

Teze Transparency International ČR k potřebným změnám právní úpravy financování volebních kampaní

A. Nezbytné změny

i. Úprava pravidel pro časování kampaní

- Nezvykle brzké vyhlášení kampaně do sněmovních voleb 2021 prezidentem odhalilo problémy spočívající v tom, že pravidla financování kampaní jsou navázána na okamžik, který je zcela v rukou jednoho ústavního činitele. Kandidující strany a kandidáti musí od okamžiku vyhlášení voleb počítat veškeré náklady na kampaň do zákonných limitů, plnit ohlašovací povinnosti, kampaň označovat atd. Kterýkoliv prezident může tímto ovlivňovat volební klání, třeba i opačným přístupem. (Obdobná situace je i u jiných voleb, například prezidentských, kde předsedovi Senátu rovněž nic nebrání ve velice brzkém vyhlášení termínu voleb.)
- Lze uvažovat o změnách pravidel pro vyhlašování kampaní, ale to by představovalo zásah do základních pravidel voleb a možná také ústavního pořádku. Praktičtější proto bude revize stávajících pravidel pro rozhodné okamžiky a lhůty relevantní pro financování kampaní. Pravidla pro financování byla naroubována na dříve platná pravidla pro administraci voleb, což v praxi přináší problémy. Řešením jsou samostatné rozhodné okamžiky či časově vymezená období, nezávislá na vyhlašování voleb a jejich administraci.

ii. Řešení problému s registrovanými třetími osobami („RTO“)

- Nejvyšší správní soud navrhl Ústavnímu soudu zrušení ustanovení zavádějící povinnou registraci třetích osob. (Rozsudek NSS ve věci „Žlutý baron“ – č.j. [Ars 4/2019 – 53](#)). Povinná registrace třetích osob neprošla testem proporcionality (zásahu do práva na svobodu projevu) v testu potřebnosti: „*Pokud existuje povinnost uvádět údaje o zadavateli a zpracovateli volební propagace, není vedle ní existující povinnost registrace pro třetí osoby potřebná. ... Obcházení limitů na volební kampaně lze bránit pečlivější kontrolou ze strany orgánů dohledu.*“
- Soudce Petr Mikš v disentaním stanovisku rozporuje, že by zrušení institutu RTO šlo oželeť, jak tvrdí zbytek senátu NSS – dle bodu 7 vznikají v praxi mezery a ÚDHPSH nemá dostatečné nástroje pro jejich řešení. Souhlasí ale s protiústavností povinné registrace, která by mohla být nahrazena ohlašovací povinností. To přináší některé jiné praktické problémy, ale zvládnutelné. Tímto způsobem by měla být pravidla upravena.

- Věc je nyní před Ústavním soudem, který může celý institut RTO kvůli rozporu s ústavním pořádkem zrušit. Je otázkou, zda čekat na jeho rozhodnutí. Není totiž zřejmé, kdy k němu dojde.

iii. Zavedení sankcí za vedení nečestné nebo nepoctivé volební kampaně

- Ustanovení § 16 odst. 5 zákona o volbách do PS zavádí povinnost vést kampaň čestně a poctivě, zejména se zakazuje uvádět nepravdivé údaje o kandidujících. K této povinnosti není zavedena žádná sankce za její porušení. Jak upozorňuje v bodě 2 disentančního stanoviska k rozsudku NSS č.j. Ars 4/2019 – 53 (o RTO) soudce Petr Mikš, dle zkušeností volebního senátu NSS dochází k porušování tohoto pravidla často, jen nedosahuje takové intenzity, aby ospravedlnilo zrušení výsledků voleb, takže prakticky sankce neexistuje. Na beztestnost za toto protiprávní jednání upozorňuje sám NSS v bodě 34 předmětného rozsudku.
- Měla by být zavedena konkrétní sankce za porušení povinnosti vést kampaň čestně a poctivě.

iv. Zajištění funkčního dohledového orgánu

- Se současným nekompetentním předsedou ÚDHPSH Weisem nevykonává úřad všechny své činnosti odpovídajícím způsobem. K 31. 12. 2022 mandát předsedy končí, obdobně končí mandáty i členům úřadu k tomuto datu nebo v prvních měsících roku 2023. Výběru nástupců by měla být věnována náležitá pozornost.
- Vnitřní fungování úřadu by mělo být upraveno tak, aby úřad dokázal fungovat i v případě sporů mezi členy úřadu včetně předsedy (vymezením úkolů a podoby rozhodování) a aby nebylo možné svévolné zneužití dohledových pravomocí předsedou, případně většinou členů úřadu. Lze stavět na návrhu novely předložené v minulém volebním období.
- Úřad personálně a finančně posílit společně s plánovaným přidáváním dalších agend, např. lobbingu.

v. Prodloužení lhůty k zahájení přestupkového řízení ze strany ÚDHPSH

- V současnosti zaniká odpovědnost za přestupky dle zákona č. 424/1991 Sb., pokud úřad nezahájí přestupkové řízení do 3 měsíců ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nejpozději však do 3 let, kdy byl spáchán (§ 16i odst. 3). Prvně jmenovaná lhůta se jeví jako příliš krátká, protože může být náročné zjistit všechny rozhodné skutečnosti pro zahájení řízení během 3 měsíců od zaznamenání spáchání skutku ze strany ÚDHPSH. V praxi jde například o [situace](#), kdy úřad zjišťuje, zda je za konkrétní projev v kampani zodpovědná politická strana či kandidát. Přestupkový zákon takto krátkou „subjektivní“ lhůtu pro zahájení přestupkového řízení neobsahuje (§ 32 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb.), bylo by možné ji zrušit nebo alespoň prodloužit na 1 rok.

vi. Vyplnění mezer v zákazu financování kampaní ze zahraničí

- Strany a hnutí nesmějí podle § 18 odst. 1 písm. j) zákona č. 424/1991 Sb. přijímat dary a jiná bezúplatná plnění od zahraničních právnických osob (vyjma pol. stran a fundací).
- V prezidentské volbě (a také senátorské, kandiduje-li někdo nezávisle) není obdobný zákaz obsažen a měl by být zaveden.
- Výjimky pro financování stran zahraničními politickými stranami nebo fundacemi by měla být zrušena nebo minimálně zúžena na entity z Evropské unie. Za současného stavu by totiž bylo zcela legální přímé financování např. od politických stran nepřátelských mocností nebo netransparentních nadací z kterékoliv země světa.

vii. Zpřísnění nebo zákaz financování politických stran právnickými osobami

- Současný stav je nevyhovující. Financování je sice umožněno pouze českým právnickým osobám, ty však mohou být velice jednoduše vlastněny nebo ovládány kterýmkoliv subjektem ze zahraničí.
- Je zvažováno několik variant úpravy: Úplný zákaz, omezení na české společnosti s českými skutečnými majiteli či ponechání současných volných pravidel s doplněním povinnosti uvádět skutečného majitele v evidenci.
- Dary od právnických osob jsou zcela zakázány v mnoha evropských zemích: Polsko, Maďarsko, Slovinsko, pobaltské státy, Francie, Lucembursko, Španělsko, Portugalsko, Řecko. Zavedení úplného zákazu v České republice je přijatelnou variantou, minimálně ohledně úplatných plnění. Je třeba ošetřit otázku bezúplatných plnění ve formě bezplatné inzerce apod.
- Rovněž přijatelnou variantou je omezení financování pouze na ty právnické osoby, jejichž zapsanými skutečnými majiteli jsou občané České republiky. Vymezení dle občanství ob stojí, protože je vztaženo k volbám, ve kterých jsou oprávněni hlasovat pouze čeští občané (specificky by musela být řešena situace voleb do Evropského parlamentu). V rámci tohoto přístupu by nemělo být jediným kritériem plnění povinnosti uvádět skutečné majitele, ale také plnění povinnosti zveřejňovat účetní závěrky.
- Naopak zcela nedostatečným je požadavek na pouhé vyžadování existence zápisu v evidenci skutečných majitelů. Dosud nebyla zavedena dostatečná pravidla pro zajištění správnosti zapsaných údajů a vymahatelnost ze strany soudů je jak dle zákona, tak v praxi [nízká](#). Ani případné úpravy zákona o evidenci skutečných majitelů nemohou zcela zabránit situacím, kdy bude za skutečného majitele označena nedohledatelná osoba ze zahraničí.

viii. Absence odpovědnosti za vedení prezidentské kampaně jinou osobou než kandidátem

- Odpovědnost za dodržování pravidel pro vedení prezidentské kampaně má mezery (skutečně využité kandidáty v dosavadních prezidentských volbách):

Kandidát sice odpovídá za odevzdání závěrečné zprávy, vedení transparentního účtu, nepřekročení limitu apod., v praxi ale administraci kampaně předává servisní organizaci – agentuře nebo spolku. Takováto organizace není ani kandidátem ani registrovanou třetí osobou (ta z definice vede kampaň bez vědomí kandidáta), proto po ní nelze plnění povinností kandidáta vymáhat.

- Dříve byly v zákoně zakotveny volební výbory. Úprava v tomto duchu by se měla do zákona vrátit takovým způsobem, aby bylo možné vyžadovat plnění práv a povinností od volebního výboru (měl by proto mít právní subjektivitu), zároveň by však neměl být odpovědnosti zbaven sám kandidát.

ix. Opatření proti zneužívání oficiálních komunikačních kanálů institucí ve volební kampani

- V současnosti je zákonem zakázáno využít k volební kampani komunikační média samospráv a jimi ovládaných právnických osob. Tento zákaz by měl být rozšířen na jakékoliv komunikační kanály orgánů veřejné moci a jimi ovládaných právnických osob. To se týká všech komunikačních kanálů včetně sociálních sítí.
- Účty na sociálních sítích by měly být vázány na danou instituci, takže po výměně vedení převezme účet další uživatel, jako je tomu například u @POTUS. Také by mělo být zřejmé, kdo účty spravuje a kdo do nich má uživatelský přístup.
- Zvýšená pozornost dohledu by pak měla být věnována situacím, kdy existuje podezření na zneužívání komunikačních kanálů orgánů veřejné moci pro vlastní politickou propagaci jejich politických představitelů. Pokud chce funkcionář více než běžný servis komunikačního oddělení od dané instituce, má si vést vlastní profil a platit si ho ze svých nebo stranických peněz.

B. Náměty k zamyšlení

- x. Nemožnost podchytit financování kampaní z vlastních zdrojů kandidátů**
- Rozhodne-li se kandidát nebo regionální organizace financovat svou vlastní kampaň ze svých zdrojů (například chce být ve volbách do Poslanecké sněmovny vykroužkován nahoru na kandidátce), může utrácet vlastní finance. Takovéto platby ale nejsou na transparentním účtu a promítnou se pouze do závěrečné zprávy a limitů výdajů na kampaň. Není-li vykonáván monitoring v místě, tak se nedá vedení takovéto kampaně odhalit a při přezkumu závěrečné zprávy není zřejmé, jestli nebyla část kampaně skryta, přičemž v té chvíli už nejsou nástroje k ověření skutečného rozsahu či průběhu kampaně.
 - Je otázkou, jestli má tento problém vůbec řešení. Vlastní investice do kampaně jsou běžné. Problémem jsou velké investice, ale regulace by postihla i malé výdaje (např. kandidát pozve voliče na pivo).
- xi. Zkrácení termínů pro podání závěrečné zprávy o financování kampaně**
- Stávající termín pro podání zprávy a zaplacení nákladů kampaní do 90 dnů po volbách je příliš dlouhý (i ve srovnání se zahraničím) a motivuje strany k odsouvání velkých nákladů až po skončení kampaně.
- xii. Zákaz čerpání z veřejných rozpočtů pro dárce politických subjektů**
- Dárci ve formě právnických osob, jiné entity z téhož koncernu, jakož i fyzické osoby a jimi ovládané právnické osoby by měli mít omezený přístup k veřejným prostředkům ve formě veřejných zakázek, dotací a investičních pobídek po určitou dobu od uskutečnění daru politické straně nebo kandidátovi.
- xiii. Přesunutí pražských magistrátních voleb do termínu voleb do krajských zastupitelstev**
- Jediný smysluplný návrh, jak umožnit dohled nad komunálními volbami, alespoň tedy těmi největšími, u nichž výdaje na kampaň překračovaly i sněmovní volby.
 - Pozitivem by bylo, že by voliči při volbách více rozlišovali mezi představiteli magistrátu a městských částí.
 - Návrh přináší také negativa, spojená především s problematikou implementací této změny: Znamenalo by to totiž prodloužení nebo zkrácení některého volebního období o dva roky. Mimo to by došlo ke zvýšení výdajů státního rozpočtu na organizaci dalších voleb.
- xiv. Podrobné informování o subdodavatelích agentur zpracujících kampaně**
- Do požadavků na závěrečné zprávy kandidujících subjektů o financování volebních kampaní by se mohl zanést princip povinnosti vykázat všechny

subdodavatele pro kampaně, pokud se zpracování kampaně předá agentuře jako celku.

- Je otázkou, jak nastavit částku, po jejímž překročení se existence subdodavatelů ohlašuje – není reálné ohlašovat všechny subdodavatele; účelem úpravy by bylo zajistit, aby nemohlo být vedení kampaně zneprůhledněné přesunutím veškerého obsahu a odpovědnosti jedné entitě – agentuře.

xv. Podrobnější výkaznictví u volebních výdajových transparentních účtů

- Strany nejsou povinny uvádět příjemce platby, i když to v praxi často dělají. Jedná se ale o pouhou ručně vyplněnou poznámku k platbě, takže se může lišit i u jednoho příjemce. Povinnost uvádět identifikační údaje příjemce by byla administrativně náročnější než nyní, zjednodušila by však veřejný dohled v době volební kampaně.
- V mnoha případech jsou výdaje popsány velice vágně. Zákon by měl požadovat, aby byly výdaje identifikovány dostatečně přesně.

xvi. Přizpůsobení pravidel připravované evropské regulaci, která bude mít na pravidla vedení kampaní vliv

- Tématem by se měl zabývat mj. Digital Services Act. Evropská komise představila v roce 2021 návrh na unijní regulaci kampaní, obsahující např. povinnost podrobně označovat volební materiály. Zatím je to v rané fázi, byla například navržena povinná regulace komunálních kampaní, což se jeví v ČR jako nereálné.
- Při formulaci nových pravidel by se mělo dbát na to, aby aspoň nebyla v rozporu s plánovanou legislativou, ještě lépe aby ta pak do toho zapadla.
- On-line kampaně nejsou podrobně regulovány, ale spadají do obecných definicí kampaní, takže není problém na úrovni regulace a zásadně ani vymáhání – politici a strany náklady na online vykazují.

Transparency International ČR

Jsme nevládní protikorupční tým, který řeší velké mezinárodní i malé regionální kauzy. Prosazujeme efektivní systémová řešení. Chráníme veřejné rozpočty. Šetříme miliardy korun našim spoluobčanům. Prostřednictvím projektů vzděláváme o korupci občanskou společnost, státní a soukromou sféru. Poskytujeme zdarma právní poradenství široké veřejnosti. Díky naší globální síti poboček [Transparency International](https://www.transparency.org) sdílíme mezinárodní zkušenosti všude tam, kde je třeba.

www.transparency.cz