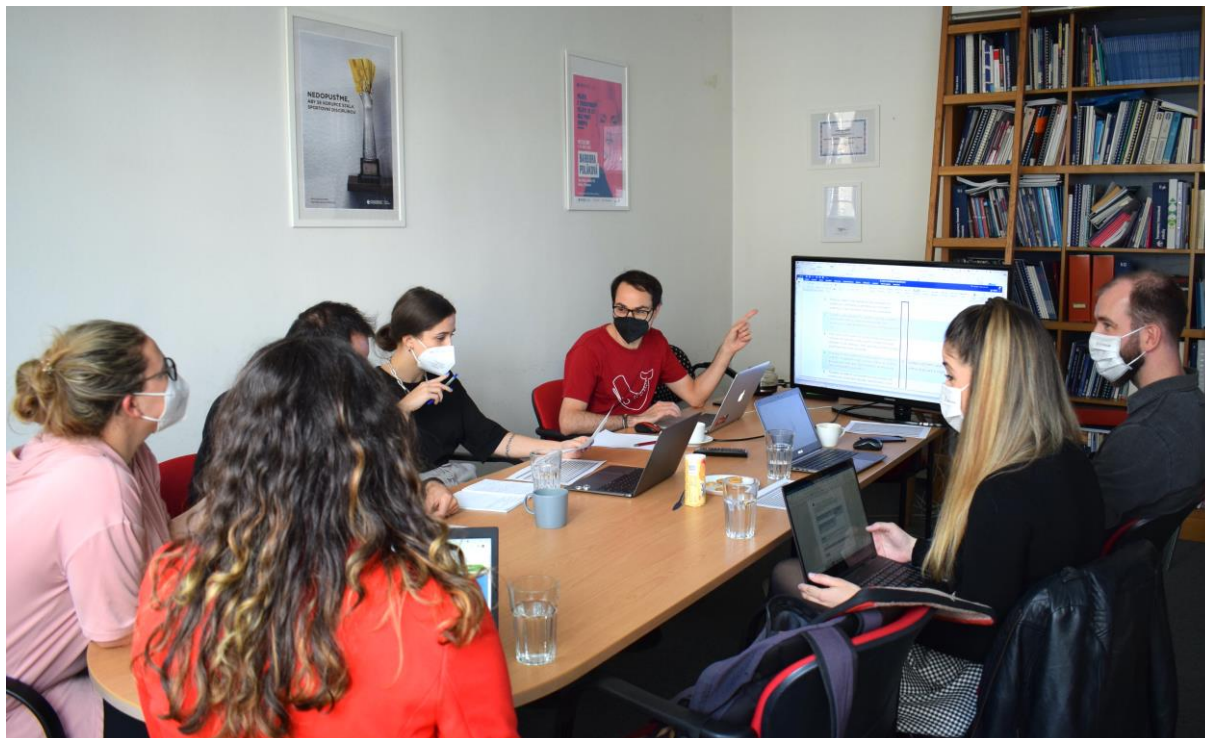
Rekonstruovat, jak kampaň působila v době, kdy probíhala, bývá později téměř nemožné, neboť volby překreslí obraz dělby politické moci a denní agenda v zemi se soustředí na ustavování nového zákonodárného sboru a vlády. Výsledek voleb také ovlivňuje, jak zpětně hodnotíme předvolební aktivity. Přitom právě průběh kampaně, resp. nástroje, kterými bylo dosaženo politické změny, jsou „zapomenuty“, přestože to byly právě ony, jež proměnily dosavadní politickou realitu – ale samozřejmě *nejen* ony.

Díky metodice použité pro Protokol však máme k dispozici zpětnou synchronní sondu – jakési autentické momentky z kampaně, nemanipulované nánosem následných interpretací, ale také nedoplněné o střípky obrazu, které se ukázaly až po volbách. Tato skutečnost se promítá do stylistické odlišnosti jednotlivých kapitol, které se jednak obsahem, rozsahem i stylem přizpůsobují povaze jevu, jemuž se věnují. Také začasť vycházejí z textů, které byly v průběhu předvolebního klání publikovány na webu www.transparentnivolby.cz, ačkoliv byly pro Protokol silně redigovány.

Protokol může výborně posloužit jako podklad pro další reflexi a interpretaci předvolebního období v roce 2021 v ČR, a to přesto, že některé jeho pasáže mají podobu argumentace, kritiky a výkladu odborných stanovisek. Pro dění před volbami je příznačná vysoká míra nejasnosti v tom, co se nám děje před očima (často je například těžké vůbec identifikovat, co je a co není předvolební kampaň), a jak interpretovat aplikaci pravidel na probíhající aktivity vzhledem k tomu, že dopředu není jasné, které aktivity se v kampani objeví nově a jaké výzvy pro aplikaci legislativy to přinese. **Kampaň je tedy mimo jiné obdobím domněnek a rozepří, obdobím, kdy úvahy o skutečnosti přecházejí ve skutečnost.** Její povaha se nevykazuje jen ve faktech, činech a datech, ale má na ni vliv i jejich výklad a aktuální stanoviska jednotlivých účastníků (ať už jsou jimi sami kandidující, dohledové instituce, média či voliči). Proto mají občanské

¹ Cakl, O., Vymětal, P. Protokol z monitoringu předvolebních kampaní v ČR. *Transparency International – Česká republika* [online]. Praha, 2018 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/protokol-z-monitoringu-predvolebnich-kampani-v-ceske-republice/>.

dozorové aktivity, které reprezentuje monitoring předvolební kampaně TI ČR často podobu výkladu či interpretace událostí, nikoliv pouze sběru informací.



Monitorovací tým TI ČR | zdroj: TI ČR

Zdroje informací, data

Protokol těží z monitoringu předvolební kampaně Transparency International Česká republika a následného hodnocení transparentnosti kampaní jednotlivých kandidujících subjektů. Pro zajištění občanského dohledu nad touto demokratickou procedurou jsme využívali informací z rešerší médií a oficiálních webových prezentací politických stran a hnutí, dále ze sběru dat o pohybech na jejich volebních výdajových účtech, použili jsme API pro získávání dat z placených politicky motivovaných postů na Facebooku, Instagramu a Youtube, dále z tweetů politicky angažovaných osob na Twitteru. Měli jsme k dispozici statistickou mediální rešerši Monitora a sémantickou rešerši tweetů a postů Geneea Analytics. O relevantní informace jsme v neposlední řadě žádali napřímo sekretariáty kandidujících stran a hnutí.

Konkrétní zdroje najdete u příslušných pasáží Protokolu. V rámci analýzy byla využita volně dostupná data z období od 1. ledna do 8. října 2021 čerpaná z Twitter API, Facebook Ad Library API (specificky pro placenou politickou reklamu).

Datové repozitáře a zdroje pro části o digitálních sociálních sítích najdete zde:

[Repozitář a seznam profilů na Twitteru](#)

[Dashboard s grafy k Twitteru](#)

[Repozitář a seznam profilů FB „politických“ inzerentů](#)

[Dashboard s grafy k FB placeným postům](#)

2. Trendy a povaha kampaní v roce 2021

Vyhlášení termínu voleb

První zásadní komplikace letošní předvolební kampaně se ukázala hned zpočátku roku 2021. Prezident republiky oznámil 28. prosince roku 2020 termín voleb, a kampaň pak oficiálně běžela od 31. prosince 2020, tedy deset měsíců před samotnými volbami.² Zákon přitom prezidenta pouze zavazuje vyhlásit volby nejpozději 90 dnů před jejich konáním a vyhlásit je tak brzy není obvyklé.

Už od Silvestra tedy běžela kampaň zacílená k datu 8. 10. 2021. Ukázalo se, jak dalece může pouhé brzké ohlášení termínu voleb ovlivnit průběh celé předvolební kampaně a jak benevolence v legislativní úpravě umožňuje prezidentovi republiky jednoduše a zásadně ovlivnit férovost kampaně. Rozsuzování, zda ta či ona politická akce (výrok, veřejné vystoupení apod.) je, či není předvolební kampaní, totiž závisí mimo jiné na tom, zda už prezident vyhlásil termín voleb. Od jejich vyhlášení podléhá propagace politiků regulaci, její financování se stává součástí kampaně a na výdaje v kampani se aplikují limity.

Delší období kampaně znamená nutnost rozložit rozpočet na kampaň, taktizovat, snažit se šetřit rozpočet. Může to motivovat ke snaze kampaně zbavit veřejného dohledu, nebo naopak ke snaze obstarat na kampaně finance s nižšími nároky na legálnost jejich získání. Dopad se pak týká především subjektů opozičních či nových, které se nemohou opřít o zájem veřejnosti. Naopak vládní subjekty mohou mít tendenci využívat pro kampaň do voleb přirozený zájem veřejnosti o výkon jejich funkcí v rámci řízení státu. Majetnější strany jsou navíc ve výhodě oproti těm méně solventním – mohou si dovolit financovat volební propagaci delší čas. Důsledků pro taktiku kampaní má tedy toto rozhodnutí celou řadu.

Situace před volbami 2021 se ale ještě více komplikovala tím, že mnohé zákonné povinnosti se odvozují až od podání závazných kandidátek, k němuž dochází teprve 66 dnů před volbami. Vše, co tomu předchází, se tedy odehrává v šedé zóně, kdy sice už je vyhlášena kampaň, ale dosud nemusí být (a nebývají) známí kandidáti, kteří v jejím rámci usilují o křeslo v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR (PSP ČR).³

² Rozhodnutí prezidenta republiky č. 611/2020 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. *Zákony pro lidi* [online]. 28. prosince 2020 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2020-611>.

³ Srov. s Rozhodnutím 4074/2020 Nejvyššího správního soudu, které se nese v tom duchu, že statusu tzv. třetí osoby, vedoucí kampaň bez vědomí kandidáta v jeho neprospěch, je možné právně nabýt teprve ve chvíli, kdy je také právně ustaveno, kdo je kandidátem – tedy až ve chvíli odevzdání kandidátních listin. Týká se to však jen tzv. třetích osob, neboť samotné strany mohou kandidátku podat i dříve než 66 dní před volbami zákonem stanovených jako minimum (Rozhodnutí dostupné z <https://sbirka.nssoud.cz/cz/volby-treti-osoba-bez-predchozi-registrace-volebni-kampan-sdeleni-v-neprospech-osoby-ktera-neni-formalne-kandidatem.p4065.html?q=ANO>).

Nečekané vyhlášení začátku kampaně způsobilo rovněž praktické nesnáze vycházející z toho, že je s ním spojeno několik úkonů, které musí být splněny v návaznosti na tento okamžik. Jedná se například o povinnost stran a hnutí zajistit přístupný transparentní volební účet pro výdaje. To bylo v těchto volbách v zákonné pětidenní lhůtě obtížné, když došlo k vyhlášení voleb dne 31. 12. 2021, tedy v pátek. Na faktické splnění povinnosti tak stranám a hnutím zbyly dva pracovní dny v období, kdy to nečekaly.

Prezident republiky protáhl období nejistoty ohledně aplikace pravidel pro vedení kampaní. Odkryla se tím mezera v legislativě – časové limity závazných postupů v předvolebním klání (vyhlášení kampaně–odevzdání kandidátních listin) na sebe v legislativě nenavazují. Konkrétní důsledky probíráme v jednotlivých následujících kapitolách Protokolu.



Web www.transparentnivoly.cz | zdroj: TI ČR

Problémy při transformaci občanské iniciativy do politického hnutí v předvolebním období

Autor kapitoly: Ondřej Cakl

V rámci předvolební kampaně v roce 2021 proběhly dva významné pokusy o rychlý vstup nových politických subjektů na politickou mapu ČR: hnutí Lidé PRO a hnutí Přísaha – občanské hnutí Roberta Šlachty. Vedlo to k odkrytí problémů v legislativě, zakolísání dohledové instituce a nedůslednosti samotných politických uskupení. Podívejme se nyní pečlivě na průběh existence a kampaně hnutí Lidé PRO jako na exemplární příklad těchto potíží.

Hnutí Lidé PRO vstoupilo do kampaně s jejím zahájením a registrovalo se u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH). Nezřídilo však tzv. volební (transparentní) účet, který politické subjekty zřídit musí, aby v průběhu kampaně byla voličům přístupná data o jejich výdajích.

Hnutí nezřídilo ani další z povinných účtů, a sice darovací. Pro dary na svou činnost používalo účet, který nepatřil jemu,⁴ ale zapsanému spolku PRO ČR. Ten byl s hnutím propojen personálně prostřednictvím osoby Mikuláše Mináře. Ani na tomto darovacím transparentním účtu však nebyly vedeny všechny dary, z nichž *spolek* financoval činnost *hnutí*. Informovalo o tom samotné hnutí prostřednictvím svého zakladatele a předsedy Mikuláše Mináře.⁵

Vzhledem k tomu, že hnutí Lidé PRO ještě před odevzdáním kandidátních listin zaniklo, nebude se na ně vztahovat povinnost odevzdat vyúčtování a závěrečnou zprávu ze své kampaně do rukou ÚDHPSH. Spolek PRO ČR, z. s. nemusí zveřejňovat své financování vůbec – zapsané spolky tuto povinnost nemají.

Způsobeno je to již zmíněnou mezerou v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR: období od vyhlášení voleb do data povinnosti odevzdat kandidátky je jakousi šedou časovou zónou, kdy politické entity vedou kampaně, aniž by byly „kandidujícími“ subjekty.

Hnutí sice nepublikovalo auditovanou finanční uzávěrku nebo zprávu, ale z vlastní iniciativy zveřejnilo dokument s názvem „Lidé PRO. Závěrečná zpráva“, kde mj. deklaruje obrysy financování své kampaně.⁶

Publikace však nezprůhledňuje ani netematizuje (právní) vztahy mezi politickým hnutím a zapsaným spolkem, který některé dary pro hnutí přijímal, nevyjasňuje tedy ani jeho vlastní finanční situaci. Není datována, autorizována, a nejsou v ní uvedeny zdroje informací, které obsahuje. Lze se důvodně domnívat, že v rozporu s výše uvedeným titulem zprávy referuje spíše k výdajům a příjmům spolku PRO ČR, z.s., nikoliv hnutí Lidé PRO.

⁴ Účet fungoval na adrese <https://ib.fio.cz/ib/transparent?a=20308993>. K 1.2.2022 však už nebyl dostupný.

⁵ K dispozici je pouze jeho příspěvek na sociální síti Facebook, viz Minář, M. „Velmi rád odpovím. 1) Proč je transparentní účet vedený na spolek PRO ČR? Transparentní účet patří spolku PRO ČR, který...“ Facebook [online]. 6. dubna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.facebook.com/minarmikulas/posts/174800637796348>.

⁶ Lidé PRO. Závěrečná zpráva [online] [cit. 9.3.2022]. Dostupné z https://drive.google.com/file/d/1pV278qfoGf8-ly8seBA3KqvzMgd3SxN5/view?fbclid=IwAR3vKbQ4mTqcEGFv3noGgWhD_PYn7FAgnBR01SCSA1zpaD-HNxANi6w9B67M.

Jak se do kauzy promítlo brzké vyhlášení voleb?

Veškerá politická agitace se od vyhlášení voleb stává předvolební kampaní z hlediska obsahu i financování: agitace ve prospěch či neprospěch kandidujících se stává vedením kampaně a náklady na takovou agitaci se musí započítávat do stanovených limitů na výdaje.⁷ Odpovědnost z toho vyplývající je ovšem právně vymahatelná až od odevzdání kandidátek.

Ač hnutí Lidé PRO příležitostně popisovalo svou činnost jako organizaci referenda o vlastní kandidatuře, v tomto rámci probíhala placená volební agitace ve prospěch a neprospěch kandidátů vlastních i jiných, kterou zákon jako kampaň chápe. Podotkněme, že při posouzení toho, „zda je jednání volební kampaní, nelze vycházet z úmyslu jednajícího“.⁸

Kdyby ovšem volby byly vyhlášeny až v obvyklém a očekávatelném čtyř-pětiměsíčním odstupu ode dne D, mělo by hnutí čas na splnění zákonných povinností i na konsolidaci, anebo by bylo zaniklo dříve, než by na jeho činnost „dopadla“ přísnější předvolební pravidla.

Chybějící volební účet

Tím se dostáváme k chybějícímu volebnímu transparentnímu účtu. Předseda hnutí publikoval vyjádření, že a) bankovní ústav odmítl službu zřídit z důvodu nejasných kompetencí hnutí, které dosud nezvolilo své orgány; a že b) dohledový úřad neshledal povinnost zřídit transparentní účet za vymahatelnou.⁹

Uvedme však, že:

Ad a) Transparentní účet je striktní zákonnou podmínkou pro vstup do kampaně a **samotný pokus ho zřídit naznačuje, že hnutí mělo seriózní motivaci se kampaně účastnit, takže „výmluva“ na banku neobstojí**. Vyjádření předsedy spolku napovídají, že hnutí nevynaložilo dostatečné úsilí na to, aby transparentní účet zřídilo.

Ad b) Zdůvodnění citované hnutím je sice útržkovité, avšak tvrzení, že „Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí nemůže politické hnutí Lidé PRO nutit k dodání transparentních účtů, pokud je banka odmítá zřídit,“ je velmi zavádějící.

ÚDHPSH totiž naopak může a má politické hnutí „nutit“ k registraci povinných účtů, a to na podkladě zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích,¹⁰ jenž za entitu jednající oprávněně jménem politického hnutí od chvíle jeho registrace považuje přípravný výbor (resp. jeho reprezentanta). Přípravný výbor má mandát účet zřídit, ÚDHPSH to

⁷ Viz Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. *Zákony pro lidi* [online]. 27. září 1995 [cit. 17.3.2021]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247>, resp. novela v Zákoně č. 322/2016 Sb. *Zákony pro lidi* [online]. 6. září 2016 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-322>.

⁸ Jinými slovy, o kampaň se jedná, i když ji tak jednající nechápe nebo neprezentuje (Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2020 č.j. Ars 4/2019 – 53. *Zákony pro lidi* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/ars-4-2019-53>).

⁹ Vyjádření je k nalezení na soukromém účtu na Facebooku: Minář, M. „Velmi rád odpovím. 1) Proč je transparentní účet vedený na spolek PRO ČR? Transparentní účet patří spolku PRO ČR, který...“ *Facebook* [online]. 6. dubna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.facebook.com/minarmikulas/posts/174800637796348>.

¹⁰ Zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. *Zákony pro lidi* [online]. 2. října 1991 [cit. 17.3.2021]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-424>.

má požadovat. A nejde tu jen o výdajový volební účet, ale také o další tři povinné účty, které strany a hnutí musí vést bez ohledu na kampaň, a které také Lidé PRO neměli.

Současně bychom očekávali i varovný signál od dohledového úřadu. **ÚDHPSH mohl minimálně nastínit výše popsané souvislosti, a tím motivovat přípravný výbor k asertivnějšímu přístupu vůči bance či bankám, nebo dočasnému utlumení vlastní kampaně. Tvrzení, že nemůže hnutí k něčemu nutit, je nemístné.**

Problémy se vznikem a převedením zapsaného spolku na politické hnutí

Reálnou organizační a financující jednotkou v kampani byl zapsaný spolek, ač politickou agitaci prezentovalo politické hnutí s nedokončenou vnitřní stavbou a váhavým vztahem k vlastní kandidatuře ve volbách. Z toho vyplývá otázka, kdo vlastně kampaň PRO vedl – spolek nebo hnutí?

Obě entity svého času existovaly, jejich provázanost není nijak zakrývaná nebo utajovaná, a tak se na ně vztahovala předvolební legislativa. Volební legislativa ovšem trpí systémovým nedostatkem ve stanovování a vymáhání odpovědnosti za vedení kampaní.

Pokud ale vyjdeme z předpokladu, že svou kampaň *vedlo* hnutí, pak spolek byl vůči němu v roli subdodavatele nebo organizační jednotky, agentury apod. Z toho vyplývá, že hnutí zanedbalo vyjasnění svého vztahu ke spolku, který mu vybíral peníze a pravděpodobně kampaň i administroval a proplácel. Tím spíše pak přípravný výbor hnutí nic neomlouvá z povinnosti mít transparentní účty, ten pro dary i ten výdajový.

Pokud bychom činnost spolku posuzovali izolovaně – a volební legislativa to bohužel v ČR umožňuje – byl by spolek tzv. třetí osobou, která vedla kampaň *bez vědomí ostatních kandidujících politických subjektů, např. v neprospěch vládní koalice i opozičních stran*. A nyní ke konsekvencím těchto vylučujících se možností:

Jakožto třetí osoba by spolek PRO ČR překročil dovolené limity pro útraty v kampani, neregistroval se coby třetí osoba u ÚDHPSH, nezřídil transparentní účet. Toto dovození je ale spíše myšlenkový experiment, a není právně udržitelné v období před odevzdáním kandidátních listin, neboť do té doby lze vždy teoreticky pochybovat o tom, kdo jsou ony „kandidující“ subjekty, bez jejichž vědomí spolek vedl kampaň v jejich neprospěch.

Za určité souhry okolností tedy v ČR může během předvolebního období vzniknout entita, která nese všechny znaky kandidujícího subjektu, vést viditelnou politickou kampaň ve svůj prospěch i neprospěch ostatních politických hnutí, a aniž by splnila zákonné povinnosti a ustálila své orgány, může zase zaniknout a takřka zmizet. Její financování se nikdy nezprůhlední, její vliv není regulován. Mezerovitá legislativa předcházet podobným situacím nedokáže.

Časový snímek kampaně k 17. 8. 2021: Hlavní trendy dva měsíce před volbami

Autoři kapitoly: Ondřej Cakl a Jana Stehnová

Transparency International začala v rámci projektu Transparentní volby s monitoringem sněmovních kampaní už v květnu 2021 s ohledem na netradičně brzké vyhlášení voleb v prosinci 2020. Než se pustíme do dalších kapitol Protokolu, zastavme se u průběžného hodnocení kampaně ze 17. 8. 2021.¹¹

Náklady na kampaně

Úvodní fáze našich rešerší ukázala, že naprostá **většina subjektů si zatím s transparentností svých kampaní (nad zákonné minimum) příliš hlavu nelámala.**

Jedno ze stěžejních kritérií monitoringu je zveřejnění plánované struktury celkového rozpočtu kampaně každé kandidující strany, hnutí či koalice. I v takto základní otázce však zaznívaly v médiích nejčastěji pouze obecné odhady předpokládaných částek, a to bez rozlišení online a off-line výdajů – což je nejméně komplikované zpřesnění, které strany mohou poskytnout. Některé subjekty **neoznámily ani předpokládané celkové rozpočty** (ANO, KSČM, Přísaha). Téměř nikdo nepodal žádné informace o pravidlech pro rozvržení financování mezi centrálou a regiony. Přitom by postačila jednoduchá formulace, jakou na svých stránkách zveřejnila např. Strana zelených.¹²

Přestože je kampaň v digitálním prostoru důležitým faktorem předvolebního klání, **žádná ze stran zatím nepublikovala ucelený seznam profilů na sociálních sítích** využívaných pro politickou agitaci, ani pravidla toho, jak se kampaně na sítích financují. To se ukazuje jako důležité, neboť podpora vedená na neoficiálních profilech na sociálních sítích uniká dohledu a regulaci, ačkoliv naplňuje definici vedení kampaně nebo účasti třetí osoby v předvolební kampani.

Kladně lze hodnotit snahu většiny subjektů informovat o nadcházejících předvolebních akcích. Kalendáře koalic však nebyly konsolidované (Trikolóra-Svobodní-Soukromníci, Piráti a Starostové, SPOLU). Také vždy není jasné, které akce byly součástí kampaně a které pouze běžnou činností reprezentantů politických stran či hnutí (zejména u KDU-ČSL, ANO a ČSSD).

Politické subjekty obvykle neinformovaly proaktivně ani o mediálních, PR a reklamních agenturách podílejících se na tvorbě kampaně, či o dodavatelích a subdodavatelích služeb spojených s kampaní. Volič takové informace může v mnoha případech nalézt alespoň na transparentních účtech stran.

¹¹ Text poprvé publikován v podobě článku: Transparency International – Česká republika. Kandidáti do Sněmovny zatím utratili přes 160 milionů korun z transparentních účtů. Předvolební kampaně ale zůstávají zahaleny tajnostmi. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 17. srpna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/kandidati-do-snemovny-zatim-utratili-pres-160-milionu-korun-z-transparentnich-uctu-predvolebni-kampane-ale-zustavaji-zahaleny-tajnostmi/>. Pro Protokol redakčně krácen.

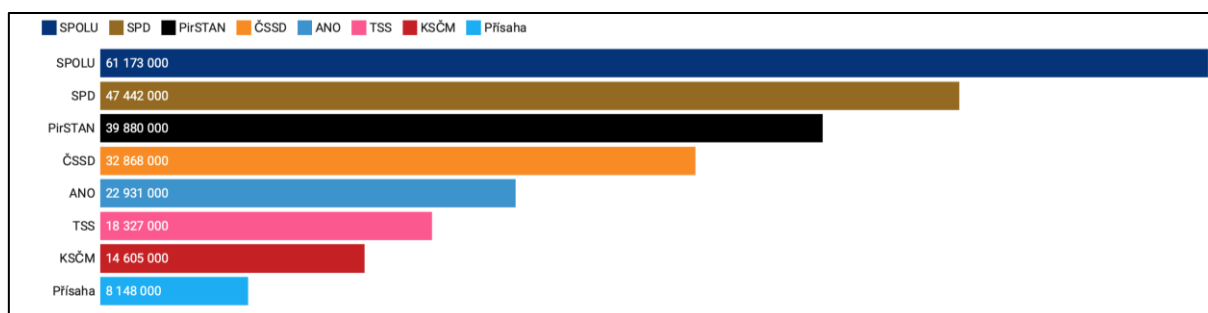
¹² Strana zelených. *Transparentní financování* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.zeleni.cz/transparentni-financovani/>.

Světlou výjimkou byla koalice Piráti a Starostové, která o většině podstatných parametrů své kampaně – s výjimkou např. seznamu profilů na sociálních sítích – informovala v systému tzv. transparentního hospodaření, v němž volič při jisté míře snahy může většinu podstatných informací o kampani dohledat.

U ostatních subjektů se pak volič musel „probírat“ transakcemi na volebních transparentních účtech, které dle zákona zřizuje a zpřístupňuje každý kandidující subjekt a jejichž seznam lze nalézt na stránkách Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH). Údaje na nich jsou ale pouze orientační, protože řada služeb v kampani z účtů je (legálně) proplácena až po volbách nebo jsou poskytnuty „bezúplatně“ (viz další kapitoly.)

Výdajové transparentní účty

Nejvyšší výdaje dohledatelné na transparentních účtech měla k 17. 8. 2021 koalice SPOLU (48 milionů korun), dále SPD (40 milionů) a koalice Piráti a Starostové (28 milionů). ČSSD v tomtéž čase do kampaně investovala 18 milionů. Další subjekty mají zatím nižší evidované výdaje: Trikolóra (7,1 milionů korun), ANO (6 milionů korun), Přísaha (5,8 milionů korun) a KSČM (5,6 milionů korun).



Nejvyšší výdaje z transparentních účtů k 10. 9. 2021 | zdroj dat: výdajové účty stran; zpracování dat: Jana Stehnová

Některé subjekty své transparentní účty využívaly k tomu, aby skutečně zvyšovaly transparentnost výdajů v předvolebních kampaních. Pozitivní je například dobrovolné označování příjemců plateb v poznámkách u jednotlivých transakcí. Přehledně tak činily obě velké koalice (SPOLU, Piráti a Starostové), příjemce plateb systematicky označovaly i obě vládní strany (ANO, ČSSD) a letos se nově k dobré praxi přidala i SPD. V případě hnutí Přísaha sice také na transparentním účtu vidíme příjemce plateb, kampaň hnutí byla ale téměř plně v rukou agentury Šimway, za kterou se „schovávají“ další dodavatelé.¹³

Dva silné trendy: využívání veřejných funkcí pro kampaň a diverzifikace formátů

Oproti sněmovním volbám v roce 2017 jsme viděli, že **kampaně roku 2021 sledují generační změnu v přijímání informací**, jdou „za potenciálními voliči“, a tedy obsazují formáty chápány dříve jako okrajové: individuální podcasty, YouTube vlogy, Instagram apod.

¹³ Více viz například v článku Pergler, T. Komu platí Přísaha? Skutečné dodavatele překryl Šlachta stranickou firmou. *Seznam Zprávy* [online]. 15. července 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z https://www.seznamzpravy.cz/clanek/komu-plati-prisaha-skutecne-dodavatele-prekryl-slachta-stranickou-firmou-169720?fbclid=IwAR1pJzzqMmLsXdtMlqUWrm6QYhMQH0r6gVGasRkiclmOAp4QxJ1_sLA9jqU.

Předvolební kampaň vládního hnutí ANO nemusela bojovat o pozornost pro každé sdělení, její status jí zaručoval automatickou pozornost voličů; soustředila se zpočátku na několik málo masivních akcí (propagační publikace *Sdílejte, než to zakážou* ve velkém nákladu,¹⁴ plošná, celonárodní (neznačená) letáková kampaň¹⁵ apod.). Hnutí ANO dokonce oficiálně kampaň zahájilo až 2. září 2021,¹⁶ a přesto za ní již k 28. červenci 2021 utratilo na 10 milionů korun.¹⁷ Využívalo tedy oblíbenou taktiku českého předvolebního klání – totiž tvrzení, že kampaň není vedena.

Odlišnou strategii volí každý politický marketingový tým i na Facebooku (FB). Profily vládních kandidátů maximalizují organický dosah, který mají jednak proto, že dlouhodobě budují svou základnu sledujících, např. FB profil Andreje Babiše (ANO), a dále proto, že **na svých politických profilech informují o oficiální vládní agendě**, která je v přirozeném centru pozornosti uživatelů sítě (i těch, které kampaň nezajímá). **Reálné výdaje za FB reklamu mají proto nízké.** Pokud do inzerce na FB vůbec investují, dávají velké sumy na relativně dlouhé trvání reklamy, např. Alena Schillerová (ANO) průměrně 7 400 korun za příspěvek, či Andrej Babiš 7 100 za příspěvek.

Podobně se chová i profil Trikolóry, 12 600 korun v průměru za jednu reklamu, z pouhých 14 zadaných, což kontrastuje např. s Tomiem Okamurou (SPD) a jeho rychlým střídáním velkého počtu „levnějších“ placených příspěvků.

Kandidující subjekty se co do transparentnosti drží v mantinelech zákona, jež jsou velmi široké. Umožňují nepublikovat podstatné informace o plánovaných rozpočtech, o kampani na digitálních sociálních sítích, o personálním a organizačním pozadí svých předvolebních kampaní. Naopak relativně systematicky informují strany o předvolebních veřejných akcích a událostech, relativně systematicky jsou vedeny i záznamy na tzv. transparentních výdajových volebních účtech.

Kampaně expandují do mnoha dříve ignorovaných mediálních formátů (video blogy, malá on-line média, sociální sítě). Vládní hnutí silně exploatuje svou veřejnou exekutivní roli, aby samotné předvolební akce omezilo na minimum a soustředilo se na několik masivních operací (velkonákladová publikace, dopis voličům apod.). Vládní angažmá v kampani naplno využívala i koaliční ČSSD.

¹⁴ Babiš, A. *Sdílejte, než to zakážou!* ANO 2011, Praha, 2021. ISBN 978-80-11-00009-7. Dostupné také z <https://www.sdilejteneztozakazou.cz>.

¹⁵ Jedná se o tištěný dopis doručovaný voličům do schránek. Jeho upravený text viz Babiš, A. *Dopis Andreje Babiše*. Dostupné také z <https://www.anobudelip.cz/dopis/>.

¹⁶ ČT 24. *ANO zahájilo kampaň. Slibuje vyšší důchody a platy i konsolidaci financí* [online]. 2. září 2021 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3364028-ano-zahajilo-kampan-slibuje-vysssi-duchody-a-platy-i-konsolidaci-financi>.

¹⁷ Trachtová, Z. Sněmovní strany za 7 měsíců předvolební kampaně utratily 140 milionů korun. Nejvíce SPD a Spolu. *iRozhlas* [online]. 28. července 2021 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volby-2021-predvolebni-kampane-spd-spolu_2107281111_pj.

Trend zneužívání veřejné funkce spojený s aplikací produktového marketingu na digitálních sociálních sítích

Autor kapitoly: Ondřej Cakl

Snaha maximálně využít plnění úkolů spojených s veřejnou funkcí pro volební kampaň a marketing na digitálních sítích se v předvolebním klání 2021 propojily. V následujících dvou kapitolách se proto zaměříme na tyto dva aspekty kampaně: nejprve na zneužívání funkce, následně na dění na digitálních sociálních sítích.

Pozorovatelé, včetně TI ČR, nemohli přehlédnout, že jeden z favoritů předvolební kampaně 2021, vládní hnutí ANO, udělal v agitaci úspěšný krok stranou ze zákonných regulací – šetřil (zakrýval) vykazatelné náklady na kampaň, aniž by samotnou propagaci musel zastavit. Problém vzniká proto, že v ČR vítězí přístup, v němž se místo politické agendy jako materiálu přesvědčovací strategie volí emotivní lifestyle sdělení. Následující text předkládá některé důsledky tohoto problému.

Náklady na kampaň jsou od vyhlášení voleb zákonem omezeny, musejí se vykazovat; v roce 2021 byly volby vyhlášeny velmi brzy, a tak se mohlo hodit některé výdaje v kampani nevykázat, a tím „šetřit“ svůj zákonný limit a oficiální útraty. Členové vládního hnutí proto prezentovali na sociálních sítích svou vládní agendu, výkon ministerských funkcí či polosoukromé aktivity, a to v horké fázi kampaně, aniž by se snažili přímočaře propagovat nějaký politický program nebo předvolební hesla.

Taková sdělení pak přitahují pozornost voličů a nejširšího publika, protože mají praktické dopady na náš život, a přicházejí od těch, kdo jsou za ně odpovědní.

Zákon však za politickou kampaň vedle samotné propagace kandidátů považuje (volně řečeno) také agitaci ve prospěch či neprospěch kandidáta, za kterou se obvykle platí. To by znamenalo, že pokud se premiérovi a ministrům ANO dařilo prezentovat řízení republiky, **aniž by u toho explicitně agitovali ve svůj prospěch coby prospěch kandidátů ve volbách, je taková prezentace zdánlivě nevolební**, přestože probíhá v době kampaně a je vytvářena nástroji (technika, produkce a postprodukce) a šířena prostředky (Facebook, Instagram, Youtube), za které se v kampani obvykle platí.¹⁸

¹⁸ Na tento paradox využívání výhody plynoucí z funkce upozorňuje ve svém komentáři Jan Outlý, reprezentant dohledového Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH). Zdůrazňuje v něm, že produkční týmy vládních politiků vymýšlejí, co všechno ještě lze prezentovat jako výkon funkce, jen aby měly materiál pro propagaci svých klientů. Zdůrazňuje také, že nejde o nelegální kampaň. Viz Outlý, J. Z ministrů jsou youtubeři, vládnout nelze bez instáče. Strany se naučily pravidla kampaně. *Blog Aktuálně.cz* [online]. 26. srpna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://blog.aktualne.cz/blogy/jan-outly.php?itemid=40633>.



Ministryně financí při výkonu veřejné funkce | zdroj: FB profil @SchillerovaAlena

Lifestylové vládnutí vs. agitace ve prospěch kandidátka/tky

Lze se připojit ke stanovisku, že šířit informace o exekutivě je povinnost politiků ve veřejných funkcích, a že obsah – tedy vládnutí – dělá z jejich zpráv věc veřejného zájmu, tedy cosi, co nespadá do působnosti volebních zákonů. Na druhou stranu jsme viděli, že za agendu veřejné funkce byly vydávány činnosti, které do ní nespádají. Věc se pak ještě dále komplikuje tím, že tyto „činnosti“ jsou často propagací kandidátů ve formě zcela apolitických sdělení, mnohdy pouze vizuálních. Ovlivňování rozhodnutí voliče před volbami často probíhá bez explicitní volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, hnutí či kandidáta, a propagace se děje prostřednictvím náladového obrázku. Takto aplikovaný **produktový marketing** je účinnou přesvědčovací strategií. Definice volební kampaně však počítá s tím, že regulaci podléhá každá forma propagace kandidáta/tky,¹⁹ a tak je na místě ji striktněji aplikovat i na tento nový fenomén kombinující zneužití veřejné funkce s produktovým marketingem na digitálních on-line sociálních sítích.

¹⁹ Zákon č. 247/1995 Sb. §16, odst. 1: „Volební kampaní se rozumí jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.“

Zneužívání funkce pro kampaň

Podotkněme, že během kampaně byly zachyceny i propagační materiály, které využívají práce státních zaměstnanců, ačkoliv jsou prezentovány a označeny jako agitační materiál hnutí ANO. U těch už se není pochyb o oprávněnosti podezření na zneužití veřejných prostředků a pravomoci pro politický marketing.²⁰



Fotografie se zaměstnanci Celní správy nesla na profilu @SchillerovaAlena označení zadavatele a zpracovatele; tedy hnutí ANO 2011 kandidujícího ve volbách 2021 | zdroj: FB profil @SchillerovaAlena

Nejinak působily akce programu Férová práce ministryně Jany Maláčové (ČSSD), která v horším období kampaně iniciovala provádění kontrol, kterých se vedle zaměstnanců Státního úřadu inspekce práce také osobně účastnili političtí kandidáti ČSSD a mediální tým. Státní zaměstnanci se tedy podíleli na akcích, které měly silný agitační nádech. Program Férová práce

²⁰ Jako příklad uvedme klip ministryně financí Aleny Schillerové (za ANO), v němž s celníky propaguje projekt daňové kobry (označený jako politická kampaň). Viz Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Tisková zpráva v souvislosti s klipem a fotografií ministryně financí Aleny Schillerové (za ANO), na nichž společně s celníky propaguje projekt daňové kobry (označený jako politická kampaň), obdržel Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí podnět* [online]. 29. dubna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2021/04/TZ_29_04_21_podnet_ano.pdf.

byl pak prezentován na webu, který provozovala strana ČSSD, nikoliv Ministerstvo práce a sociálních věcí, jež tehdy Jana Maláčová vedla.²¹

Volební legislativa obecně reguluje jakékoliv projevy podpory kandidátů, a je na místě se podrobněji zaměřit na to, kdy se má aplikovat. Nastavení hranic do budoucna prostřednictvím regulátora (ÚDHPSH) je klíčovým krokem k podchycení tohoto fenoménu.

Předvolební kampaň v roce 2021 vnesla do politické agitace nový fenomén, který je výzvou pro striktnější aplikaci legislativy. Nejen že politici ve veřejné funkci masivně využívali své pozice pro politickou propagaci, a navíc často za zneužití veřejných prostředků či státního aparátu, ale do kampaní vstoupil účinný produktový marketing využívající digitální sociální sítě, jehož principem a obsahem není explicitní agitace ve prospěch či neprospěch kandidátů.

²¹ Problém zachycuje článek Rambousková, M. Maláčová porušila zákon, říká poslanec a podnikatel. Řeší to jeho právníci. *Seznam Zprávy* [online]. 8. září 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/malacova-porusila-zakon-rika-poslanec-a-podnikatel-resi-to-jeho-pravnici-174189>.

Kdo v předvolební kampani do Sněmovny dominoval na Twitteru a Facebooku?

Autoři kapitoly: Pavel Havlíček a Ondřej Pekáček

V rámci monitoringu předvolební kampaně 2021 jsme provedli také počítačnou, kvantitativní analýzu dění na politických profilech na sociálních sítích. Monitorovali jsme chování politických hráčů, abychom poté z jistého nadhledu mohli říct, kdo byl na sítích aktivní a kdo méně, jak mezi sebou profily kandidátů a účastníků kampaně interagovaly a o kom se mluvilo (vše alespoň v nejzákladnějších obrysech a tendencích). Výsledný obrázek nezachycuje sémantiku a dynamiku předvolebního diskurzu, ale popisuje jeho obrysy. Budeme se věnovat zejména platformám Twitter (TW) a Facebook (FB). Na Twitteru jsme sledovali 41 „politicky exponovaných“ profilů v období od 1. ledna do 8. října 2021, a to díky datům z databáze Twitter API.²² (Jejich seznam najdete v příloze.) Z Facebooku jsme stahovali data pomocí API na Facebook Knihovně reklam.

Jak uchopit data z Twitteru a Facebooku

Politická kampaň na Facebooku (FB) a Instagramu (IG) se zásadně zprůhlednila zavedením Knihovny reklam, v níž je archivována veškerá inzerce s politickým obsahem. Vyhodnocení, indexaci a archivaci ve veřejném rejstříku provádí společnost Facebook/Meta sama, a poskytuje tím uživatelům relativně spolehlivou záruku, že placené politické kampaně na síti neprobíhají bez veřejného dohledu.

Twitter (TW) naopak veškerou politickou inzerci na evropské části své sítě znemožnil. Politická sdělení zde nesmí být finančně promována.²³ Počet uživatelů v České republice je na Twitteru oproti Facebooku řádově nižší. Nelze však pominout, že řada politiků používá Twitter jako médium, skrze které sdělují zásadní politická rozhodnutí a další média pak jejich tweety vkládají do svých článků či reportáží. Díky téměř 60 tisícům příspěvků z více než čtyř desítek profilů kandidátů, politických stran a hnutí poskytuje dataset z Twitteru relativně ilustrativní model komunikace politických hráčů během letošní volební kampaně od začátku tohoto roku. Politici Twitter nepoužívají primárně jako nástroj kampaně zacílené na voliče, ale spíše jako fórum, kde probíhá politická agitace mezi nimi navzájem. Právě tím je model cenný.

Do monitoringu jsme zařadili profily relevantních politických stran, jejich významných (často tweetujících) reprezentantů, leaderů či politických hráčů, kteří se na kampani na Twitteru podíleli, ačkoliv nepatří mezi straníky. Připojili jsme i profily médií, která o kampani a politické agendě často postovala.

U **Facebooku** jsme vycházeli z repozitáře veškeré politické placené inzerce, tedy Facebook Ad Library (Facebook Knihovna reklam). Zajímalí jsme se o profily, které prokazatelně za agitaci utrácely peníze, a sledovali jsme pouze obsah placených postů.

²² O politicky exponovaných profilech hovoříme proto, že nejde jen o kandidáty, ale o další politické hráče, kteří se v kampani angažovali. Seznam profilů najdete v přílohách Protokolu.

²³ Viz Twitter. *Political content* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://business.twitter.com/en/help/ads-policies/ads-content-policies/political-content.html>.

Pokud se uživatel FB snaží finančně podpořit své sdělení, prochází jeho inzerát zvláštním hodnocením, zda se nejedná o politickou agitaci. Pokud ano, je automaticky označen jako „reklama týkající se sociální problematiky, voleb nebo politiky“ a zařazen do Knihovny reklam. Placené politické příspěvky jsou tedy relativně spolehlivě zachyceny a zpřístupněny další analýze. Proto jsme u Facebooku postupovali opačně než u Twitteru: nestanovujeme dopředu, které profily budeme monitorovat, ale monitorujeme ty, které samotná digitální síť označuje za největší „utráceče“ v kampani. Samozřejmě s přihlédnutím k tomu, že některé profily za politicky orientovanou reklamu utrácejí, aniž by se účastnily předvolební kampaně 2021, viz níže.

Jak vypadalo dění na Facebooku do srpna 2021

Z hlediska cílení postů na Facebooku jsme viděli markantní rozdíly mezi středopravicovými stranami a vládním hnutím ANO či SPD Tomia Okamury, komunisty a Příisahou Roberta Šlachty. Ti mnohdy více investují v regionech se socioekonomickými problémy, jako je vysoká míra sociálního vyloučení či potýkání se s exekucemi, jejichž artikulaci považují za svou předvolební agendu.

V kampani neplatí rovnice, že více investovaných prostředků odpovídá vždy většímu dosahu a „efektivitě“ reklamy. Analýza ze začátku srpna 2021 ukázala výraznou výhodu pro populární profily Tomia Okamury (295 tisíc sledujících), Andreje Babiše (283 tisíc sledujících) vůči profilům Roberta Šlachty (78 tisíc sledujících) a Petra Fialy (61 tisíc sledujících) nebo Aleny Schillerové (44 tisíc sledujících), která umocňovala placený dosah organickým růstem a udělala mezi nimi výrazné rozdíly.

V kampani objevuje celá řada dalších subjektů, které – i když například samy nekandidují – mohou hrát při ovlivňování témat a předvolební agendy také svou roli. I zde nabízí facebookové úložiště určitý pohled na chování dalších aktérů, který může být jak pro voliče, tak politické zástupce relevantní. Zároveň nám může chování na sociálních sítích pomoci odhalit motivace a jednání jednotlivých profilů jako v případě generála Petra Pavla, jehož prezidentské ambice byly online propagací nepřímo potvrzeny.²⁴

Horká fáze digitální kampaně do Sněmovny na Facebooku

k 20. září 2021

S pokračující kampaní jsme trend narůstání celkového počtu placených příspěvků u jednotlivých inzerentů. Tomio Okamura udržel svůj vysoký náskok před druhým Petrem Fialou, když za šest týdnů zvýšil počet placených příspěvků o 321 z 1 311 (k 8. srpnu 2021) na 1 632 (k 20. září 2021), tedy v průměru více než 54 reklam za týden. V případě Petra Fialy je číslo o mnoho nižší, když uvážíme, že ze 472 (k 8. srpnu 2021) placených reklam postoupil na 662 (k 20. září 2021), ale i zde je patrný rychlý růst oproti minulému období s více než 32 novými příspěvky týdně.

²⁴ Detailnější rozbor zde: Transparency International – Česká republika. Předvolební trendy na digitálních sítích v roce 2021. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 8. srpna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/predvolebni-trendy-na-digitalnich-sitich-v-roce-2021/>.

Zajímavý fenomén představují Piráti, kteří vyrostli z 378 placených příspěvků (k 8. srpnu 2021) až na 559 (30 příspěvků týdně), a poskočili tak celkem výrazně v žebříčku inzerentů na českém FB a IG na 4. místo za Petra Fialu.

Oproti tomu profil KDU-ČSL spíše stagnoval (ze 197 k 8. srpnu 2021 jen na 235 k 20. září 2021) a strana se spíše zaměřila na podporu svého předsedy Mariana Jurečky, jehož profil vyrostl ve stejné době ze 171 na 281 placených reklam (18 příspěvků týdně). Proporce unikátních reklam (tedy neopakujícího se promovaného obsahu) zůstala u profilů víceméně stejná s pár procentními body odchylky. Je třeba dodat, že **v celkovém počtu placených inzercí dominoval generál Petr Pavel**, který ale nekandidoval ve volbách do Sněmovny.

Organická popularita pak pomohla profilu Tomia Okamury předejít v šíření obsahu například profil Petra Fialy, jakkoli Fiala vynakládal za šíření obsahu větší finanční částky. Od 8. srpna k 20. září se náklady na online kampaň na FB a IG zvýšily u Petra Fialy na celkových 1 709 000 korun a u Tomia Okamury na 1 523 000 korun.

Konkrétně u Petra Fialy je možné zjistit, že za celkových 1,676 milionu korun „nakoupil“ 43,556 milionu zobrazení příspěvků. Všechny jeho placené reklamy se projeví souhrnným dopadem na 243 milionů uživatelů, v průměru minimálně 367 tisíce na jednu reklamu.

V kontrastu s tím to bylo ve srovnatelném případě Tomia Okamury za 1,488 milionu sice jen 21,089 milionu nakoupených zobrazení, ale s celkově mnohem větším počtem zasažených uživatelů. Ti jdou z hlediska celkového agregovaného dopadu do 1,59 miliardy s průměrnými 974 tisíci zasaženými uživateli na jednu reklamu.

Tato čísla ve skutečnosti znamenají, že se **všech 1 656 reklam Tomia Okamury všem českým uživatelům FB a IG zobrazilo v souhrnu obrovským číslem 1,59 miliardkrát**, což svědčí o rozsáhlém šíření mezi uživateli a systematickém zapojování českých uživatelů do jeho agendy od začátku tohoto roku.

V případě Petra Fialy bylo vidět, že zadává digitální politickou reklamu s cílem *zasažení* co největšího počtu jakýchkoliv uživatelů, ne tedy nutně pro jejich *zapojení* či aktivizaci, jako je tomu v případě profilu Tomia Okamury, a výsledky tomu odpovídají.

Ve vzájemném srovnání je tedy vidět rozdíl celkového agregovaného dopadu na uživatele, který neodpovídá přibližně srovnatelným investovaným finančním prostředkům. Celkový agregovaný počet zasažených příjemců politické reklamy Tomia Okamury byl k 20.8.2021 totiž až 6,54krát vyšší než u Petra Fialy. V rámci průměrného zobrazení každé reklamy uživateli se jedná o přibližně třikrát vyšší (2,65x) nepoměr dopadu ve prospěch Okamury. Přes nižší vydané finanční prostředky zasahují několikanásobně větší počet uživatelů díky organickému růstu a široké a aktivní komunitě podporovatelů.

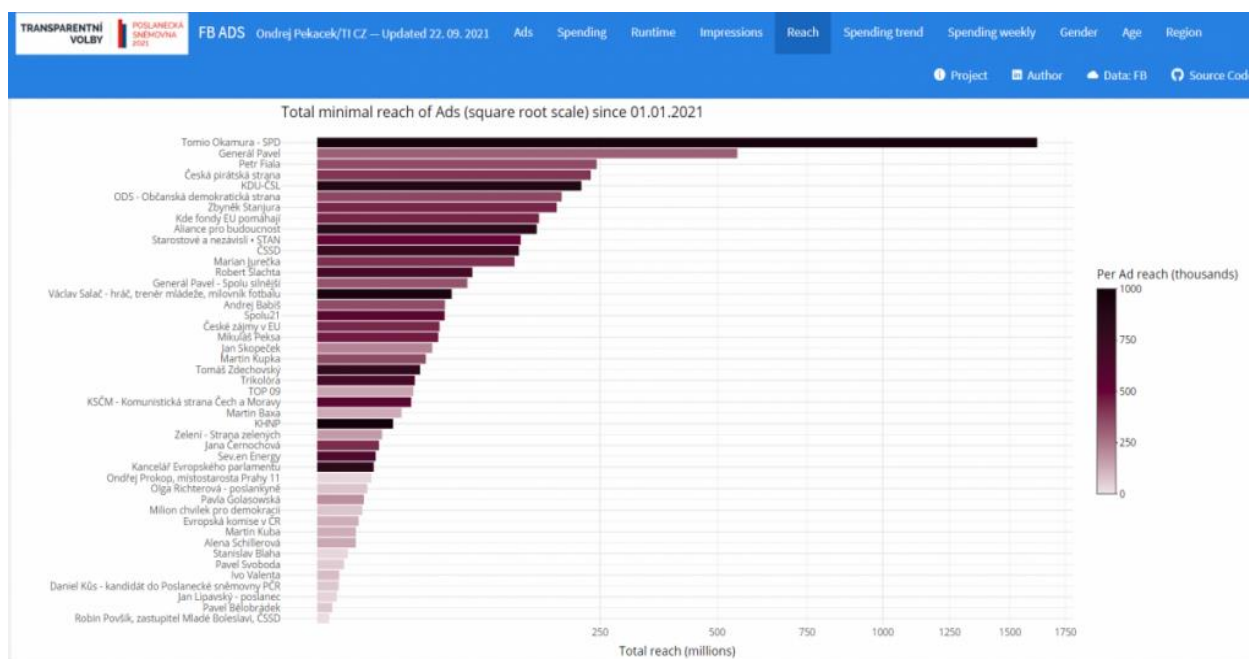
Ve vysoké míře jde ale také o cílení algoritmů zadávání politické reklamy na aktivizaci jeho komunity podporovatelů a vytváření reakcí (engagement). I díky tomu profil Tomia Okamury v šesti týdnech narostl o 15 tisíc podporovatelů z 295 tisíc (k 8. srpnu 2021) na 310 tisíc (20. září 2021), což lze považovat za významný mobilizační úspěch.

Pokud bychom tyto statistiky srovnali s profily vládních představitelů Andreje Babiše a Aleny Schillerové, došli bychom k tomu, že Andrej Babiš za 782 tisíc „nakoupil“ 7 301 000 zobrazení a Alena Schillerová za 234 000 jen 1 578 000 zobrazení. Babiš přitom dosáhl agregovaného zásahu 50,42 milionu uživatelů, v průměru 353 tisíc na jednu reklamu. Profil Aleny Schillerové ze srovnání vychází hůře, když zasáhl 4,66 milionu uživatelů, v průměru 137 000 na jednu reklamu.

Oba dva „vládní“ profily tedy z hlediska efektivity zaostávaly a za vynaložené finanční prostředky obdržely mnohem méně zobrazení i aktivit od uživatelů, než tomu bylo v případě Fialy a Okamury.

V případě Babiše je to ve srovnání s profilem Petra Fialy při 2,2krát méně vynaložených financích 4,82krát méně zasažených uživatelů a u Aleny Schillerové při 7,28krát méně financí přibližně 52,15krát menší dosah. To se však dá vysvětlit také spoléháním na dopad organického šíření a dosahu obou profilů vládních politiků ve veřejných funkcích s obsahem propagovaným také jejich institucemi, které opozice nemá. Podotkneme, že *neplacený* obsah na politických profilech Facebook do Knihovny reklam nezařazuje a informace a jeho impaktu nemáme k dispozici.

Na druhou stranu, pokud bychom odhlédli od celkových výdajů a podívali se na „výkon“ placených reklam, vyplývá nám, že u Petra Fialy vydala jedna utracená koruna necelých 26 zobrazení, ale u Tomia Okamury pouhých 14. Pro srovnání, u Andreje Babiše je to méně (9,61) a u Aleny Schillerové ještě méně (6,74), ale u Roberta Šlachty naopak 12,87 zobrazení z jedné investované koruny.



Celkový dosah placených politických reklam z profilů na FB | zdroj: Facebook Ad Library;
zpracování dat: Ondřej Pekáček; uzávěrka sběru dat: 20. září 2021

Výstupy z celého trvání kampaně na Twitteru

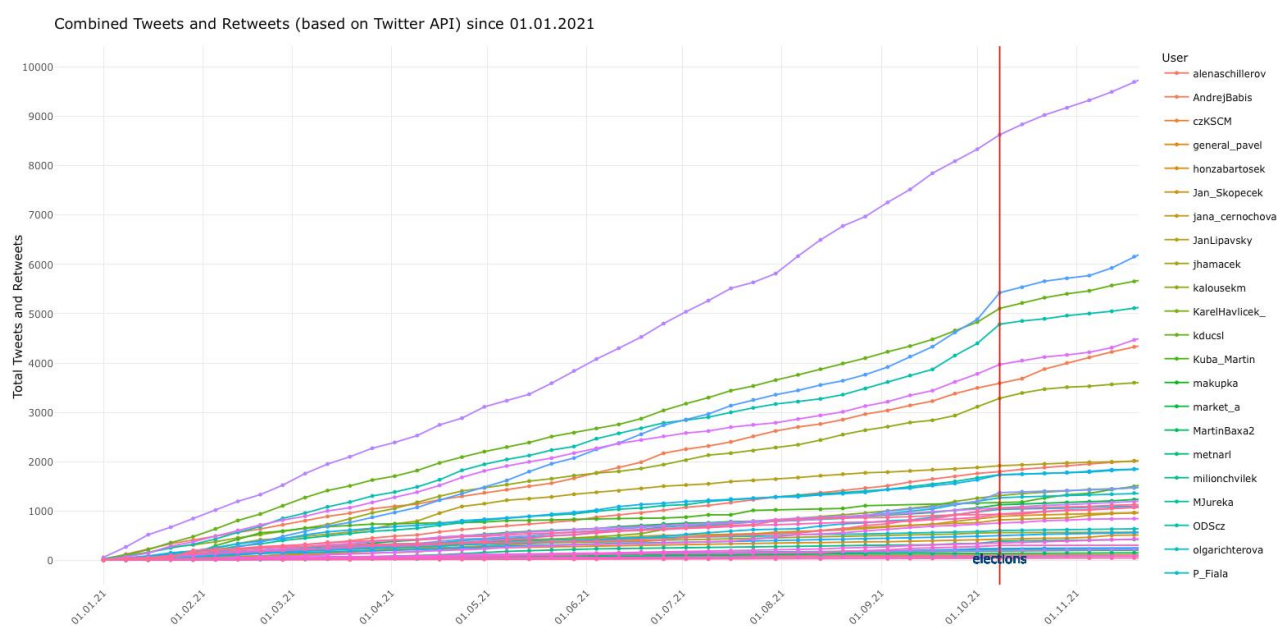
Pokud se podíváme na české politické twitterové účty z pohledu počtu vlastních příspěvků i dalšího sdíleného obsahu (tzv. retweetů), zjistíme, že na Twitteru byli nejaktivnějšími politickými aktéry představitelé opozice.

Na prvním místě se v kampani za celé její trvání umístil profil Tomáše Zdechovského (KDU-ČSL) s 8 692 příspěvky následovaný profilem koalice SPOLU s 5 289, dále KDU-ČSL s 5 034, ODS s 4 712 a TOP 09 s 3 908 tweety.

Až za nimi se zařadil profil dosluhujícího premiéra Andreje Babiše (ANO) s 3 586 a končící ministryně financí Aleny Schillerové (ANO) s 1 795 příspěvky. Mezi „nejpilnějšími“ českými politickými přispěvateli se umístili také Miroslav Kalousek (TOP 09) 3 254, Jan Lipavský (Piráti) 1 911 a lídr KDU-ČSL Marian Jurečka s 1 727 posty.

Až daleko za nimi potom následuje lídr SPD Tomio Okamura s 1 065 posty, což kontrastuje s jeho aktivitou na Facebooku a Instagramu či kanálu YouTube, kde Okamura dominoval tím, že produkoval zdaleka nejvíce postů v českém digitálním politickém ekosystému.

Podobně je tomu v případě lídra Pirátů Ivana Bartoše, který přispěl na Twitter „pouze“ 1 026 příspěvky, přičemž i profil jeho Pirátské strany byl aktivnější s 1 723 tweety.



Časová osa výskytu příspěvků na Twitteru od 1. ledna do 8. října 2021 | zdroj: API Hlídač státu; zpracování dat: Ondřej Pekáček

Kdo byl nakonec nejčastěji zmiňován na Twitteru?

Na druhou stranu vidíme, že **Andrej Babiš byl politicky exponovanými profily zdaleka nejzmiňovanějším českým politikem** s 2 381 zmínkami na „českém Twitteru“. Druhým nejzmiňovanějším politikem byl prezident Miloš Zeman, jmenovaný v 704 tweetech, lídr SPD Tomio Okamura v 557 a Jan Hamáček (ČSSD) ve 453 případech. Až s odstupem se s 246 případy objevuje Petr Fiala. Poměrně výrazně byl vidět i bývalý ministr zdravotnictví Jan Blatný (za ANO) zmíněný v 329 tweetech a Alena Schillerová se 132 zmínkami.

Z hlediska zmiňovaných *subjektů* vévodí statistikám koalice SPOLU s 1 650 zmínkami následovaná Evropskou unií (1 297 zmínek) a Sněmovnou PČR s 1 134 zmínkami v tweetech. Hnutí ANO bylo mezi politiky na Twitteru k vidění v 797 případech, SPD v 585 a Piráti v 500 výskytech. Až za nimi potom najdeme ODS (431) a ČSSD (362). Relevantního počtu zmínek mezi politiky se dostalo ještě Severoatlantické alianci (NATO) s 290 případy.

Viditelnost koalice SPOLU v rámci českého politického diskurzu potvrzuje i počet přímých označení, tedy situací, kdy je profil přímo tagován v rámci postu. Najdeme ji opět na prvním místě (3 555), následovanou jejím lídrem Petrem Fialou (3 152).

Až třetím v pořadí je předseda ANO Andrej Babiš (2 813). Další lídři koaličního uskupení SPOLU potom zaujímají 4. a 5. místo: Marian Jurečka (2 102) a předsedkyně TOP 09 Markéta Pekarová Adamová (1 928). Přibližně o polovinu méně zmínek najdeme u lídra Pirátů Ivana Bartoše (994), u Aleny Schillerové (921) a profilu Pirátů (919).

V této souvislosti je nicméně třeba upozornit na jeden z limitů monitoringu, který mohl nastat při sběru dat, a to že čísla jsou do určité míry ovlivněna případy, kdy daná entita cituje či jinak zmiňuje sebe sama, jak uvádí představitelé společnosti Geneea, která s TI na analýze spolupracovala.²⁵

Hashtagy

O příčinách úspěchu ve volbách zpětně může napovědět také počet nejpoužívanějších hashtagů (#) mezi politickými profily v kampani, kde opět dominuje opozice s 519 případy označení #SPOLU, #vratmezemibudoucnost (209) a #piskejkonec (187), které užívala pro kritiku současných poměrů a vlády vedené Andrejem Babišem.

Přímočarý hashtag na podporu vítězné koalice #spolu bylo možné zaznamenat v 66 a #volimSPOLU v 51 tweetech. Vládní strany v této statistice v podstatě nefigurují a jejich volební slogany nebyly samotnými politickými profily na této sociální síti výrazněji sdíleny.

Nepřekvapivě se nejčastějšími pojmy v českých kampaních na Twitteru staly „vláda“ ve 4 764 případech, „volby“ (1 873), „COVID-19“ (1 156), „vakcína“ (1 095), „očkování“ (1 002), „pandemie“ (723) a „nouzový stav“ (625). Je tedy vidět, že téma pandemie COVID-19 bylo na Twitteru dominantní a zásadním způsobem se do rétoriky českých politických stran, hnutí a kandidátů propadlo.

Z jednotlivých hesel a klíčových slov se do kampaně dostala také „vládní opatření“, „zahraniční politika“, „dostupné bydlení“, „korespondenční volby“ či „vystoupení z EU“, které prosazoval zejména Tomio Okamura, ale jejich viditelnost byla výrazně nižší, než tomu bylo v případě témat spojených s pandemií koronaviru či volebními slogany šířenými demokratickou opozicí a oběma koalicemi.

Tweet vs. retweet

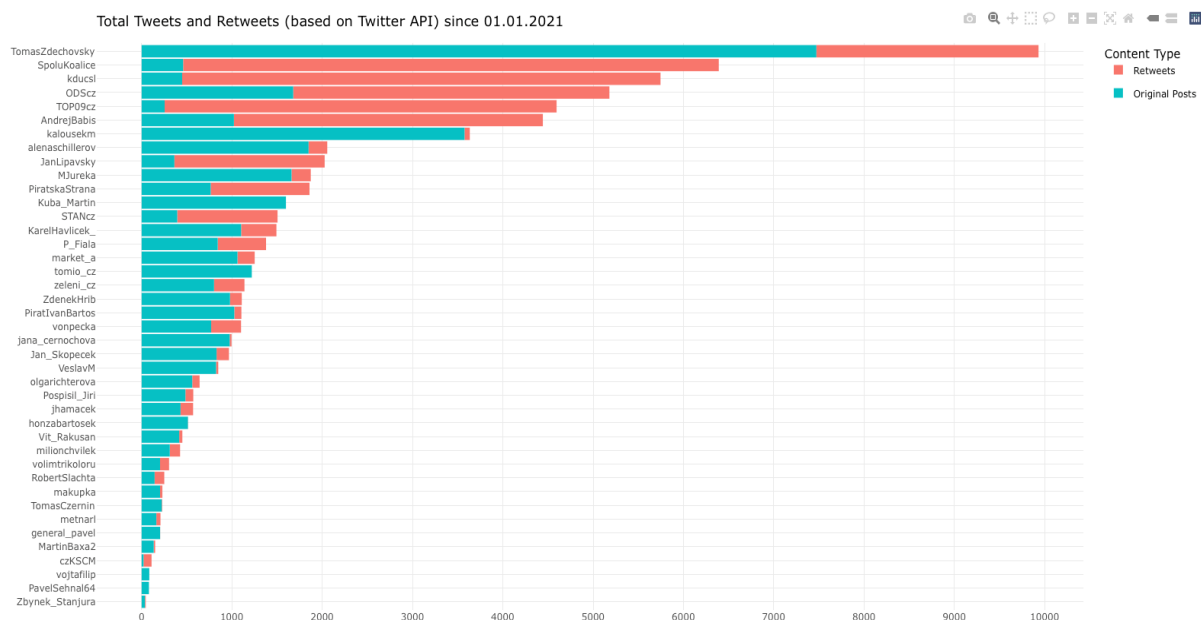
Zajímavý pohled nabízí také statistika porovnávající poměr originálních tweetů se sdíleným obsahem (retweety), která ukazuje přebírání a multiplikaci obsahu zejména ze strany účtů politických stran a politických hnutí.²⁶

Některé „stranické“ účty prezentují a prosazují jednotlivé kandidáty a kandidátky a své vedoucí představitele tím, že sdílejí jejich tweety, jiné naopak vytvářejí obsah, který pak individuální profily kandidátů redistribuují.

²⁵ Viz Transparency International – Česká republika. Kdo v předvolební kampani do Sněmovny dominoval na Twitteru a Facebooku? Zjistěte to v naší analýze. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 13. prosince 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/kdo-v-predvolebni-kampani-do-snemovny-dominoval-na-twitteru-a-facebooku-zjistete-to-v-nasi-analyze/>. Na rozdíl od předchozích textů byl publikován až po volbách z důvodu časové náročnosti vyhodnocování dat. Pro *Protokol* redakčně kráceno.

²⁶ Datový repozitář je stále k dispozici zde: https://opop999.github.io/election_monitoring_social_media_communication/#summary-yt.

Například v případě europoslance za KDU-ČSL Tomáše Zdechovského vidíme poměr vlastního obsahu (6 832) se sdíleným (2 343) velmi silně vypovídající ve prospěch autentických komentářů a názorů samotného autora. Oproti tomu v případě koalice SPOLU uvidíme poměr úplně opačný: 5 165 retweetů vs. 457 originálních.



Přehled tweetů (tyrkysová barva) a retweetů (červená barva) u českých politiků a politických stran | zdroj: API Twitter; zpracování dat: Ondřej Pekáček; uzávěrka sběru dat: 20. září 2021

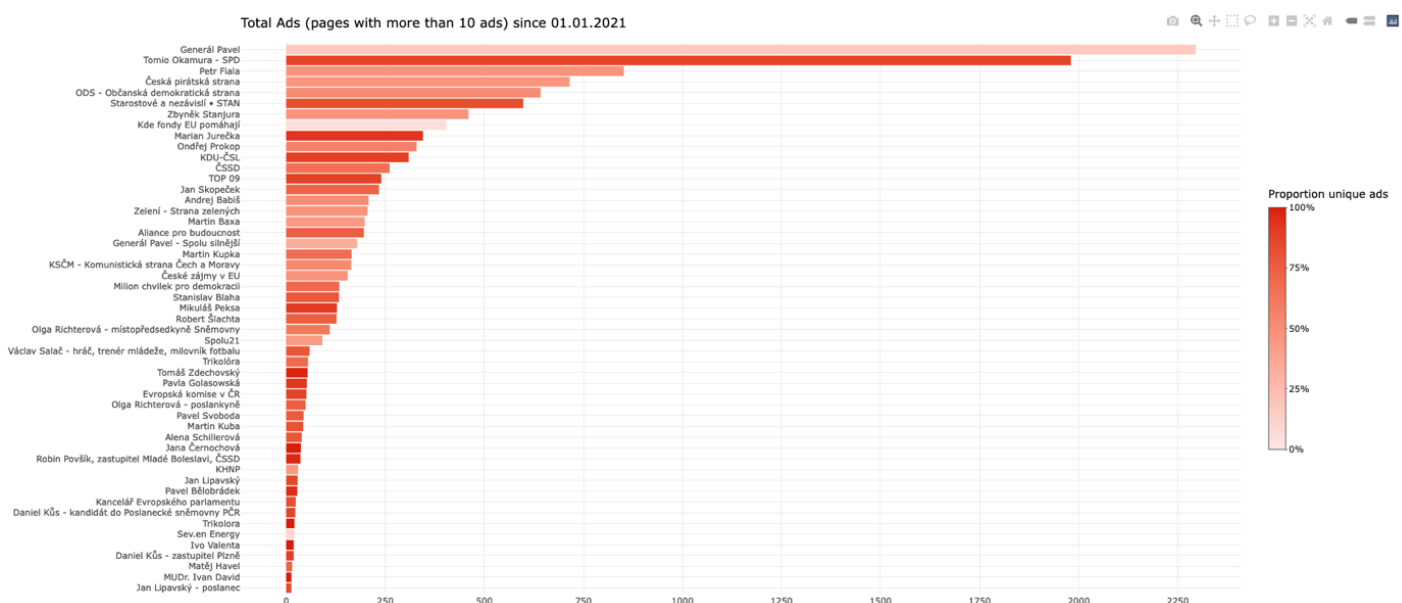
Podobný trend vidíme také u profilů KDU-ČSL (4 881 vs. 411) či TOP 09 (3 928 vs. 180), což vychází z jejich snahy multiplikovat obsah jejich kandidátů a jednotlivých osobností. Profil ODS se v tomto srovnání mírně odlišuje díky většímu počtu vlastních příspěvků, 3 281 retweetů vs. 1 606 původních příspěvků.

Shrnutí k placené politické reklamě v kampani 2021 na Facebooku

Oproti modelovému zobrazení, které jsme vytvořili z dat Twitteru, nabízí pohled na placenou politickou inzerci na Facebooku trochu odlišný obrázek. Celkem přes jedenáct a půl tisíce placených příspěvků od začátku roku 2021 – vytváří množinu, ve které **dominují bývalý generál Petr Pavel a Tomio Okamura, s 1 901, resp. 1 825 placenými posty.**

Tito dva inzerenti byli s velkým odstupem následováni Petrem Fialou se 727 placenými příspěvky. Dále profilem Pirátů se 708 placenými příspěvky, hnutím STAN s 596 a profilem ODS s 579 placenými reklamami. Vládní představitelé v absolutních počtech reklam mezi zadavateli politické inzercí na FB spíše ztrácí. U Andreje Babiše najdeme pouhých 200 placených příspěvků a u Aleny Schillerové jen 39. Jejich přesvědčovací postupy na sociálních sítích nebyly založeny na placené inzerci, ale na jiných postupech.²⁷

²⁷ Viz Transparency International – Česká republika. Horká fáze digitální kampaně do Sněmovny. Okamura dominuje s miliardou a půl zasažených uživatelů na Facebooku. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021*



Přehled neaktivnějších českých inzerentů na Facebooku, včetně poměru mezi tzv. unikátními reklamami a (tmavá barva) a opakovaným promovaným obsahem (světlejší odstíny) | zdroj: API Facebook Ad Library; zpracování dat: Ondřej Pekáček; uzávěrka sběru dat: 20. září 2021

Nicméně je to Andrej Babiš, kdo dominoval diskurzu placené politické reklamy z hlediska zmiňovaných osobností – je zmíněn v 782 placených politických postech. Až druhý v pořadí je Petr Pavel, (491 zmínek), a Tomio Okamura se 452 zmínkami.

Odcházející lídr ČSSD Jan Hamáček byl v placených postech zmíněn 186krát a podobně jsou na tom i zástupci tehdejší opozice Zdeněk Hřib (172), Petr Fiala (163), Ivan Bartoš (147) či Marian Jurečka (127) a Markéta Pekarová Adamová (117).

Na druhou stranu z hlediska politických uskupení je to koalice SPOLU (1 517 zmínek) a SPD (1 164), které výrazně převyšují Piráty (775), ANO (616) a ČSSD (524), a to co do počtu zmínek v placené digitální kampani na FB.

Z hlediska zmiňování témat, událostí a jmen objevíme na Facebooku některé přirozené podobnosti s Twitterem, jako je zmiňování „vlády“ (1 975 případů) či „voleb“ (1 410), ale také odlišnosti, jako je zmiňování slov „krize“ (1 110) a „peníze“ (744) odkazující pravděpodobně na zvyšující se ceny a inflaci, které se stávaly předmětem politického boje.

I na FB se v placených postech zmiňuje téma „pandemie“ (766), „COVID-19“ (587), „migrant“ (321), „imigrace“ (194) a „migrace“ (179). Mezi tematickými okruhy najdeme také populární

[online]. 22. září 2021 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/horka-faze-digitalni-kampane-do-snemovny-okamura-dominuje-s-miliardou-a-pul-zasazenych-uzivatelu-na-facebooku/?fbclid=IwAR1ktcdAlF6XI_X7CXzo6FSoloJIEUwpsn5-D4VXplOudi7z-RC-CThrdbA,

či Transparency International – Česká republika. Blog Ondřeje Cakla: „Zneužívání veřejné funkce jako letní hit předvolební kampaně 2021“. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 31. srpna 2021 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/blog-ondreje-cakla-zneuzivani-ve-rejne-funkce-jako-letni-hit-predvolebni-kampane-2021/?fbclid=IwAR1o7PFzcpGKTbicRH58j5gBp-UQLVflweoi281Q2Qk1TtGzFP8Nc6HBvCo>.

„vládní opatření“ (181), „vystoupení z EU“ (163) či „dostupné bydlení“ (153) a „přijetí eura“ (94).

Daleko dominantnější, než je tomu na Twitteru, jsou v případě Facebooku témata prosazovaná Tomiem Okamurou a jeho SPD.

Datové analýzy prokazují agilnost opozičních uskupení a jejich představitelů, zejména Tomia Okamury a Petra Fialy, kteří hráli na „českém Facebooku“ při pohledu na placenou reklamu hlavní roli. V předvolební kampani neváhala opozice investovat značné částky do viditelnosti na sociálních sítích. Na Twitteru se jí dařilo multiplikovat dopad svých postů, poměrně efektivní bylo používání hashtagů a dalších široce skloňovaných hesel mezi profily v rámci jejich digitálního ekosystému.

Andrej Babiš nebyl příliš aktivní na Twitteru a patřil ke skromnějším inzerentům na Facebooku. Byl ale naopak zadavateli politické inzerce nejčastěji zmiňován, obvykle kriticky. Na druhou stranu Andrej Babiš dosahoval díky svému postavení a využívání oficiálních vládních kanálů velmi dobré viditelnosti, aniž by využíval placenou inzerci.

Zejména v případě Facebooku bylo možné pozorovat nárůst významu socioekonomických obav, které zejména v závěru kampaně zdůrazňovala koalice SPOLU. Oproti Twitteru jsme mohli v rámci facebookové diskuze vidět také daleko častější přítomnost témat vyzdvihovaných Tomiem Okamurou, jako je odchod z EU či témata spojená s migrací a jejím negativním rámováním.

Zdroje:

[Repozitář a seznam profilů na Twitteru](#)

[Dashboard s grafy k Twitteru](#)

[Repozitář a seznam profilů FB „politických“ inzerentů](#)

[Dashboard s grafy k FB placeným postům](#)



Veřejná debata na téma financování kampaní v roce 2021. Zleva: Jan Outlý (ÚDHPSH), Marie Bastlová (Seznam Zprávy), Vladimíra Dvořáková (MÚVS), Jana Stehnová (TI ČR), Ondřej Čákl (TI ČR) | zdroj: TI

Časový snímek kampaně k 20. 9. 2021: Výdaje na kampaň viditelné v jejím průběhu

Autorka kapitoly: Jana Stehnová

V průběhu kampaně mají při snaze zjistit, za co které kandidující subjekty utrácí, pomoci transparentní výdajové účty, které strany za tímto účelem musí povinně zřídit a zaregistrovat u dohledového úřadu. Co tedy bylo o výdajích na kampaně možné zjistit z oficiálních zdrojů a z tzv. transparentních volebních účtů stran? Jaká omezení a zkrácení je nutno při čtení výpisů z účtů brát v potaz? Na to odpovídá naše analýza výdajových transparentních účtů uzavřená k 20. 9. 2021.

Největší částka byla k 20. 9. 2021 utracena z koaličního transparentního účtu (TÚ) uskupení SPOLU (ODS+TOP09+KDU-ČSL), které se přehouplo přes druhou třetinu finančního limitu na kampaň do Sněmovny) a výše utracených prostředků přesáhla 62 milionů (limit je celkem 90 milionů korun na kampaň). Přes polovinu finančního limitu vyčerpala i SPD Tomia Okamury, která vyplatila z účtu přes 47 milionů. Na pomyslné třetí příčce pak nalezneme koalici Piráti a Starostové (Česká pirátská strana + STAN), kteří v okamžik uzavření analýzy vydali na kampaň 40 milionů korun.

Následují vládní strany: ČSSD v té době utratila 33 milionů a hnutí ANO 23 milionů korun, přičemž u hnutí ANO se od počátku září 2021 souhrn výdajů zdvojnásobil. KSČM, která kampaň (z pohledu výdajových účtů) zahájila nejdříve a pokyn k první transakci zadala již 15. ledna 2021, se za devět měsíců vyšplhala na útratu necelých 15 milionů. Podobně brzký start měla trojkoalice Trikolora-Svobodní-Soukromníci, která je k 20. 9. na celkové částce 18,5 milionu. Hnutí Přísaha začalo utrácet na konci dubna 2021 a za pět měsíců u něj můžeme sledovat transakce v objemu do 9 milionů korun.

Za co se utrácelo

Největší částky se již tradičně vynakládaly za přítomnost v offline prostoru, kterému vévodí velké plakátovací a billboardové plochy – za plakátovací kampaň bylo k 20. září 2021 utraceno okolo 50 milionů korun. Obdobná částka padla na tisk a roznášení letáků, volebních novin a dalších tiskovin. Vedle vlastních novin jsou letos v kampani nezanedbatelné i knihy. Za vydání knihy Sdílejte, než to zakážou zaplatilo hnutí ANO zatím 3 miliony Kč, dalších 300 tisíc Kč utratilo za převedení na audioknihu. Distribuci zajišťuje síť prodejen Levné knihy, na volebním účtu hnutí ale tato transakce k dvacátému září vedena nebyla.

Nejde ale o jedinou knihu v kampani. Na transparentním účtu KSČM vidíme platby za produkci knih Pražská květnová revoluce a Ve znamení kříže. Náklady jsou mnohonásobně nižší než za produkci knihy hnutí ANO, současně ale knihy nejsou rozdávány zdarma, jedná se o obchodní artikl. Na pultech knihkupectví nalezneme také knihu Petra Fialy (ODS) z koalice SPOLU.

Náklady na kontaktní kampaň nedosahují k 20. 9. ani desetiny z celkově utracené čtvrt miliardy, která protekla sledovanými výdajovými účty. Favoritem na nejvyšší náklady na kontaktní kampaň – stejně jako ve výši celkově vyplacených nákladů – je koalice SPOLU, která vsadila na relativně nákladné akce jako např. veřejná filmová promítání (letních kin) s účastí kandidátů strany.

Výdaje za Facebook z transparentních účtů

Část kandidujících subjektů začala hradit výdaje na propagaci na Facebooku (FB) přímo z platební karty vedené k výdajovému účtu (tedy nemuselo probíhat či se omezilo proplácení této reklamy skrze prostředníky a agentury). Kromě KSČM a hnutí ANO tak činily všechny námi monitorované subjekty (viz níže).

Nutno dodat, že tato skutečnost je hlavně přínosem pro subjekty samotné, protože snižuje zbytnou administrativu související např. s refinancováním těchto výdajů individuálním kandidátům. Dlužno dodat, že **výdaje za reklamu na FB a potažmo v celém online prostoru se pohybují v řádu jednotek procent celkových výdajů vynaložených na kampaně. V nákladech dominují výdaje za billboardy a kontaktní kampaně.**

Outdoor – kolik a kdo před volbami inkasoval za reklamní plochy

Na venkovní reklamu se nyní podíváme zblízka – a posuneme se v čase blíže k volbám. Sběr dat z transparentních účtů pro následující sondu byl ukončen k 6. říjnu 2021. Z údajů na výdajových účtech vyplývá, že tak jako v předchozích kampaních, i v roce 2021 směřovala významná část peněz právě na „outdoor“. Zejména na plakáty a billboardy, polepy automobilů a dalších dopravních prostředků a dále na rozličné reklamní nosiče, které jsou k vidění ve veřejném prostoru. Mimo to se v následující kapitole také věnujeme tomu, kdo je příjemcem těchto peněz, resp. poskytovatelem off-line reklamy v kampani.

Na billboardy vsadily všechny námi monitorované kandidující subjekty – ANO, koalice SPOLU (ODS, TOP 09, KDU-ČSL), koalice Piráti a Starostové, ČSSD, SPD, KSČM, Přísaha a koalice Trikolóra-Svobodní-Soukromníci – vyjma Strany zelených, přičemž hlavním dodavatelem reklamních služeb a ploch napříč politickým spektrem je společnost BigMedia, spol. s r.o. Tato společnost za výlep billboardů a pronájem reklamních ploch k 6. 10. 2021 inkasovala přes 15,5 milionu korun.

Dalším významným příjemcem finančních prostředků za venkovní reklamu je společnost Nordeko, a.s., jejíž služby využívá výlučně koalice SPOLU. Ta k témuž datu za služby vyplatila na účet akciové společnosti přes 20 milionů korun.

Libereckému RENGL, s.r.o., který je tradičním dodavatelem venkovní reklamy napříč politickým spektrem, bylo za venkovní reklamu v daném období vyplaceno přes 7 milionů korun – ČSSD 3 miliony, SPD 1,5 milionu, koalice SPOLU 900 tisíc, koalice Piráti a Starostové 800 tisíc, KSČM 500 tisíc, Trikolóra Svobodní Soukromníci 400 tisíc, ANO a Přísaha řádově tisíce.

Koalice Piráti a Starostové využívá služeb AgE – reklamní agentura, s.r.o., které v sledovaném období odeslala 3 miliony korun. Venkovní reklamu kandidujícím subjektům poskytuje společnost W & P Euronova, s.r.o., která k 6. 10. inkasovala 1,2 milionu. Její služby využívá zejména Přísaha (800 tisíc korun) a koalice Piráti a Starostové (200 tisíc). Platby v celkové výši v řádu desítek tisíc obdržela firma i od SPD, KSČM a koalice SPOLU.

Svítící reklamní panely, které vidáme ve větších městech, poskytuje společnost euroAWK, s.r.o. vlastněná německou společností AWK AUSSENWERBUNGSKONTOR GMBH. Ta obdržela do 6. 10. cca 800 tisíc korun a její služby využilo ANO, KSČM a koalice Piráti a Starostové. ANO a KSČM pak dále využívají českého poskytovatele reklamy Confidence Media, s.r.o. Ten obdržel úhrady v celkové výši 250 tisíc korun.

V agregovaných platbách z transparentních účtů nacházíme **platby v celkové výši přes 9 milionů korun za „pronájem reklamních ploch“, „pronájem reklamních panelů“ či „billboardy“, u kterých není možné identifikovat příjemce těchto plateb.** Nejvíc těchto neidentifikovaných plateb, přes 8,5 milionu, má na kontě SPD.

Na pronájem reklamních nosičů na vlakových nádražích se specializuje společnost Railreklam, spol. s r.o., jejíž služby využívala koalice Piráti a Starostové, KSČM a SPD. Railreklam v daném období obdržela platby v hodnotě přes 3,5 milionu korun.

Dále platby za reklamu v prostředcích hromadné dopravy obdržely podniky ČSAD a dopravní podniky v různých městech. Dohromady se nyní jedná o 1 milion korun v kampani. Tento typ reklamy využívají strany napříč politickým spektrem. KSČM, ČSSD, SPD a koalice Piráti a Starostové inzerovaly v dopravních podnicích prostřednictvím společnosti Barth Reklamka, a.s. Ta do začátku října obdržela za reklamu v dopravních prostředcích 250 tisíc korun.

Výpovědní hodnota výpisů z výdajových účtů

Celková **hodnota uhrazených prostředků z výdajových účtů ale o kampani během jejího průběhu neprozradí vše.**

V českém systému financování politických subjektů pochází značná část jejich prostředků z veřejných peněz, tj. ze státní podpory pro činnost politických stran a politických hnutí či z příspěvků na úhradu volebních nákladů.²⁸ V rámci vykázaných výdajů se v předvolebním klání 2021 utratilo cca 500 milionů korun, ačkoliv spojování do koalic výdaje limituje (limit na celkové výdaje jednoho kandidujícího subjektu platí pro koalice stejně jako pro jednotlivé kandidující strany či hnutí – činí 90 milionů korun). **Ke dni voleb kandidáti utratili pouze něco přes 250 milionů.**

Náklady za kampaň mohou však být hrazeny ještě tři měsíce po termínu voleb a řada faktur má splatnost až po volbách. V předchozích volbách platilo, že do termínu voleb bylo na transparentních účtech k vidění přibližně 25–60 % uhrazených nákladů z celkové ceny kampaně. **Do nákladů na kampaň se navíc započítává i tzv. bezúplatné plnění – tedy finanční vyčíslení služby poskytnuté kandidujícímu subjektu bezplatně** – a ve volebním účetnictví se pak zohledňuje i cena obvyklá, která se nemusí nutně rovnat částce, kterou subjekt danému dodavateli uhradil.

Panují rozdíly i v tom, jakou vypovědací hodnotu vlastně samotné transparentní výdajové účty jednotlivých kandidujících subjektů mají. Závisí v největší míře na libovůli administrátora daného transparentního účtu a v minimální míře ještě na tom, jaká banka transparentní účet subjektu provozuje.

Minimálním standardem by tedy mělo být, aby u jednotlivých transakcí byl identifikován příjemce platby. Vzhledem k tomu, že v českém systému financování politických stran a politických hnutí pochází většina peněz v kampaních z peněz daňových poplatníků, je přirozené ptát se, kdo z kampaně nejvíc těží, a mít možnost ověřit si, že se právě předvolební kampaň nezneužívá k tunelování de facto veřejných prostředků a neetickému obohacování se. Tuto

²⁸ Viz Transparency International – Česká republika. Z jakých prostředků mohou strany financovat své předvolební kampaně? *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2017* [online]. 16. října 2017 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2017/jakych-prostredku-mohou-strany-financovat-sve-predvolebni-kampane/>.

skutečnost by stranám mohly výrazně usnadnit bankovní domy, přičemž by zjednodušeně řečeno stačilo do přehledu transakcí přidat informaci o příjemci platby.

V kampaních roku 2021 proto hodnotíme pozitivně, že ač uvádění příjemce platby na výdajových účtech není zákonnou povinností, **většina námi monitorovaných uskupení příjemce uvádí v popisu transakce**. Jedinou výjimku tvoří koalice Trikolora-Svobodní-Soukromníci.

Výdaje za reklamu na FB a potažmo v celém online prostoru se pohybují v řádu jednotek procent celkových výdajů vynaložených na kampaně, těžištěm útrat jsou outdoorová reklama a eventy.

Transparentní výdajové účty pro předvolební kampaně skutečně přispívají k zprůhlednění financování politických stran a volebních kampaní, ačkoliv na jejich roli v kampani jsou někdy kladena přehnaná očekávání.

Náklady za kampaň mohou být totiž hrazeny ještě tři měsíce po termínu voleb, takže samotné účty do té doby nezachycují výdajovou část kampaně. Do nákladů na kampaň se navíc započítává i tzv. bezúplatné plnění – čili finanční vyčíslení služby poskytnuté kandidujícímu subjektu bezplatně – a ve volebním účetnictví se zohledňuje tzv. cena obvyklá, která se nemusí nutně rovnat částce, kterou subjekt danému dodavateli uhradil. Minimálním standardem by tedy mělo být, aby u jednotlivých transakcí byl identifikován příjemce platby. Je chvályhodné, že některé kandidující subjekty tuto praxi mají tendenci dodržovat. Dalším příkladem dobré praxe je napojení TÚ na platby vůči společnosti Facebook.

ÚDHPSH v průběhu kampaně do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

Autor kapitoly: Ondřej Cakl

V předchozích kapitolách jsme často zmiňovali odpovědnost dohledového úřadu pro politické kampaně, kterým je v ČR Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (ÚDHPSH). Už samotná existence nezávislé dohledové instituce specializované na financování politických stran vnesla do českého politického života pozitivní impulzy. Systémové ukotvení mu dává dobrou výchozí pozici pro zajištění dohledových funkcí, ač je legislativní rámec pro jeho fungování mezerovitý, a to zejména v otázkách dělby pravomocí členů a v otázkách sankcí. V následující stati se zaměříme na práci Úřadu v období kampaně před volbami do Poslanecké sněmovny 2021, bez nároku na vyčerpávající hodnocení. Jednotlivé pasáže pak odrážejí očekávání, jež je vůči ÚDHPSH možné vznášet. Některá z nich nepřímo revidují kritické nebo pochvalné hlasy na jeho adresu z předchozích let.²⁹



Debate se studenty o financování kampaní na Filozofické fakultě Palackého univerzity v Olomouci. Zleva: Ondřej Cakl (TI ČR), Eva Lebedová (FF UPOL), Jana Stehnová (TI ČR), Jan Outlý (ÚDHPSH) | zdroj: TI

Aktivní přístup

Členové Úřadu byli během kampaně aktivní a vedle dohledové činnosti poskytovali odbornou podporu jak veřejnosti, tak samotným stranám. Účastnili se veřejných debat spojených s problematikou transparentnosti předvolební kampaně (Jan Outlý, Tomáš Hudeček, František Šivera), poskytovali rozhovory a stanoviska médiím, navštěvovali vysoké školy a debatovali se studenty a vysokoškolskými experty. Úřad také proaktivně organizoval školení zaměřená na legislativu a povinnosti, které musejí při vedení kampaně strany plnit.

²⁹ Transparency International – Česká republika. *Předseda ÚDHPSH Weis paralyzuje dohledový úřad, ohrožuje integritu podzimních voleb a měl by rezignovat* [online]. 11. ledna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/predseda-udhps-h-weis-paralyzuje-dohledovy-urad-ohrozuje-integritu-podzim-nich-voleb-a-mel-by-rezignovat/?fbclid=IwAR1M4DxZDOghk1-vsFEB-VMsHFkqqwYqMmDqWkDmn1QgKgcWr9aMjzIIhyjs>.

Je však třeba rozlišit **několik jeho kauz, které s volbami do PSP ČR nesouvisí, ale jejich mediální ozvuk se propal právě do předvolební kampaně** a nepřímo ji tak ovlivnil.

Nastavení interních procedur věcí veřejnou. Opět

Potíže s nejasnou dělbou kompetencí členů Úřadu jsou začasť uváděny jako velký hendikep pro jeho funkčnost.³⁰ Začátkem roku 2021 se na veřejnosti řešila provozní úprava interního fungování Úřadu iniciovaná jeho ředitelem Vojtěchem Weisem. Zrušení institutu Společné rady (a dalších vnitřních směrnic) vedlo ostatní členy Úřadu k apelu na příslušné výbory PSP ČR a evropskou Skupinu států proti korupci GRECO.³¹ Úprava poškozující principy demokratické participace členů Úřadu na jeho rozhodování však zůstala v platnosti. Pochybnosti o tom, zda to bude mít vliv na aktivity Úřadu, jsou na místě, ačkoliv bezprostřední dohledové činnosti to zřejmě nepoškodilo (viz níže).³²

Vliv rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na kampaň

Zásadní vliv na dohledové aktivity, včetně těch občanských, měl rozsudek Nejvyššího správního soudu v otázce povinností „třetích osob v kampani,“ který vedl k tomu, že se od léta 2020 nemusely až do data formální registrace kandidátní listiny jako třetí osoba registrovat a potenciálně tak mohly skrytě ovlivňovat nejen financování voleb.³³ Úřadu to zkomplikovalo základní dohled nad aktivitami, které sice znaky kampaně třetích osob mají, ale probíhají před podáním kandidátek. Došlo také ke zkomplikování situace politických uskupení, která nastupovala do politického souboje o křesla v Parlamentu nově. Tyto entity (zejména Přísaha a Lidé PRO) jako výchozí strukturu pro organizační oporu své kampaně ustavily zapsané spolky, jejichž činnost bylo posléze nutno převést do činnosti nově ustavených politických hnutí.³⁴ Rozsudek přispěl k tomu, že legální transformace občanského spolku do politického hnutí je velmi

³⁰ Srov. například s vyjádřením prof. Vladimíry Dvořákové o tom, že ve srovnání např. s Nejvyšším kontrolním úřadem (NKÚ) nebyly v legislativě určeny pravomoci předsedy a členů vedení ÚDHPSH. Viz Transparency International – Česká republika. *Jak se platí volby? To prozradila veřejná debata Transparency* [online]. 5. srpna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/jak-se-plati-volby-to-prozradila-verejna-debata-transparency/>.

³¹ Klímová, J., Leinert, O. Úřad, který hlídá finance stran, volá před volbami o pomoc. Jeho vlastní předseda mu před Vánoci omezil pravomoci. *Hospodářské noviny* [online]. 5. ledna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://archiv.hn.cz/c1-66864310-urad-ktery-hlida-finance-stran-vola-pred-volbami-o-pomoc-jeho-vlastni-predseda-mu-pred-vanoci-omezil-pravomoci>.

³² Rozbor změn organizačního řádu Úřadu z pera Jana Dupáka publikoval iRozhlas zde: Guryčová, K. Překotná změna uvnitř hlídače politických financí. Kontroloři mluví o chaosu a paralýze. *iRozhlas* [online]. 15. března 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/dohledovy-urad-zmena-organizacniho-radu-volby-kampane_2103150710_kno.

³³ Šlo o kauzu propagační kampaně knihy *Žlutý baron*, kterou její autoři vedli v průběhu kampaně předvolební a tím naplnili znaky tzv. třetí osoby. Viz Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Tisková zpráva: Nejvyšší správní soud navrhuje Ústavnímu soudu částečně zrušit povinnou registraci pro vedení volební kampaně u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2020/08/TZ020820.pdf>.

³⁴ Viz případ postupu hnutí Napřímo a jeho přerodu v Přísahu Roberta Šlachty. Gavriněv, V. Šlachtova Přísaha obchází zákon. Ale nelegální to není. *Seznam Zprávy* [online]. 7. dubna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/slachtova-prisaha-obchazi-zakon-ale-nelegalni-to-neni-149556>.

komplikovaná (viz kapitola Problémy se vznikem a převedením zapsaného spolku na politické hnutí).

Protokol o kontrole kampaně Miloše Zemana v kampani k parlamentním volbám

Po vydání *Protokolu o kontrole předvolební kampaně Ing. Miloše Zemana* ze 4. 6. 2021³⁵ ÚDHPSH se veřejná pozornost zaměřila na fakt, že jeho *Protokol* konstatoval nezahrnutí některých výdajů do vyúčtování kampaně. Zjištění otevřelo debatu o hranici mezi výkonem veřejné funkce a politickou kampaní, ve které Úřad aktivně vystupoval.³⁶ Téma rezonovalo s konkrétními problémy, které Úřad identifikoval v rámci parlamentní kampaně a upozorňoval na ně taktéž.

Včasné varování

Oficiální koordinátor monitoringu předvolební kampaně PhDr. Jan Outlý upozornil veřejně na několik důležitých nových trendů v navigování kampaní mimo aplikovatelné parametry zákona. Zejména poukázal na různé formy zneužívání veřejné funkce pro kampaň (zejm. u vládních činitelů),³⁷ ale i nové metody fundraisingu (crowdfunding), komplikovaný statut „třetích osob“ a jeho dopady na kampaň, a také na některé legislativní mezery, které bude třeba v budoucnu zaplnit (vedení kampaně před odevzdáním kandidátek).³⁸ Úřad tyto postřehy vždy obvykle prezentoval v kontextu výkladů o parametrech volební legislativy a politických financí, takže příjemcům umožnil jim adekvátně porozumět.³⁹

ÚDHPSH zajišťoval kvalitní přípravu kandidujících subjektů na kampaně. Skutečnost, že se členové dohledového orgánu účastní veřejné diskuse o povaze volební kampaně a sdílejí svá odborná stanoviska se zájemci z řad akademie i široké občanské společnosti, aniž by při tom překračovali kompetence svěřené státem, je chvályhodná. Demokratická integrita státu je totiž závislá na transparentnosti a odhadnutelnosti či spolehlivosti (*accountability*) práce jeho exekutivy, k níž přítomnost profesionálních stanovisek úředníků ve veřejné diskusi přispívá.

³⁵ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Protokol o kontrole podle ust. § 12 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů* [online]. 4. června 2021 [cit. 17.3.2021]. Dostupné z https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2021/08/Zeman-UDH-1864_2021-protokol.pdf.

³⁶ Český rozhlas Plus. Úřad pro kontrolu stran: Volební právo je soukromé. Zeman proto nevstoupil do kampaně jako prezident. *Pro a proti* [online]. 1. září 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://plus.rozhlas.cz/urad-pro-kontrolu-stran-volebni-pravo-je-soukrome-zeman-proto-nevstoupil-do-8566414>.

³⁷ Jako příklad problému uveďme klip ministryně financí Aleny Schillerové (za ANO), v němž s celníky propaguje projekt daňové kobry (označený jako politická kampaň). Viz Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Tisková zpráva v souvislosti s klipem a fotografií ministryně financí Aleny Schillerové (za ANO) ...*, 2021.

³⁸ Více viz Transparency International – Česká republika. *Jak se platí volby? To prozradila veřejná debata Transparency* [online]. 5. srpna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/jak-se-plati-volby-to-prozradila-verejna-debata-transparency/>.

³⁹ Ibid.

Problematický postoj k povinnostem nových subjektů

V předvolební kampani z roku 2021 musel Úřad řešit přinejmenším u dvou nových významných politických kandidátů problém transformace zapsaného spolku do politické entity, na kterou se vztahují volební zákony. Šlo o zapsaný spolek Napřímo a z něj vzniknuvší hnutí Přísaha – občanské hnutí Roberta Šlachty, a dále o spolek PRO ČR a z něj vzniknuvší hnutí Lidé PRO.

Problematickou transformaci spolku v hnutí rozebíráme v samostatné kapitole (viz výše), zde se zaměříme na úlohu Úřadu. V případě Přisahy byl proces přerodu spolku v politického kandidáta reflektován a kritizován. Spolek Napřímo získal dary, z nichž financoval politickou agitaci již od začátku roku 2021, včetně období sběru podpisů potřebných pro zápis politického hnutí. Sbírání podpisů bylo současně kontaktní přesvědčovací politickou agitací, ačkoliv ho organizoval zapsaný spolek v období předvolební kampaně.⁴⁰

Situaci komplikuje následující legislativní úprava:⁴¹

- Spolek, stejně jako kdokoli jiný, může poskytnout finanční dary anebo dary formou bezúplatného plnění až do výše 3 milionů korun, nebo darovat formou bezúplatného plnění do stejné výše,

1.) Spolek může současně vést kampaň v pozici tzv. třetí osoby, a pak podle zákona⁴² může utratit v kampani až 1,8 mil Kč včetně DPH,

2.) jenže třetí osoba se definuje tak, že vede kampaň bez povědomí kandidujícího subjektu (k němuž se jeho kampaň vztahuje),

3.) kdyby se tedy spolek účastnil kampaně, bylo by to s *vědomím kandidáta*, a tak by se jeho výdaje započítávaly do limitů kandidující strany,

4.) avšak tato situace de iure nastává teprve ve chvíli odevzdání kandidátních listin. Do té doby není z právního hlediska možné považovat hnutí za kandidující subjekt a třetí osobu za třetí osobu, a celá kampaň probíhá v šedé zóně.

Přísaha – občanské hnutí Roberta Šlachty se tedy „stihla“ transformovat ze spolku dříve, než se aktivity spolku dostaly do střetu se zákonem, a hnutí samo pak už pokračovalo v mantinelech zákona. Nejde o postup nelegální, jde o postup nanejvýš netransparentní, jak Úřad konstatoval.

Jinak tomu bylo v případě hnutí Lidé PRO, v němž Úřad podle předsedy hnutí tvrdí, že „Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí nemůže politické hnutí Lidé PRO nutit k dodání transparentních účtů, pokud je banka odmítá zřídit.“⁴³ Úřad skutečně nijak

⁴⁰ Přehledný popis situace viz Gavriněv, V. Šlachtova Přísaha obchází zákon. Ale nelegální to není. *Seznam Zprávy* [online]. 7. dubna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/slachtova-prisaha-obchazi-zakon-ale-nelegalni-to-neni-149556>.

⁴¹ Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Resp. novela v Zákoně č. 322/2016 Sb. *Zákony pro lidi* [online]. 6. září 2016 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-322>.

⁴² §16e, odst. 8 a) Zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

⁴³ Vyjádření Mikuláše Mináře na Facebooku – jediné, které je k dané situaci k dispozici:

nekorigoval nesoustavnost kroků tohoto hnutí v kampani. Hnutí Lidé PRO svou kandidaturu odvolalo ještě před termínem podání kandidátních listin. Sestavilo sice přípravný výbor, nikdy však neustavilo svou organizační strukturu, přestože se registrovalo dle zákonných požadavků, jeho finanční výkazy z kampaně tím pádem nebyly nikdy auditovány.

ÚDHPSH však naopak může a má politické hnutí „směřovat“ k registraci povinných účtů, a to na podkladě zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, jenž za entitu jednající oprávněně jménem politického hnutí od chvíle jeho registrace považuje přípravný výbor (resp. jeho reprezentanta). Přípravný výbor má mandát účet zřídit, ÚDHPSH to má požadovat.

V tom smyslu byl přístup Úřadu k problému nedůsledný.

ÚDHPSH sehrál v předvolební kampani 2021 pozitivní roli v rámci možností, které mu poskytuje legislativa a organizační struktura. Interní problémy poškodily jeho veřejnou autoritu, ale ne samotný výkon dohledu nad kampaní v jejím průběhu. Omezení jeho dohledové působnosti vyplývá z mezerovitosti samotné regulující legislativy, která komplikuje konzistentní postup při organizaci kampaně, takže jednak znemožňuje postih mnohých nešvarů, a jednak znemožňuje doporučení správných řešení v otázkách, které živá politická kampaň přináší.

Minář, M. „Velmi rád odpovím. 1) Proč je transparentní účet vedený na spolek PRO ČR? Transparentní účet patří spolku PRO ČR, který...“ *Facebook* [online]. 6. dubna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.facebook.com/minarmikulas/posts/174800637796348>.

3. Hodnocení transparentnosti kampaně

Snímky a postřehy k aspektům kampaně zde ukončíme a předložíme hodnocení transparentnosti, které v jejím závěru naše organizace provedla. Transparency International monitorovala průběh předvolební kampaně v roce 2021 v rámci dlouhodobého projektu Transparentní volby.⁴⁴ Pro sněmovní volby bylo stanoveno 8 kritérií transparentnosti, na jejichž základě jsme kampaně vybraných subjektů posuzovali a hodnotili. Nejprve si tedy vysvětlíme jejich povahu a podobu a pak se podíváme na předvolební dění perspektivou jejich aplikace. Které strany měly nakonec nejtransparentnější kampaň?

Kritéria transparentnosti předvolební kampaně 2021 aplikovaná při monitoringu

TI ČR systematicky testuje a rozvíjí kritéria pro hodnocení průhlednosti předvolební kampaně spolu s metodikou jejich aplikace, a to od roku 2012. Jsou konzultována s externími odborníky, včetně zahraničních. Propisuje se do nich určitá aplikační paměť, takže hodnocení z let 2014 lze srovnávat s hodnocením z roku 2021, ale na druhou stranu je rozšiřujeme, doplňujeme nebo formulačně zpřesňujeme v reakci na vývoj legislativy a politického marketingu.

Vedle mediální rešerše, na jejímž základu hodnocení probíhá, politické subjekty oslovujeme napřímo také formou dotazníku, kde jim klademe tytéž otázky, na jejichž základě jejich kampaně posuzujeme. Účelem dotazníku nicméně není informace získat, nýbrž být v kontaktu se stranami a urychlit ověřování potřebných faktů z veřejných zdrojů. Hlavním požadavkem transparentnosti je, aby informace o kampani byly k dispozici veřejnosti. Nedílnou součástí našeho projektu je spolupráce s uznávanými profesionály v oblasti digitálního a politického marketingu, kteří TI pomáhají přinášet data podložená jasnou metodikou a z ověřených zdrojů. Kritéria jsou od počátku dostupná online na webu [transparentnivolby.cz](https://www.transparentnivolby.cz).⁴⁵

Kritérium 1: Zveřejnila organizace údaje o celkové plánované výši výdajů v předvolební kampani, včetně rozkladu rozpočtu na typy výdajů a média?

Vysvětlení: Publikovat v médiích či na oficiální webové stránce údaj o celkových plánovaných výdajích na kampaň je základní požadavek transparentnosti kampaně a zvyšuje se tím důvěra v integritu demokratické procedury u voličů.

⁴⁴ On-line prezentace výstupů, včetně archivu z minulých let, najdete na adrese www.transparentnivolby.cz.

⁴⁵ Transparency International – Česká republika. Kritéria pro hodnocení transparentnosti předvolebních kampaní v roce 2021. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 12. května 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/kriteriaprohodnocenitransparentnosti-predvolebnichkampani-v%20%80%AFroce-2021/>.

Doporučujeme, aby každý politický subjekt předpoklad o výdajích na kampaň publikoval s rozbořem na on-line a off-line část kampaně buď na své oficiální stránce, nebo prostřednictvím seriózního celostátního média. Dále doporučujeme, aby kandidující subjekt zveřejnil předběžný rozbor podle typu nákladů a médií. Tyto informace jsou pro transparentnost zásadní, ale ani povinné závěrečné zprávy a závěrky kampaní, jež kandidující subjekty odevzdávají Úřadu (ÚDHPSH) je často neobsahují. Mnohdy jsou zastřeny prostřednictvím outsourcingu služeb na agentury, které dodávají celý balík „kampaně“. Z hlediska potřeb stran je to praktické, z hlediska transparentnosti kampaní pro občany nikoliv.

Kritérium 2: Zveřejnila organizace vnitřní pravidla limitování výdajů na samostatné kampaně v regionech nebo kampaně kandidátů tak, aby bylo zajištěno dodržení celkových limitů?

Vysvětlení: Během kampaně mohou regionální organizace a jednotliví kandidáti bezprostředně financovat část předvolební kampaně s tím, že tyto náklady se až následně vykážou ve finanční zprávě z kampaně pro ÚDHPSH. Vzniká tak riziko, že reálný součet takto vydaných peněz překročí celkový limit pro útraty daného subjektu (90 000 000,-Kč vč. DPH).

Doporučujeme vysvětlit alespoň stručně, zda a jak se v průběhu kampaně monitorují a dělí náklady na kampaň mezi jednotlivé kandidáty a danou politickou organizaci.

Kritérium 3: Zveřejňuje organizace pravidla označování pohybů a vedení volebního transparentního účtu?

Vysvětlení: Účet může plnit mnoho funkcí, které hodnotíme i pomocí ostatních kritérií, ale to pouze tehdy, pokud je veden systematicky a pečlivě. Přehledné vedení účtu je skutečně primární.

Doporučujeme, aby politické subjekty publikovaly metodu označování plateb na účtu tak, aby bylo přehledné, systematické a srozumitelné laickému zájemci o informace. Z položek na účtu by především měl být jasný konkrétní účel a příjemce transakce.

Kritérium 4: Jsou známa jména členů volebního týmu a seznam mediálních, PR a reklamních agentur, které se podílejí na tvorbě předvolební kampaně?

Vysvětlení: Možnost dozvědět se, kdo za kampaní stojí a podílí se na jejím praktickém vedení, patří mezi základní prvky jejího zprůhlednění. Omezuje se tím potenciál střetu zájmů, politické korupce a ne-transparentního lobbingu, zvyšuje se tak férovost celé politické soutěže. Snaha zakrýt před veřejností personální a organizační stránku agitace vytváří nesprávný dojem, že na politickém přesvědčování nebo propagaci politických idejí je cosi z podstaty nekalého. Politická kampaň je však legitimní součástí demokratického systému a jako taková má být vedena transparentně.

Proto doporučujeme, aby kandidující subjekty zveřejnily na svých oficiálních stránkách alespoň nejzákladnější informace o lidech a společnostech, které jejich kampaně, včetně těch regionálních/krajských, vymýšlejí a administrují.

Kritérium 5: Zveřejňuje organizace seznam dodavatelů a subdodavatelů služeb spojených s kampaní (včetně seznamu dodavatelů využívaných agenturami).

Vysvětlení: Vzhledem k agenturnímu pojetí organizace kampaně se voliči mnohdy nemají šanci dozvědět, kdo je konkrétním příjemcem dodavatelem/subdodavatelem zakázek spojených s kampaní, ačkoli je to důležitá informace. Strany často zveřejňují pouze informace o zprostředkujících agenturách (jakožto řešitelích). To nestačí.

Organizace by tedy měly zveřejnit seznam všech subdodavatelů, například poskytovatelů reklamní plochy, inzerce, tiskáren, výrobců reklamních předmětů, audio-vizuálních produkcí, poradců, právních služeb apod. Tato informace by se také měla objevit v závěrečné zprávě o financování kampaně, kterou mají subjekty předložit ÚDHPSH.

Kritérium 6: Je veřejně k dispozici seznam všech profilů na sociálních sítích Facebook, Instagram, Twitter, Tik Tok a Youtube, které budou v kampani využity pro politickou agitaci subjektu?

Vysvětlení: Kampaně na digitálních sociálních sítích tvoří významnou část celého předvolebního klání. Aby nevzniklo podezření, že některé neoznačené profily vedou kampaň s vědomím kandidujícího subjektu v jeho prospěch, nebo neprospěch jiných, že se na kampani podílejí neoficiální profily, a aby vůbec byla kampaň přehledná a průhledná, je nutné znát všechny profily, které se s vědomím kandidujícího subjektu podílejí na jejím vedení, včetně profilů oblastních sdružení, profilů nezávislých podporovatelů, kteří se podílejí na kampani, či FB skupin, kde se kampaň odehrává. Přestože Facebook indexuje a archivuje politickou inzerci, činí tak pouze u inzerce placené. Sféra inzerce, která sice není bezprostředně finančně „promována“, ale odpovídá zákonné definici agitace, za kterou se *obvykle* platí, této seberegulaci Facebooku nepodléhá.

Doporučujeme, aby strana zveřejnila seznam všech profilů na soc. sítích a publikovala pravidla jejich financování na oficiální internetové stránce.

Kritérium 7: Je veřejně k dispozici informace o tom, jak se re-financuje digitální politický marketing na jednotlivých sociálních účtech kampaně?

Vysvětlení: V neposlední řadě je třeba vědět, jak se re-financuje digitální politický marketing na jednotlivých sociálních účtech tak, aby nedocházelo k zakrývání výdajů či překročení celkových limitů na útraty. Náklady na vedení kampaně na účtech, které nejsou prezentovány jako stranická oficiální platforma (účty influencerů, diskusní skupiny apod.) musí být započítány do celku výdajů na kampaň, a tak je nutno zveřejňovat pravidla jejich hrazení. Totéž platí o placené reklamě jednotlivých kandidátů či místních a regionálních sdružení na FB.

TI ČR doporučuje veškeré služby poskytované společností Facebook platit přímo z volebního transparentního účtu na účet společnosti.

Kritérium 8: Jsou veřejně dostupné informace o všech akcích, které patří do předvolební kampaně dané organizace tak, aby bylo jednoznačně možné je odlišit od ostatních veřejných aktivit jejích reprezentantů, a to v on-line i off-line prostředí?

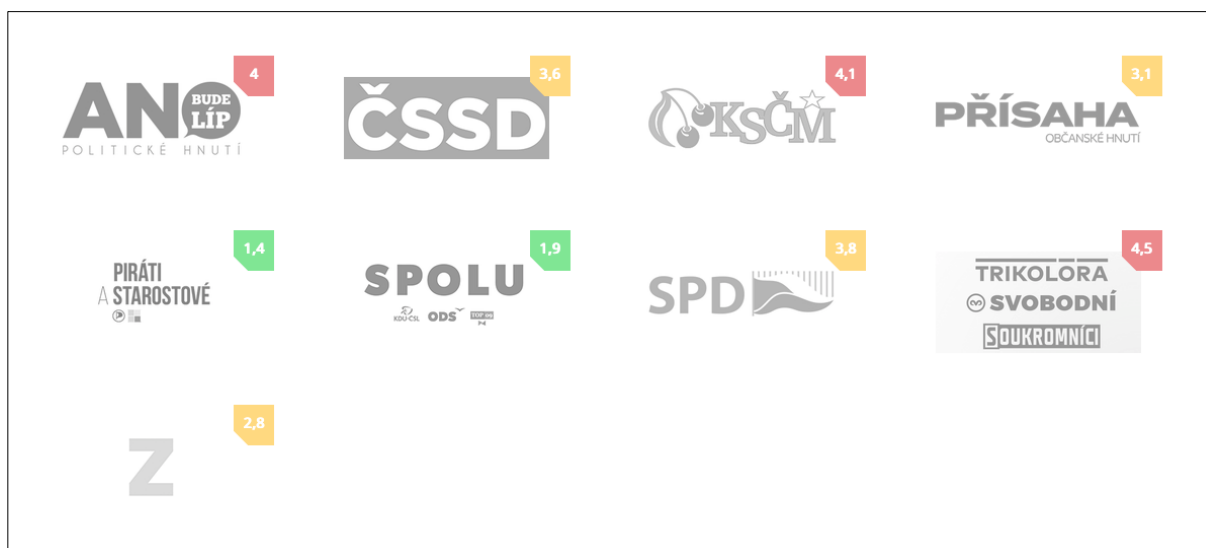
Vysvětlení: Výdaje na volební akce se započítávají do limitů na celkové útraty. Proto by kandidující subjekty měly samy pečlivě informovat o tom, které akce samy započítávají do rámce své kampaně. Smyslem je zaručit jednoznačnou identifikaci politické prezentace, za kterou si kandidující subjekt „stojí“, a odlišit ji tak od ostatních veřejných výstupů jeho reprezentantů (daných například výkonem funkce).

V pandemické krizi, kdy se značná část ovlivňování odehrávala na sociálních médiích a v on-line prostředí obecně, je třeba aktivity (např. FB eventy, a skupiny, které jsou nástrojem kampaně) označovat o to výrazněji a viditelněji.

Doporučovali jsme (jako obvykle) proto publikovat na oficiálních stránkách seznam plánovaných volebních akcí a aktivit pro veřejnost, a to jakoukoliv přehlednou formou od prostého výčtu s uvedením dat a míst po interaktivní mapu apod. Stejnou funkci může dobře splnit například přehled (on-line i off-line) eventů na oficiálním FB profilu. Naopak danou funkci nesplní informování o aktivitách kandidátů ex post nebo souhrnný přehled akcí, který nerozlišuje veřejná vystoupení související s výkonem veřejné funkce od předvolební kampaně.

Výsledky hodnocení

Hodnocení probíhá tak, že se každé kritérium oznámkuje v rozmezí od jedničky do pětky jako ve škole. Výsledná známka je pak aritmetickým průměrem známek za všechna kritéria u daného politického kandidáta.



Výsledné známky transparentnosti kampaní na webu transparentnivolby.cz | zdroj: www.transparentnivolby.cz

Které politické subjekty jsme hodnotili

Do hodnocení bylo v roce 2021 zařazeno devět politických stran, hnutí a koaličních uskupení. Vycházeli jsme z jejich potenciálu dostat se do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v lednovém předvolebním modelu společnosti Median⁴⁶ a na základě průzkumu společnosti Kantar,⁴⁷ dále z odhadu potenciálu pro výši útrat v kampani (dle minulých monitorovacích období) a relevance.

Hodnotili jsme tedy ANO, koalici Piráti a Starostové, koalici SPOLU (ODS, KDU-ČSL, TOP09), SPD, ČSSD, KSČM, koalici Trikolora-Svobodní-Soukromníci, Zelení a Přísaha.

V roce 2021 pak výsledek u kampaní monitorovaných politických entit vypadal ke dni 29. 9. 2021 takto:

Výsledky hodnocení transparentnosti kampaní 2021	
koalice Piráti a Starostové	1,4
SPOLU - koalice ODS, KDU-ČSL, TOP09	1,9
Zelení	2,8
Přísaha	3,1
ČSSD	3,6
SPD	3,8
ANO	4
KSČM	4,1
koalice Trikolora, Svobodní, Soukromníci	4,5

Obecné hodnocení transparentnosti

Nízké hodnocení si vysloužily kampaně, v nichž nebyl jasný ani předběžný rozpočet s rámcovými částkami na různé kanály propagace, nebo nebyli známi volební stratégové a zapojené PR agentury, subdodavatelské řetězce či taktika kampaně na sociálních sítích.

Pozitivně jsme naopak oznámkovali politické subjekty, které zveřejnily způsob distribuce peněz mezi centrálou a regionálními organizacemi a kandidáty (např. Piráti a Starostové), seznamy subdodavatelů (např. SPOLU, Zelení, Piráti) nebo personální složení svých volebních týmů a také přehled předvolebních akcí. Pro ty nejlépe hodnocené nebyl například problém

⁴⁶ Viz Median. *Sněmovní volební model leden 2021: sběr 1. ledna – 29. ledna 2021* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z https://www.median.eu/cs/wp-content/uploads/2021/02/Volby_2021_01_v03_FINAL.pdf.

⁴⁷ Viz Kantar. *Trendy Česka* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://cz.kantar.com/trendyceska/>.

zveřejnit seznam profilů na sociálních sítích (Piráti a Starostové), na nichž v době kampaně aktivně probíhala agitace v jejich prospěch.

Ve srovnání s hodnocením v roce 2017 se řada stran vřadila do pomyslného průměru, kandidující subjekty se sžily s legislativou, která vstoupila v platnost v roce 2016 a ve volbách 2017 byla teprve poprvé aplikována. V roce 2021 jsme už mohli vidět, že strany a hnutí porozuměly nutnosti hlídat limit plateb z výdajových účtů, až na výjimky vedly účty přehledně.

Seberegulační nástroje Facebooku pak zpřehlednily postupy kampaně na digitálních sociálních sítích.

Detailní zdůvodnění všech známek u všech kampaní kandidujících subjektů najdete na webu www.transparentnivolby.cz.⁴⁸

Je však důležité tato striktní a izolovaná tvrzení zapojit do kontextu skutečností zachycených v Protokolu. Prezident objevil a zneužil mezeru v legislativě. Na nestandardně **brzké vyhlášení voleb, jež zkomplikovalo transparentnost kampaně**, zareagovaly kandidující subjekty různě. U obou opozičních koalic bylo možné prokázat zlepšení v rámci kritérií transparentnosti z vlastní vůle, seberegulačně. Opačným trendem, reagujícím na „nutnost šetřit“ oficiální výdaje, byl **nárůst zneužívání postavení veřejného činitele** pro bezplatnou kampaň, nebývalé zapojení produktového marketingu do předvolební kampaně, maximální využití dlouhodobě financovaných účtů na sociálních sítích, používaných i pro oficiální vládní agendu. **I do předvolební kampaně se tak masivně propisovala privatizace veřejného zájmu ze strany hnutí ANO.**⁴⁹ To vše k jejímu celkovému zprůhlednění nepřispělo.

⁴⁸ Transparency International – Česká republika. Hodnocení. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. Září 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/hodnoceni/>.

⁴⁹ Viz Transparency International – Česká republika. *Střet zájmů Andreje Babiše* [online]. 9. srpna 2018 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/kauzy/andrej-babis/>.

4. Přehledové srovnání české a slovenské předvolební kampaně do národních zastupitelských sborů

Autor kapitoly: Ľuboš Kostelanský

Díky partnerství se slovenskou pobočkou Transparency International můžeme do Protokolu vnést nejen pohled odpovídající stavu poznání v době kampaně před českými parlamentními volbami, ale také pohled učiněný zpoza hranic. Je to srovnání nesmírně zajímavé a inspirativní. Vycházejí v něm najevo odlišnosti v pravidlech pro transparentnost předvolebního klání a v praxi stran, avšak také odlišný přístup občanské dohledové iniciativy a jiné názory na potřebnou dobrou praxi ve financování politických stran a hnutí.

Pohľad pozorovateľa zo susednej krajiny

Volby do Poslaneckej snemovne Parlamentu ČR 2021 stáli kandidující strany dokopy pol miliardy korun (sumár výdavkov na volebné kampane je 527 913 390 Kč).⁵⁰ Verejnosť sa konečný účet dozvedela až štvrt' roka po uskutočnení volieb, keď ÚDHPSH zverejnil záverečné správy kandidujúcich subjektov.

Až s tak veľkým časovým odstupom je zrejmé, či jednotliví aktéri volieb dodržali zákonný 90-miliónový limit na volebné výdavky, čo je kľúčový moment férovosti volieb. Otázka financovania a transparentnosti volebných kampaní však už v tomto čase nie je témou verejnej diskusie.

Dôvodom k takémuto odstupu je najmä skutočnosť, že náklady na kampaň môžu byť hrazené ešte tri mesiace po termíne volieb. Pred voľbami v dôsledku toho nebolo možné predpokladať reálnu veľkosť kampaní. Druhú najdrahšiu má napokon bývalá hlavná vládna strana ANO, ktorá na ňu vynaložila 87,6 milióna korun. V čase vrcholiacej kampane (24. 9. 2021) však na transparentnom účte ukazovala iba výdavky 22,9 milióna korun.⁵¹

Podobne ako na Slovensku, aj v Čechách sa objavil aktér, ktorý volebný limit naplnil veľmi tesne. V slovenských parlamentných voľbách 2020 to bola hlavná vládna strana Smer-SD, ktorá

⁵⁰ Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Zprávy o financování kampaní* [online]. [Cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://www.udhpsch.cz/volby-do-ps-2021>.

⁵¹ Transparency International – Česká republika. Nejvíce zatím za kampaň utratila koalice SPOLU a v závěsu je SPD Tomia Okamury, říkají transparentní účty. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 24. září 2021 [cit. 17.3.2021]. Dostupné z <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/nejvice-zatim-za-kampan-utratila-koalice-spolu-a-v-zavesu-je-spd-tomia-okamury-rikaji-transparentni-ucty/>.

trojmiliónový limit podliezla len o necelé dve tisícky eur (výdavky na kampaň 2 998 233 eur).⁵² V ČR koalícia strán Spolu skončila pod 90-miliónovým limitom iba o štvrt milióna korún (89 773 505 Kč).⁵³

Fakticky však v oboch krajinách nebolo možné vykonávať kontrolu výdavkov strán v reálnom čase. Volič by si ale mal mať možnosť spraviť úsudok o danej politickej strane počas kampane, keď sa rozhoduje, komu dá hlas, a nie až po voľbách, kedy bude mať možnosť ovplyvniť neželaný stav až o štyri roky.

Na Slovensku preto navrhujeme zaviesť povinnosť platiť za kampaňové výdavky v skrátenej lehote, napr. do 7 dní od dodania služieb a tovarov. V Česku je stav o to nepriaznivejší, že tu na rozdiel od Slovenska neplatí povinnosť, aby strany akumulovali na transparentnom účte všetky prostriedky na kampaň najneskôr do dňa volieb.

Koľko stáli voľby

Porovnanie slovenských parlamentných volieb, ktoré sa uskutočnili v roku 2020 s českými v roku 2021 vykazuje zaujímavú nesymetriu. Kým v ČR strany minuli na kampaň súhrnne vyššie spomínanú pol miliardy korún, v prepočte **20,9 milióna eur**, v SR boli kampane drahšie v sumáre takmer o tri milióny eur: celkové výdavky strán dosiahli sumu **23 635 718 eur**.⁵⁴

Toto konštatovanie platí aj napriek tomu, že ťažiskovou v Česku bola stále drahá outdoorová reklama a výdavky za politickú reklamu v online priestore sa pohybovali v ráde jednotiek percent celkových výdavkov. **Na Slovensku mohli, naproti tomu, tvoriť podľa našich prepočtov výdavky na online až jednu štvrtinu z celkových výdavkov na politickú reklamu.**

V slovenských parlamentných voľbách malo kampaň presahujúcu milión eur (tretina volebného limitu) až 12 strán. V Česku sa cez hranicu tretiny volebného limitu (30 miliónov Kč) dostalo iba 8 politických subjektov.

S ohľadom na začnú rozdielnosť „volebných trhov“, teda počtu voličov, ktoré musia strany osloviť, sa javí, že náklady na potencionálne úspešnú kampaň v Česku by mali byť o niečo vyššie ako na Slovensku. Fakt, že to v praxi neplatilo, môže mať rôzne vysvetlenia. **Otázkou, ktorú si ale treba položiť je, či kampane oficiálne vykazované českými stranami nemohli byť v niektorých prípadoch zámerne podhodnotené.**

To je úvaha, ktorá sa v minulosti pravidelne objavovala v súvislosti s najdôležitejšími slovenskými voľbami. Exaktne overiť reálnosť predvolebných účtov strán sa nám ani v ostatných parlamentných voľbách nepodarilo, a to najmä pre netransparentnosť niektorých najväčších outdoorových spoločností.

Porovnanie dvojice volieb v susedných krajinách vykazuje aj ďalšiu významnú rozdielnosť, ktorou je spôsob financovania predvolebnej súťaže. **Kým v ostatných českých voľbách bola**

⁵² SMER – sociálna demokracia. Záverečná správa politickej strany (politického hnutia) o nákladoch na volebnú kampaň pre voľby do Európskeho parlamentu v roku 2019. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky [online]. 21. června 2019 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z https://www.minv.sk/swift_data/source/ve-rejna_sprava/volby_a_referendum/120_ep/ep19_4kampanps/EP19_PS_SMER.pdf.

⁵³ SPOLU – ODS, KDU-ČSL, TOP 09. Zpráva o financování volební kampaně. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, konané na podzim 2021. ÚDHPSH [online]. 10. ledna 2022 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://zpravy.udhpsch.cz/zprava/ps2021/spolokt>.

⁵⁴ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Záverečné správy politických strán o financovaní kampaní [online]. [cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://www.minv.sk/?nr20-report>.

privátne každá štvrtá koruna v kampani, v slovenských voľbách tvorili súkromné zdroje až polovicu z balíka celkových výdavkov na kampaň.

Hlavným dôvodom pre takúto disproporciu sú zrejme rôzne pravidlá, keď v Česku už nie je možné pre financovanie kampaní využiť pôžičky od fyzických či právnických osôb, iba bankové úvery. Mimo štátnych príspevkov tak strany v českých voľbách získavali zdroje najmä z peňažných darov, ktoré v sumáre predstavovali až 17-percent výdavkov (92,4 mil. Kč). Bankový úver v sume 5 miliónov Kč vykazala strana SPD Tomio Okamuru.

Na proti tomu tvoria na Slovensku pôžičky až 39 percent z mixu volebných výdavkov, dary predstavujú iba 3 percentá. Zníženie prílišnej závislosti strán na štátnych zdrojoch a nutnosť hľadať podporu verejnosti pri financovaní kampaní je pritom žiaduce pre zdravé fungovanie demokracie. Privátne pôžičky uľahčujú novým subjektom, ktoré nedisponujú príspevkami od štátu, pokusy o vstup na parlamentnú pôdu, keďže by nemali šancu presvedčiť bankové domy o prijateľnosti rizika pre úver na ich kampaň.

Kto platil voľby <i>(zdroje financovania kampane podľa typu)</i>		
ČR <i>Voľby do Poslaneckej snemovne Parlamentu ČR 2021</i>	76 %	Strany z príspevkov od štátu
	17 %	Peňažné dary
	6 %	Bezodplatné plnenia
	1 %	Bankové úvery
	0,2 %	Výdaje hrazené kandidátmi
SR <i>Parlamentné voľby 2020</i>	52 %	Strany z príspevkov od štátu
	39 %	Pôžičky od FO a PO
	6 %	Príspevky straníkov
	3 %	Peňažné dary

Celkové výdavky strán na volebné kampane | zdroje: [Zprávy o financování kampaní](#), ÚDHPSH; prepočet TI Slovensko: transparentné účty a weby politických strán

Fenomén pôžičiek však mal na Slovensku i tienisté stránky, keď sa objavili pochybné kampane postavené z časti na pravdepodobne fiktívnych darcoch. Takú kampaň predviedla najmä strana Vlasť bývalého sudcu Štefana Harabina, ktorá zbankrotovala po voľbách, keď nebola schopná splatiť svoje záväzky, keďže tesne nedosiahla na limit (3-percentný zisk vo voľbách) potrebný pre štátnu podporu.

Pozitívnym rysom českých volieb je, že transparentnosť kampaní sa stranám vyplatila a vo voľbách uspeli zoskupenia, ktoré mali v hodnotení TI relatívne transparentnú kampaň. Pre ostatné slovenské parlamentné voľby toto konštatovanie neplatilo a vo voľbách najviac bodovali hráči, ktorí dominantné časti kampaní uniesli z transparentného účtu do nepriehľadného prostredia agentúr.

S tým súviselo naše odporúčanie pre zákaz súhrnných platieb z transparentných účtov, ako aj stanovenie jeho záväznej formy. Takéto odporúčania však platia i pre české prostredie, kde je situácia horšia o to, že transparentné účty neobsahovali povinne údaj o príjemcovi platby a strany ho uvádzali iba dobrovoľne.

Ako nedostatok sa nám tiež javí, že transparentné účty v českej kampani nemajú príjmovú stranu, čo do istej miery kompenzuje povinnosť mať zriadený aj ďalší – darcovský účet, na ktorom aktéri predvolebnej kampane vykazujú prijaté dary. Reálna kontrola financovania kampane je však vďaka tomu sťažená.

Příloha: Seznam profilů monitorovaných na Twitteru

https://github.com/opop999/election_monitoring_social_media_communication/blob/main/00_save_profiles_list.R

karel-havlicek-3	RobertSlachta
andrej-babis	olgarichterova
tomio-okamura	makupka
tomio-okamura	Kuba_Martin
tomio-okamura	JanLipavsky
vaclav-klaus-2	volimtrikoloru
vojtech-filip	czKSCM
alena-schilerova	jana_cernochova
vit-rakusan	zeleni_cz
pavel-fischer	vonpecka
klara-dostalova	TomasZdechovsky
adam-vojtech-1	milionchvilek
mikulas-peksa	general_pavel
olga-richterova	market_a
vojtech-pikal	kalousekm
marcel-kolaja	metnarl
jan-hamacek	TomasCzernin
petr-fiala	ZdenekHrib
tomio_cz	Pospisil_Jiri
alenaschillerov	VeslavM
KarelHavlicek_	Honzabartosek
vojtafilip	
Vit_Rakusan	
jhamacek	
P_Fiala	
PiratIvanBartos	
PiratskaStrana	
ODScz	
Zbynek_Stanjura	
kducl	
Mjureka	
STANcz	
MartinBaxa2	
TOP09cz	
PavelSehna164	
Jan_Skopecek	
SpoluKoalice	

Seznam zdrojů

Babiš, A. *Dopis Andreje Babiše*. Dostupné také z <https://www.anobudelip.cz/dopis/>.

Babiš, A. *Sdílejte, než to zakážou!* ANO 2011, Praha, 2021. ISBN 978-80-11-00009-7. Dostupné také z <https://www.sdilejteneztozakazou.cz>.

Cakl, O., Vymětal, P. Protokol z monitoringu předvolebních kampaní v ČR. *Transparency International – Česká republika* [online]. Praha, 2018 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/protokol-z-monitoringu-predvolebnich-kampani-v-ceske-republice/>.

Český rozhlas Plus. Úřad pro kontrolu stran: Volební právo je soukromé. Zeman proto nevstoupil do kampaně jako prezident. *Pro a proti* [online]. 1. září 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://plus.rozhlas.cz/urad-pro-kontrolu-stran-volebni-pravo-je-soukrome-zeman-proto-nevstoupil-do-8566414>.

ČT 24. *ANO zahájilo kampaň. Slibuje vyšší důchody a platy i konsolidaci financí* [online]. 2. září 2021 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3364028-ano-zahajilo-kampan-slibuje-vyssi-uchody-a-platy-i-konsolidaci-financi>.

Gavriněv, V. Šlachťova Přísaha obchází zákon. Ale nelegální to není. *Seznam Zprávy* [online]. 7. dubna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/slachtova-prisaha-obchazi-zakon-ale-nelegalni-to-neni-149556>.

Guryčová, K. Překotná změna uvnitř hlídače politických financí. Kontroloři mluví o chaosu a paralýze. *iRozhlas* [online]. 15. března 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/dohledovy-urad-zmena-organizacniho-radu-volby-kampane-2103150710_kno.

Kantar. *Trendy Česka* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://cz.kantar.com/trendy-ceska/>.

Klímová, J., Leinert, O. Úřad, který hlídá finance stran, volá před volbami o pomoc. Jeho vlastní předseda mu před Vánoci omezil pravomoci. *Hospodářské noviny* [online]. 5. ledna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://archiv.hn.cz/c1-66864310-urad-ktery-hlida-finance-stran-vola-pred-volbami-o-pomoc-jeho-vlastni-predseda-mu-pred-vanoci-omezil-pravomoci>.

Lidé PRO. *Závěrečná zpráva* [online] [cit. 9.3.2022]. Dostupné z https://drive.google.com/file/d/1pV278qfoGf8-ly8seBA3KqvzMgd3SxN5/view?fbclid=IwAR3vKbQ4mTqcEGFv3noGgWhD_PYn7FAGnBR01SCSA1zpaDHNxANi6w9B67M.

Median. *Sněmovní volební model leden 2021: sběr 1. ledna – 29. ledna 2021* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z https://www.median.eu/cs/wp-content/uploads/2021/02/Volby_2021_01_v03_FINAL.pdf.

Minář, M. „Velmi rád odpovím. 1) Proč je transparentní účet vedený na spolek PRO ČR? Transparentní účet patří spolku PRO ČR, který...“ *Facebook* [online]. 6. dubna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.facebook.com/minarmikulas/posts/174800637796348>.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. *Závěrečné správy politických strán o financovaní kampaní* [online]. [cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://www.minv.sk/?nr20-report>.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2020 č.j. Ars 4/2019 – 53. *Zákony pro lidi* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/judikat/nsscr/ars-4-2019-53>.

Outlý, J. Z ministrů jsou youtubeři, vládnout nelze bez instáče. Strany se naučily pravidla kampaně. *Blog Aktuálně.cz* [online]. 26. srpna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://blog.aktualne.cz/blogy/jan-outly.php?itemid=40633>.

Pergler, T. Komu platí Přísaha? Skutečné dodavatele překryl Šlachta stranickou firmou. *Seznam Zprávy* [online]. 15. července 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z https://www.seznamzpravy.cz/clanek/komu-plati-prisaha-skutecne-dodavatele-prekryl-slachta-stranickou-firmou-169720?fbclid=IwAR1pJzzqMmLsXdtMlqUWrm6QYhMQH0r6gVGasRkiCl-mOAp4QxJ1_sLA9jqU.

Rambousková, M. Maláčová porušila zákon, říká poslanec a podnikatel. Řeší to jeho právníci. *Seznam Zprávy* [online]. 8. září 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/malacova-porusila-zakon-rika-poslanec-a-podnikatel-resi-to-jeho-pravnici-174189>.

Rozhodnutí 4074/2020 Nejvyššího správního soudu k § 16e a k § 16g odst. 1 písm. a) a § 16h odst. 1 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (v textu jen „zákon o volbách do Parlamentu“). *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu* [online], XVIII ročník, 31. 10. 2020, s. 743-750 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://sbirka.nssoud.cz/cz/volby-treti-osoba-bez-predchozi-registrace-volebni-kampan-sdeleni-v-neprospech-osoby-ktera-neni-formalne-kandidatem.p4065.html?q=ANO>.

Rozhodnutí prezidenta republiky č. 611/2020 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. *Zákony pro lidi* [online]. 28. prosince 2020 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2020-611>.

SMER – sociálna demokracia. Záverečná správa politickej strany (politického hnutia) o nákladoch na volebnú kampaň pre voľby do Európskeho parlamentu v roku 2019. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky [online]. 21. června 2019 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z https://www.minv.sk/swift_data/source/verejna_sprava/volby_a_referendum/120_ep/ep19_4kampanps/EP19_PS_SMER.pdf.

SPOLU – ODS, KDU-ČSL, TOP 09. Zpráva o financování volební kampaně. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, konané na podzim 2021. *ÚDHPSH* [online]. 10. ledna 2022 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://zpravy.udhpsch.cz/zprava/ps2021/spolokt>.

Strana zelených. *Transparentní financování* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.zeleni.cz/transparentni-financovani/>.

Trachtová, Z. Sněmovní strany za 7 měsíců předvolební kampaně utratily 140 milionů korun. Nejvíc SPD a Spolu. *iRozhlas* [online]. 28. července 2021 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/volby-2021-predvolebni-kampane-spd-spolu_2107281111_pj.

Transparency International – Česká republika. Blog Ondřeje Čakla: „Zneužívání veřejné funkce jako letní hit předvolební kampaně 2021“. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 31. srpna 2021 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2021/blog-ondreje-cakla-zneuzivani-verejne-funkce-jako-letni-hit>

[predvolebni-kampane-2021/?fbclid=IwAR1o7PFzcpGKTbicRH58j5gBp-UQLVflweoi281Q2Qk1TtGzFP8Nc6HBvCo](https://www.transparency.cz/predvolebni-kampane-2021/?fbclid=IwAR1o7PFzcpGKTbicRH58j5gBp-UQLVflweoi281Q2Qk1TtGzFP8Nc6HBvCo).

Transparency International – Česká republika. Hodnocení. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. Září 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/snemovna2021/hodnoceni/>.

Transparency International – Česká republika. Horká fáze digitální kampaně do Sněmovny. Okamura dominuje s miliardou a půl zasažených uživatelů na Facebooku. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 22. září 2021 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z https://www.transparency.cz/snemovna2021/horka-faze-digitalni-kampane-do-snemovny-okamura-dominuje-s-miliardou-a-pul-zasazenych-uzivatelu-na-facebooku/?fbclid=IwAR1ktcdAlF6XI_X7CXzo6FSoloJlEUwpsn5-D4VXplOudI7z-RC-CThrdbA.

Transparency International – Česká republika. *Jak se platí volby? To prozradila veřejná debata Transparency* [online]. 5. srpna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/jak-se-plati-volby-to-prozradila-verejna-debata-transparency/>.

Transparency International – Česká republika. Kandidáti do Sněmovny zatím utratili přes 160 milionů korun z transparentních účtů. Předvolební kampaně ale zůstávají zahaleny tajnostmi. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 17. srpna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/snemovna2021/kandidati-do-snemovny-zatim-utratili-pres-160-milionu-korun-z-transparentnich-uctu-predvolebni-kampane-ale-zustavaji-zahaleny-tajnostmi/>.

Transparency International – Česká republika. Kdo v předvolební kampani do Sněmovny dominoval na Twitteru a Facebooku? Zjistěte to v naší analýze. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 13. prosince 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/snemovna2021/kdo-v-predvolebni-kampani-do-snemovny-dominoval-na-twitteru-a-facebooku-zjistete-to-v-nasi-analize/>.

Transparency International – Česká republika. Kritéria pro hodnocení transparentnosti předvolebních kampaní v roce 2021. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 12. května 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/snemovna2021/kriteria-pro-hodnoceni-transparentnosti-predvolebnich-kampani-v-roce-2021/>.

Transparency International – Česká republika. Nejvíce zatím za kampaň utratila koalice SPOLU a v závěsu je SPD Tomia Okamury, říkají transparentní účty. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 24. září 2021 [cit. 17.3.2021]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/snemovna2021/nejvice-zatim-za-kampan-utratila-koalice-spolu-a-v-zavesu-je-spd-tomia-okamury-rikaji-transparentni-ucty/>.

Transparency International – Česká republika. *Předseda ÚDHPSH Weis paralyzuje dohledový úřad, ohrožuje integritu podzimních voleb a měl by rezignovat* [online]. 11. ledna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/predseda-udhps-h-weis-paralyzuje-dohledovy-urad-ohrozuje-integritu-podzimnich-voleb-a-mel-by-rezignovat/?fbclid=IwAR1M4DxZDOghk1-vsFEBVMsHFkqqwYqMmDqWkDmn1QgKgcWr9aMjzllhyjs>.

Transparency International – Česká republika. Předvolební trendy na digitálních sítích v roce 2021. *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2021* [online]. 8. srpna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/snemovna2021/predvolebni-trendy-na-digitalnich-sitich-v-roce-2021/>.

Transparency International – Česká republika. *Střet zájmů Andreje Babiše* [online]. 9. srpna 2018 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparency.cz/kauzy/andrej-babis/>.

Transparency International – Česká republika. Z jakých prostředků mohou strany financovat své předvolební kampaně? *Transparentní volby – Poslanecká sněmovna 2017* [online]. 16. října 2017 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.transparentnivolby.cz/snemovna2017/jakych-prostredku-mohou-strany-financovat-sve-predvolebni-kampane/>.

Twitter. *Political content* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://business.twitter.com/en/help/ads-policies/ads-content-policies/political-content.html>.

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Protokol o kontrole podle ust. § 12 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů* [online]. 4. června 2021 [cit. 17.3.2021]. Dostupné z https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2021/08/Zeman-UDH-1864_2021-protokol.pdf.

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Tisková zpráva: Nejvyšší správní soud navrhuje Ústavnímu soudu částečně zrušit povinnou registraci pro vedení volební kampaně u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí* [online]. [cit. 9.3.2022]. Dostupné z <https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2020/08/TZ020820.pdf>.

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Tisková zpráva v souvislosti s klipem a fotografií ministryně financí Aleny Schillerové (za ANO), na nichž společně s celníky propaguje projekt daňové kobry (označený jako politická kampaň), obdržel Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí podnět* [online]. 29. dubna 2021 [cit. 9.3.2022]. Dostupné z https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2021/04/TZ_29_04_21_podnet_ano.pdf.

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Zprávy o financování kampaní* [online]. [Cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://www.udhpsch.cz/volby-do-ps-2021>.

Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. *Zákony pro lidi* [online]. 27. září 1995 [cit. 17.3.2021]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247>.

Zákon č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony. *Zákony pro lidi* [online]. 6. září 2016 [cit. 17.3.2022]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-322>.

Zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. *Zákony pro lidi* [online]. 2. října 1991 [cit. 17.3.2021]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-424>.

Transparency International – Česká
republika, o. p. s.

Sokolovská 143
180 00 Praha 8
Tel. +420 224 240 895-7

Bankovní číslo účtu
Transparency International –
Česká republika, o. p. s.,
vedeného u Fio banky, a. s.
(pobočka banky na Praze 1)
je 2100385154/2010.

www.transparency.cz
posta@transparency.cz
[@Transparency_CZ](https://www.instagram.com/Transparency_CZ)

