

FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN V ČESKÉ REPUBLICĚ A POTŘEBNÉ ZMĚNY REGULACE

Praha, říjen 2012



FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN V ČESKÉ REPUBLICCE A POTŘEBNÉ ZMĚNY REGULACE

Magdaléna Klimešová, Radim Bureš a Petr Bouda
(s přispěním Michaela L. Smithe a Terezy Zběžkové)

Ekologický právní servis prosazuje právní řešení závažných společenských problémů, spoluvytváří zákony, které ruší propojení politiky a byznysu, a přispívá k rozvoji demokracie a občanské společnosti. Má pobočky v Brně, Praze, Ostravě, Táboře, Krakově a Bruselu.

Transparency International – Česká republika je součástí mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Jejím posláním je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat k jejímu omezení. Transparency International se zaměřuje především na prosazování systémových změn v oblasti veřejné správy a legislativy, ale také v soukromém sektoru.

Ediční poznámka

Předkládaná studie byla zpracovávána v období dokončování „Zákona o dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých zákonů“. Studie vychází z mezinárodní literatury a dokumentů, ale v řadě momentů odkazuje k připravovanému zákonu tak, jak byl znám při předložení do vlády v září 2012. Může se stát, že až se publikace dostane k čtenáři, budou některé její části odkazovat k již neaktuálním bodům, protože návrh zákona může doznat podstatných změn. Text ovšem přináší obecná doporučení k regulaci financování politických stran, která jsou nadčasová a nevztahují se pouze k aktuálnímu návrhu.

Autoři

Magdaléna Klimešová, Radim Bureš a Petr Bouda
(s přispěním Michaela L. Smithe a Terezy Zběžkové)

Grafická úprava

Václav Pišoft, Studio Pí

ISBN: 978-80-7330-221-4 (Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.)

© Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2012

OBSAH

1 Úvod	5
2 Definice problémů	9
2.1 Vymezení a strukturace problémů	10
2.2 Cílový stav	17
3 Regulace přijímání darů	19
3.1 Zákaz přijímání darů a bezúplatných plnění od právnických osob	19
3.2 Vykazování nepeněžních darů a bezúplatných plnění	28
3.3 Dary pouze od osob s volebním právem	34
3.4 Otázka zavedení limitů na dary fyzických osob	36
3.5 Definice členského příspěvku	39
3.6 Povinnost převádět dary a výdaje nad 10 000 Kč jen bezhotovostně	42
4 Zpřísnění kontroly hospodaření právnických osob s majetkovou účastí politických stran	45
5 Volební kampaně a jejich regulace	51
5.1 Regulace volební kampaně	51
5.2 Stejná pravidla pro samostatné kandidáty	57
6 Veřejný přístup k údajům o financování	63
6.1 Transparentní účet	63
6.2 Online zveřejňování vyúčtování a jeho podoba	66
6.3 Každoroční zpráva o stavu financování politických stran	71
7 Kontrola	73
7.1 Auditování hospodaření politických stran a zajištění nezávislosti auditorů	73
7.2 Nezávislý úřad	77
8 Sankce	85
9 Závěr	89
Seznam tabulek a obrázků	91
Zdroje	92

1 Úvod

Účinný boj proti korupci v České republice vyžaduje komplexní reformu systému financování politických stran. V roce 2011 zveřejnila skupina států GRECO¹ zprávu, která vyjmenovává celou řadu nedostatků v oblasti transparentnosti financování českých politických stran. Zpráva kritizuje například absenci nezávislých monitorovacích mechanismů, nízkou úroveň sdělování informací o výdajích na kampaně nebo nedostatečné zajištění snadného přístupu veřejnosti k informacím o darech politickým stranám.² Zlepšení systému financování politických stran je rovněž součástí protikorupční strategie české vlády. Přestože je zjevné, že zásadní reformy v této oblasti jsou zcela nezbytné, je k dispozici velmi málo analýz, které by podrobně popisovaly, jak řešit konkrétní problémy současné legislativy, a které by zároveň nabízely komplexní soubor vhodných opatření. Naším cílem je právě toto nabídnout.

Předkládaná analýza posuzuje některé z nejnaléhavějších problémů v oblasti financování politických stran a možnosti jejich řešení, zejména v souvislosti s navrhovaným zákonem o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a související novelou zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Tyto návrhy se sice snaží postihnout některé z klíčových problémů v dané oblasti, např. dohled nad financováním stran, avšak nezaměřují se na všechny aspekty. Naše analýza se proto zabývá širší škálou problémů, poukazuje na zkušenosti s řešením těchto otázek z jiných zemí a předkládá praktická a proveditelná řešení, která mohou být v České republice účinná.

Tato analýza je výsledkem intenzivní spolupráce a konsensu Ekologického právního servisu, Transparency International – Česká republika a Sociologického ústavu Akademie věd České republiky. Naše společné úsilí vychází z přesvědčení, že účinná protikorupční politika vyžaduje nejen angažmá organizací občanské společnosti a veřejnoprávních institucí, ale že se tyto

¹ Posláním skupiny GRECO (Skupina států proti korupci v rámci Rady Evropy; Česká republika se připojila v roce 2002) je monitorovat a vyhodnocovat, jak její členské státy postupují v boji s korupcí. Skupina GRECO identifikovala transparentnost financování politických stran jako jednu z hlavních problémových oblastí protikorupční politiky. V dubnu 2011 zveřejnila hodnotící zprávu o transparentnosti financování politických stran v České republice.

² GRECO 2011.

instituce musí společně shodnout na tom, jaké jsou nejdůležitější a neúčinnější principy reformy, a zajistit tak společnou myšlenkovou platformu, z níž by mohli politici a státní úředníci při tvorbě politik čerpat.

Zvyšování transparentnosti financování politických stran by mělo být považováno za jednu z nejnaléhavějších otázek, kterými by se česká vláda měla zabývat. Vedou k tomu tři hlavní důvody. Za prvé je zde problém nízké transparentnosti v oblasti darů politickým stranám. V současné situaci jde o jedno z největších rizik z hlediska národní bezpečnosti této země. Vzhledem k využívání listinných akcií na majitele není možné s určitostí zjistit, kdo ve skutečnosti podporuje naše politické představitele. Existuje riziko, že může jít i o osoby zapojené do organizovaného zločinu. České politické strany také přijímají dary od zahraničních společností, což s sebou nese další bezpečnostní rizika. Politické strany mohou také vlastnit podniky, které jsou ještě méně transparentní než politické strany samé. Takovéto podniky mohou fungovat jako prostředníci pro předávání finančních prostředků věnovaných politickým stranám anonymními dárci. Doporučení obsažená v této analýze usilují o zásadní omezení popsaných bezpečnostních rizik.

Za druhé, účinná reforma v oblasti financování politických stran je naléhavá i z toho důvodu, že může přispět k opětovnému získání důvěry řadových občanů v český politický systém. Nedůvěra občanů může mít velmi nebezpečné důsledky, protože může voliče dovést až k podpoře extrémistických politických stran. K posílení důvěry občanů v politický systém a politické strany nedojde, dokud veřejnost nebude přesvědčena o tom, že financování stran je transparentní. Zprůhledněním systému financování politických stran se také zvýší pravděpodobnost, že občané budou ve větší míře poskytovat stranám dary.

Za třetí, reforma systému financování politických stran může zároveň dosáhnout výrazného posunu v „pravidlech hry“ a dosáhnout tak většího účinku než dosavadní protikorupční opatření. České vlády bojují s korupcí již mnoho let, přesto se vnímání míry korupce v oblasti financování politických stran nezlepšuje, ba naopak zhoršuje. Odborníci poukazují na to, že východisko z tohoto problému nespočívá v sérii dílčích řešení, ale v zásadních protikorupčních reformách, které by podstatně změnily způsob fungování politiky. Podle jednoho předního odborníka „endemická korupce není jakousi vadou, kterou lze napravit snadným technickým řešením. Jde o způsob, jakým systém funguje, a korupce je hluboce zakořeněná v normách a očekáváních politického a společenského života. K tomu, aby

byla snížena na méně destruktivní úroveň – a na této úrovni zůstala –, je zapotřebí revoluční změny institucí” (Diamond 2007:119). Také další odborníci jsou v oblasti protikorupční politiky zastánci přístupu „velkého třesku“ (např. Rothstein 2007).

Komplexní reforma financování stran, spojená s reformami lobbingu, zadávání veřejných zakázek a dalších oblastí, by představovala zásadní zlepšení transparentnosti a legitimacy demokratických institucí v České republice. V této souvislosti je třeba poznamenat, že pravidla pro financování politických stran, jejich účetnictví a vykazování příjmů a výdajů musí pokrývat všechny dílčí prvky. Pouze komplexní úprava, která zaplní mezery v dosavadním právním rámci, aniž by vytvořila mezery nové, totiž přinese skutečné zlepšení současného stavu financování politických stran.

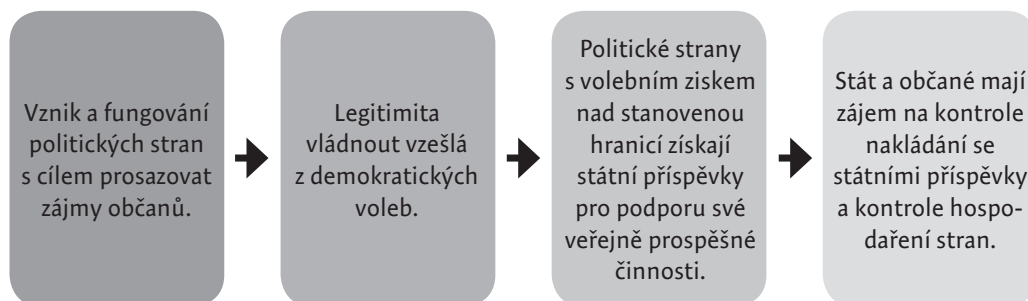
Naše analýza ve své úvodní části (kapitola 2) podrobně rozebírá konkrétní existující problémy v systému financování politických stran. Posléze (v kapitolách 3–8) přinášíme rozbor současného stavu a doporučení k řešení problémů v následujících oblastech: regulace přijímání darů, hospodaření právnických osob s majetkovou účastí politických stran, volební kampaně a jejich regulace, veřejný přístup k údajům o financování politických stran, kontrola a sankce. Doporučení, která předkládáme, jsou založena na osvědčených postupech ze zahraničí, na doporučeních mezinárodních institucí, jichž je Česká republika členem, a na vlastních odborných znalostech z oblasti práva a veřejné politiky, které aplikujeme s ohledem na specifika současné situace v České republice.

2 DEFINICE PROBLÉMŮ

Na potřebnosti kvalitnější regulace financování politických stran a hnutí se shodují všechny subjekty, které se k problematice vyjadřují, včetně mezinárodních institucí jako je skupina států GRECO. Pro nalezení nejlepšího možného a zároveň funkčního a efektivního řešení je nezbytné si nejprve velmi přesně vymezit, jaký problém řešíme, a identifikovat jeho příčiny a důsledky. Pouze na kvalitně strukturovaném a definovaném problému lze stavět řešení a rozhodovat o výběru jeho variant.

V České republice – podobně jako ve většině států – existuje smíšený systém financování stran, který kombinuje státní i soukromé příjmy. Potřeba regulování a existence pravidel pro financování politických stran vychází z principu zastupitelské demokracie, kdy zvolené politické strany na základě legitimacy získané ve volbách rozhodují o správě věcí veřejných. Tuto myšlenkovou souslednost, která stojí v pozadí tvorby pravidel pro financování politických stran a zájmu o následnou kontrolu jejich dodržování, znázorňuje následující diagram (obrázek 1).

Obr. 1 Znázornění příčin zájmu o kontrolu financování politických stran



Autor: Magdaléna Klimešová

Při tvorbě pravidel se tedy vychází z předpokladu, že politické strany zastupují zájmy občanů a rozhodují o politických opatřeních. Na tuto činnost získávají státní podporu. Občané proto mají právo požadovat informace o tom, jak strany nakládají se státními příspěvky, ale také o tom, jak jsou strany, které rozhodují o politických záležitostech, financovány, od koho přijímají dary a zda na základě těchto darů neposkytují na oplátku služby v podobě ovlivňování politiky za účelem prosazení nikoli veřejných, ale partikulárních zájmů.

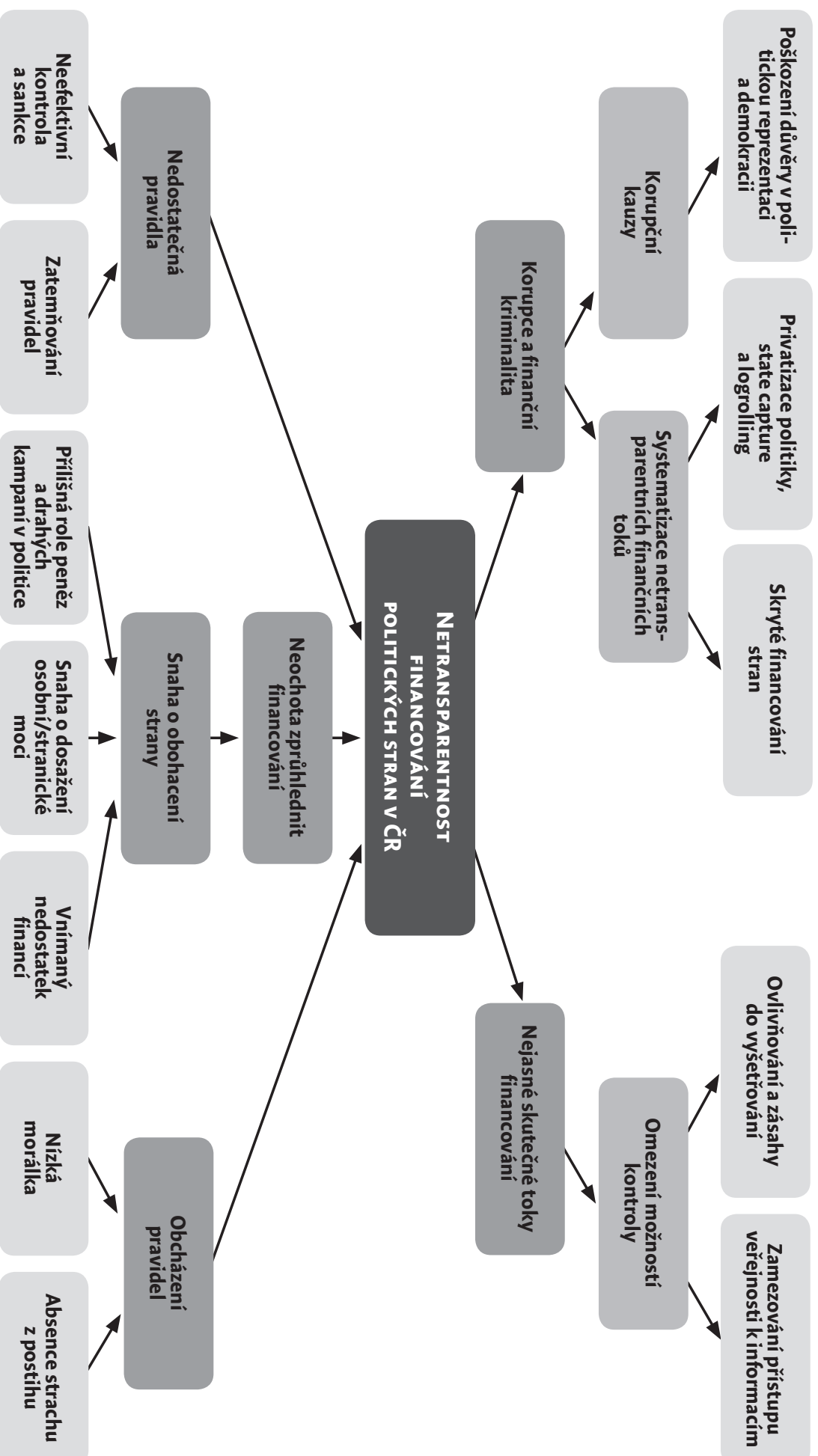
Situace kolem pravidel a především praxe financování stran v České republice je podrobována kritice ze všech stran. Že jde o kritiku zaslouženou, dokládá následující kapitola.

2.1 VYMEZENÍ A STRUKTURACE PROBLÉMŮ

Ústředním problémem, který stál i v pozadí vytvoření návrhu předkládané legislativy (zákon o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a novela zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích), je netransparentnost financování politických stran. Existenci tohoto problému dokládá celá řada důvěryhodných dat a výzkumů, ale také medializovaných korupčních kauz, a shodují se na ní i všechny významné politické strany. Nespokojenost s přetrvávajícím stavem ovšem nevykazují pouze občané, tuzemští odborníci a zástupci občanského sektoru, ale také mezinárodní instituce.

Identifikaci klíčového problému rozšíříme a podrobně znázorníme v následujícím stromu problémů, který přehledně systematizuje příčiny a důsledky netransparentnosti financování stran (obrázek 2).

Obr. 2 Strom problémů



Autor: Magdalena Klimešová

Příčiny a důsledky

Uvedené grafické znázornění příčin a důsledků netransparentního financování politických stran ve stromu problémů představuje základní nedostatky, které stojí v pozadí celého systému. Jsou jimi především mezery v systému regulace (neefektivní kontrola a sankce, spolu se zatemňováním pravidel), ale také snahy o získání moci k ovládnutí důležitých pozic s rozhodovacími pravomocemi (především nad finančními prostředky) spojené s příliš vysokou rolí peněz v dnešním politickém životě. Přehnaná role peněz a jejich stále vnímaný nedostatek souvisí především s nesmírně drahými předvolebními marketingovými kampaněmi. Problému se dotýká také podezření na tzv. černé financování spojené s nelegálními finančními machinacemi. Současný stav ovlivňuje také obcházení pravidel, které je posíleno sníženou morálkou u řady politiků a osob ze stranických struktur, v kombinaci s absencí strachu z postihu, který souvisí s neefektivní kontrolou.

Netransparentní systém, který nyní v České republice převládá, umožňuje bujení korupčního jednání a systematizaci podezřelých a skrytých finančních toků, privatizaci politiky a rozsáhlý logrolling³. Zároveň se kvůli tomu, že nejsou k dispozici kvalitní informace o financování, omezuje možnost kontroly, která je dále snižována aktivní snahou kontrole a případnému vyšetřování zabránit. Výsledkem je ztráta důvěry občanů jak v parlamentní strany, tak v konečném důsledku v zastupitelskou demokracii jako takovou. Vzniká tím zásadní riziko, že veřejnost se v důsledku této koroze demokracie přikloní k jednoduchým „řešením“ a extrémistickým stranám.

Hlavní problémy současného stavu definujeme takto:

Nedostatečná pravidla pro příjmy a výdaje politických stran

- ▶ Nedostatečná pravidla pro ocenění a vykazování nepeněžních darů.
- ▶ Umožnění praxe rozepisování darů pod členy stran a neexistence definice členského příspěvku; zaměňování darů od členů stran za členské příspěvky a související nedostatečné zveřejňování informací ve výročních zprávách.

³ Logrolling označuje jev, kdy je politik (či osoba v mocenském rozhodovacím postavení) ochotný za úplatu rozhodovat ve prospěch svých „sponzorů“.

- ▶ Problém „kupování“ míst na kandidátní listině za poskytnuté dary od členů strany.
- ▶ Scházející informace o hospodaření obchodních společností spolu/vlastněných stranami.
- ▶ Nedostatečná pravidla pro samostatné kandidáty, respektive kandidáty mající kampaň nezávislou na kampani politické strany.

Nedostatečná vypovídací hodnota finančních zpráv a extrémně omezený přístup k informacím o hospodaření

- ▶ Výrazně problematický přístup k finančním zprávám o hospodaření politických stran a financování kampaní.
- ▶ Nízká úroveň podrobnosti informací poskytovaných ve výročních zprávách, především informací o příjmech, výdajích, bezúplatných plněních, půjčkách a cash flow politických stran.
- ▶ Nedostatečné informace o dárcích, především o právnických osobách a o struktuře jejich vlastníků (zda jsou spolu/vlastněné zahraničními subjekty či občany), a o původu darů.
- ▶ Nekvalitní data ve zveřejňovaných zprávách o financování volebních kampaní.
- ▶ Neexistence centralizovaných elektronických informací o financování stran.
- ▶ Nízká frekvence zveřejňování údajů o darech, především v období volebních kampaní.
- ▶ Nekvalitně zpracované finanční zprávy, u nichž nesedí základní údaje.

Absence nezávislé a funkční kontroly a sankčního systému

- ▶ Neexistence nezávislého a efektivního mechanismu pro monitorování a kontrolu financování politických stran a volebních kampaní.
- ▶ Nezajištění skutečné nezávislosti auditorů.
- ▶ Absence obsahové kontroly a neřešení nepřesností ve finančních zprávách.
- ▶ Neřešení podezření a podnětů ze strany médií a veřejnosti.
- ▶ Naprosto nedostatečná kontrola účetních závěrek a finančních zpráv z kampaní.
- ▶ Nedostatečný a nepružný sankční systém.

Global Integrity Report:

Z celkem 23 sledovaných kategorií dopadla nejhůře kategorie „financování politických stran“, která získala neuvěřitelných 16 bodů ze 100 možných (TI 2011:31).

Výše uvedené problémy (především ty ze stromu problémů, které přibližují genezi a řetězení příčin a důsledků současné situace) jsou rozsáhlé a zasahují do řady oblastí. V pozadí stojí mnohdy stav politické kultury v dnešní České republice. Netvrdíme, že veškeré uvedené problémy je možné vyřešit legislativně. Navzdory tomu robustní zákon a především jím zřízené instituce a změna regulace směrem k posílení efektivní a nezávislé kontroly mohou velmi výrazně změnit panující netransparentní prostředí.

Kritika ze strany odborných institucí

Problém dokládají nejen kauzy v médiích či výroky politiků, ale i četné výzkumy a analýzy. Nejvýraznějším aktivním kritikem z mezinárodní scény je skupina států GRECO,⁴ podle níž má systém financování stran a hnutí zřetelné nedostatky, a to především v oblasti transparentnosti a kontroly.⁵ GRECO proto doporučuje zpřísnit či zavést nová pravidla pro vykazování,

⁴ Poslední hodnotící zpráva GRECO z roku 2011 tvrdě kritizovala aktuální situaci a zároveň poskytla soubor doporučení. Termín pro odevzdání průběžné zprávy o pokroku v této oblasti je 30. 10. 2012.

⁵ GRECO 2011:16.

kontrolu, členské příspěvky, poskytování darů a půjček, zveřejňovat zprávy o financování tak, aby k nim veřejnost měla snadný přístup, aj.

Hloubku problému dokládají také výsledky studie Systém národní integrity, kterou zpracovala Transparency International – Česká republika (TI). Podle této studie politické strany vykazují v rámci vlastní správy pouhou třetinu možného bodového zisku (33 bodů ze 100). V hodnocení praxe v oblastech transparentnost, odpovědnost a skládání účtů a integrita získaly strany dokonce pouhých 25 procent (tzn. ze 75 procent nenaplnují potenciální roli v posilování své integrity a potažmo integrity našeho státu).

Na závažnost problému upozorňují také výsledky výzkumu Global Corruption Barometer provedeného v období 2010/2011.⁶ Podle respondentů jsou nejzkorumpovanější institucí ve státě politické strany a právě ony akumuluji a vytvářejí nejvíce korupčního jednání. Na stupnici 1 až 5 („zcela bez korupce“ až „extrémní rozšíření korupce“) dosáhly politické strany hodnoty 3,8 (za nimi v hodnocení následují úředníci a parlament).

Podobně silně negativní výsledky přinesl další mezinárodní výzkum, Global Integrity Report, z roku 2010. Z celkem 23 sledovaných kategorií dopadla nejhůře kategorie „financování politických stran“, která získala neuvěřitelných 16 bodů ze 100 možných (TI 2011:31).

Z podrobné analýzy přehledu příjmů politických stran za období 2006–2011, kterou zpracovali Eliška Waldová a Michael L. Smith, vyšla najevo řada alarmujících nesrovnalostí, včetně základních matematických chyb při sčítání. Tabulka 1 uvádí například přehled nesrovnalostí znázorňující rozdíly součtů stranami uváděných příjmů v daném kalendářním roce. „Ve všech případech je možné pouze spekulovat nad důvodem tohoto rozdílu, neboť podrobnější údaje uvedeny ve zprávě nejsou. Pouze v jednom případě, konkrétně u ČSSD v roce 2006, je identifikovatelný pravděpodobný původ rozdílu. Rozdíl 110 milionů je úvěr, který ČSSD v daném roce obdržela a do součtu příjmů ho nezahrnula. Tyto naprosto zřejmé nesrovnalosti staré i několik let nebyly doposud současným dohledovým orgánem jakkoli napadeny, ačkoliv se jedná o zřejmé nesplnění zákonných povinností“, komentuje výsledky analýzy Eliška Waldová.

⁶ Výzkum prováděla mezinárodní protikorupční nezisková organizace Transparency International.

Tab. 1 Nesrovnalosti v přehledu příjmů politických stran

Rok	Politická strana	Celkové příjmy uvedené politickými stranami (v Kč)	Kontrolní součet uvedených údajů (v Kč)	Rozdíl (v Kč)
2009	KSČM	191 595 054	135 484 765	-56 110 289
2006	KSČM	265 217 859	211 493 352	-53 724 507
2008	KSČM	167 186 069	138 565 078	-28 620 991
2010	KSČM	210 051 107	185 854 815	-24 196 291
2008	ČSSD	282 580 529	267 580 529	-15 000 000
2007	KSČM	140 416 750	134 022 141	-6 394 609
2010	ODS	612 904 000	610 445 000	-2 459 000
2009	ODS	471 064 000	470 664 000	-400 000
2006	KDU-ČSL	187 425 000	187 107 000	-318 000
2010	KDU-ČSL	124 993 272	124 758 298	-234 974
2009	KDU-ČSL	137 036 246	136 868 848	-167 398
2007	KDU-ČSL	124 331 421	124 216 599	-114 822
2008	KDU-ČSL	122 666 234	122 560 609	-105 625
2011	KDU-ČSL	75 494 302	75 347 953	146 349
2011	TOP 09	64 061 273	63 695 728	365 546
2011	KSČM	125 322 047	122 079 205	3 242 843
2006	ČSSD	409 888 857	519 638 857	109 750 000

Zdroj: Waldová, Smith 2012

Kritika ze strany politiků

V současnosti se vyjadřují všechny parlamentní politické strany v tom smyslu, že stávající systém je nedostatečný a je třeba jej upravit. Problém je výslovně pojmenován také v protikorupční strategii vlády na roky 2011 a 2012.

V názorech na konkrétní kroky, které by měly současnou situaci zlepšit, se ovšem politici poměrně liší.⁷

2.2 CÍLOVÝ STAV

Neexistuje univerzální systém regulace financování politických stran,⁸ regulační rámec musí vždy respektovat kontext daného státu. V této analýze předkládáme soubor opatření, která mají výrazný potenciál problémovou situaci řešit a zamezit aktuální, zcela nedostatečné praxi, jež napomáhá privatizaci politiky a z nejvyšších pater iniciované systémové korupci.

Při vytváření nových pravidel je ale zásadní identifikovat, kam se chceme dostat. Cílový stav podle odborných nestátních organizací znázorňuje následující diagram (obrázek 3).

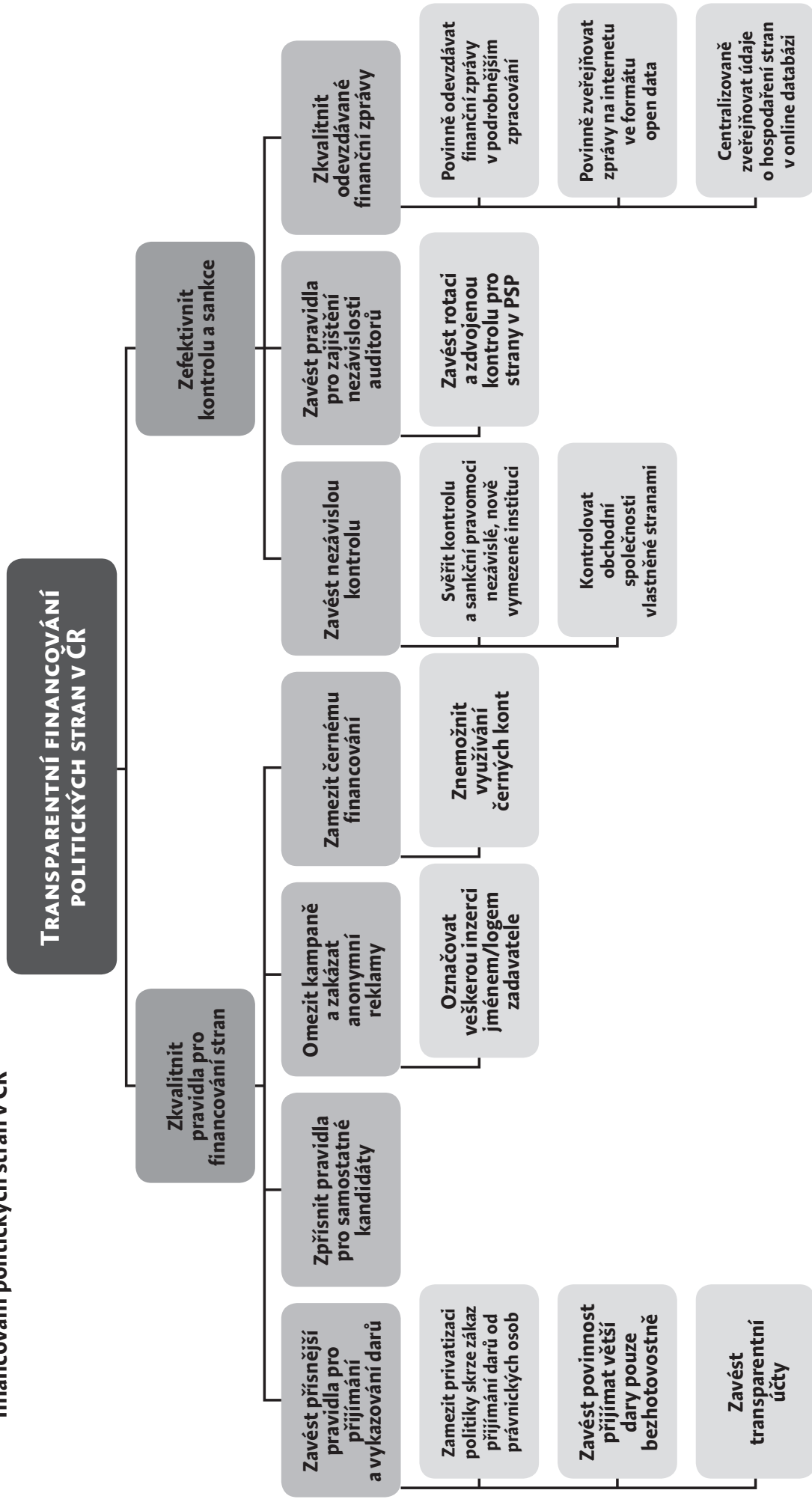
Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012:

V případě kontroly nakládání s finančními prostředky politických stran je za největší nedostatek považován nedostatek transparentnosti. Vzhledem ke struktuře výročních zpráv není možné zjistit, jak skutečně strana hospodaří se svými finančními prostředky, především výdaje jsou uváděny velice obecně. Poslanecká sněmovna kontroluje pouze úplnost výročních zpráv, navíc se v tomto případě nemůže jednat o nezávislý dohled. Velice kritizovanou skutečností je, že auditory si každá strana vybírá sama. (Vláda ČR 2011:52)

⁷ Rozbor postojů jednotlivých parlamentních stran je k dispozici v analýze Respekt institutu dostupné z WWW: < <http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/2011/11/Aktualizovana-analyza-kauly-SFZP-Respekt-institut.pdf> > (13. 6. 2012).

⁸ Viz IDEA 2003:10.

Obr. 3 Strom cílů zvýšení transparentnosti financování politických stran v ČR



Autor: Magdaléna Klimešová

3 REGULACE PŘIJÍMÁNÍ DARŮ

V této kapitole se zaměřujeme na konkrétní opatření, která se týkají úpravy přijímání darů. Poskytování darů politickým stranám patří mezi základní možnosti přímé podpory politiky ze strany občanů a soukromé poskytování darů politickým stranám má v demokracii své nezastupitelné místo. Nekritizujeme otázku státních příspěvků, protože ač jsou v porovnání se zahraničními státy vysoké, je objektivní potřebou, aby politické strany příjmy měly, státní příspěvky na jejich veřejnou činnost mají své opodstatnění a existuje důvodná obava, že při snížení státních dotací by strany hledaly finance jinde, což by mohlo dále posílit korupční prostředí.⁹ Pokud ale mají zůstat státní příspěvky ve stávající výši, je třeba nejen důrazně kontrolovat nakládání s těmito státem poskytovanými prostředky, ale také zamezit netransparentnímu financování a neprůhledným vazbám mezi politickými stranami a soukromými podnikatelskými subjekty a zástupci byznysu s partikulárními zájmy.

3.1 ZÁKAZ PŘIJÍMÁNÍ DARŮ A BEZÚPLATNÝCH PLNĚNÍ OD PRÁVNICKÝCH OSOB

Teze: Právníkové osoby nemají volební právo, nerozhodují proto o zastupitelích a neexistuje objektivní důvod, proč by měly mít možnost poskytovat stranám dary. Tato možnost má náležet občanům, tedy fyzickým osobám s vlastním politickým postojem. Pro prosazování zájmů mohou právníkové osoby využívat transparentní lobbying.

Úvod do problému

Politické strany mohou přijímat dary¹⁰ a součástí výroční finanční zprávy politické strany musí být přehled o darech a dárcích.¹¹ Tento přehled musí

⁹ V této otázce nepadají mezi odborníky shoda a je možné se k ní ještě v budoucnu vrátit. Vhodné by bylo zvážit změnu způsobu přerozdělování státních příspěvků, jejichž přepočítání je nevýhodný pro malé strany. Nedoporučujeme ovšem úplné zrušení státních příspěvků.

¹⁰ Podle ustanovení § 17 odst. 4 písm. d) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSPS“).

¹¹ Podle ustanovení § 18 odst. 1 písm. d) ZSPS.

obsahovat uvedení výše peněžního daru a dále údaje, podle nichž může být dárce identifikován, bez ohledu na hodnotu poskytnutého daru. Anonymita dárce je tedy de iure vyloučena. Politické strany nesmí přijmout dary a bezúplatná plnění od určitých v zákoně uvedených subjektů, převážně od státu nebo od územních samosprávných celků.¹² Politické strany však mohou přijímat dary a bezúplatná plnění od ostatních právnických osob, včetně obchodních společností s nejasnou vlastnickou strukturou. Současná právní úprava obsahuje i další mezeru, když zakazuje darování právnickým osobám s určitou majetkovou účastí státu či obce, nezakazuje však přijímat dary a bezúplatná plnění od právnických osob s majetkovou účastí kraje, což podkopává zavedený systém financování stran státem za předem jasně daných pravidel dle výsledku dosaženého ve volbách a zastávaných veřejných pozic.¹³ Zákaz přijímání darů od obecně prospěšných společností lze obejít založením nadace v zahraničí.

Kritika

Dary a bezúplatná plnění poskytované právnickými osobami politickým stranám představují riziko z důvodu možného uplácení stran (nebo konkrétních politiků) tak, aby podporovaly rozhodnutí a legislativu výhodnou pro danou firmu nebo hospodářský sektor.¹⁴ Darování skrze právnické osoby je také způsobem, jak de facto anonymně poskytovat politickému subjektu prostředky, které mohou mít povahu odměny, platby za politické rozhodnutí nebo jiného typu „politické služby“. Právě proto je třeba tyto dary buď pečlivě kontrolovat (jak to dělá většina vyspělých států), nebo v závislosti na situaci v dané zemi přijmout restriktivní omezení.

Oficiální podíly příjmů stran získaných od právnických osob jsou objemově největší u ODS a ČSSD, podíl těchto darů na celkových příjmech stran ovšem není příliš vysoký – kumulativní sumy za období 2006–2010 ukazují na nej-

¹² Podle ustanovení § 19 ZSPS.

¹³ Jedná se tedy o mezeru v platné právní úpravě, kterou doporučujeme vyřešit přijetím opatření, které zamezí přijímání darů i od těchto právnických osob.

¹⁴ Tento proces označuje termín „logrolling“. Jako příklad lze uvést kauzu „milion za zákon“, kdy figurant MF Dnes nabízel zástupcům politických stran poskytnutí jednoho milionu korun za ovlivnění loterijního zákona. Většina stran o návrhu vyjednávala. Nejdále se dostala KSČM, za kterou Jiří Dolejš dojednával podrobnosti fingoané inzerce v Haló novinách. Více viz WWW: <http://zpravy.idnes.cz/vyzkousel-jsem-politiky-co-vsechno-udelaji-za-milion-pd2-/domaci.aspx?c=A090927_120306_domaci_jan> (24. 7. 2012).

vyšší, 12% podíl u TOP 09.¹⁵ Pokud by ale dobře fungovala kontrola, podle dostupných indicií by se mohlo ukázat, že realita je poněkud odlišná. Mezi řadou podezření o černém financování stran¹⁶ přednesl v tomto směru nejzávažnější obvinění předseda TOP 09 Karel Schwarzenberg, když otevřeně v médiích prohlásil, že „je veřejným tajemstvím v této republice, že ČEZ tady financoval politické strany“.¹⁷ Financování ze strany ČEZ by bylo v rozporu se zákonem a pochopitelně se tedy nevyskytuje v žádném vyúčtování.

Velmi snadno lze obcházet zákaz poskytování darů zahraničními právníckými osobami, neboť zakládání dceřiných společností (řetězení vlastnictví) či užívání netransparentních forem majetkové účasti znemožňuje hodnověrně doložit, že tuzemská právnícká osoba není vlastněna zahraniční právníckou osobou. Podle výročních zpráv českých politických stran obdržely tyto strany za období 2006–2010 od právníckých osob se zahraničním vlastníkem celkem 23,8 mil. Kč.¹⁸ Dar tohoto typu přijaly v uvedeném období všechny velké politické strany, což je velmi problematické jak z právního a etického hlediska, tak s ohledem na bezpečnostní rizika netransparentního ovlivňování české politiky zahraničními subjekty.¹⁹

Dnešní podmínky umožňují dokonce financování ze strany subjektů s anonymní vlastnickou strukturou. Klíčovým problémem je zde možnost skrytí skutečného sponzora. Poskytování darů skrze právnícké osoby s neznámými majiteli je podezřelé jednání a zároveň jde o ohrožení nezávislosti stran, ale také o bezpečnostní riziko.²⁰

Česká právní úprava nezakazuje poskytování darů od firem, které získávají finance od státu např. ve veřejných zakázkách či podobných kontraktech. Tato omezení jsou přitom v zahraničí poměrně běžná (viz níže). Aktuální regulace umožňuje stranám přijímat dary i od společností s majetkovou

¹⁵ Více o tomto v analýze Waldová, Smith 2012.

¹⁶ Mezi posledními např. v kauze spojené s Pavlem Drobilem (a Státním fondem životního prostředí) či s Davidem Rathem.

¹⁷ Karel Schwarzenberg, Aktuálně.cz, 29. 9. 2011. Dostupné z WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=715678>> (14. 6. 2012).

¹⁸ Více o tomto v analýze Waldová, Smith 2012.

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ Dary od firem s anonymními akciemi přijímala např. strana Věci veřejné. Více viz Rovenský 2012.

účastí samospráv.²¹ Logika platného dělení příjmů stojí na oddělení státní podpory určované pomocí přesných výpočtů od darů od občanů a na státu nezávislých právnických osob. Přijímání darů od firem (spolu)vlastněných samosprávami tomuto jednoznačně odporuje.²²

Dalším problémem jsou bezúplatná plnění, která nejsou dostatečně vykazována a vytvářejí významný prostor pro podezřelé manipulace (především v souvislosti s předvolebními reklamními kampaněmi). Lze uvést i související problém tzv. křížového financování, kdy určitý subjekt zaplatí službu, kterou u dodavatele nevyužije on sám, ale politická strana.

Nepřímé financování politické strany soukromými právnickými osobami, např. formou skryté reklamy v médiích, slev na nájmu budov, zvýhodněného pronájmu plakátových ploch, zvýhodněných půjček, dlouhodobých výpůjček a podobně, je nejméně transparentní a zákon takové postupy nepředvídá, a tedy ani nereguluje.

Další možností, jak obcházet přísná pravidla pro darování politickým stranám, je využívat obchodních společností s majetkovou účastí politické strany (namísto politické straně sponzor věnuje dar danou stranou „vlastněné“ obchodní společnosti).

Níže navrhovaný zákaz by řešil také otázku podezření na příjmy od subjektů s nejasnou majetkovou strukturou.

Zahraníční zkušenost

Pohled do zahraničí ukazuje, že poskytování darů od právnických osob je v řadě zemí buď výrazně omezeno, nebo zcela zakázáno. Úplný zákaz financování politických stran skrz dary od právnických osob platí v současnosti v deseti evropských zemích (viz tabulka 2). Zákaz se vztahuje na veškeré právnické osoby, tedy firmy, sdružení, nadace, náboženské instituce a další subjekty.

V některých státech, kde neplatí všeobecný zákaz přijímání darů od právnických osob, se existující zákaz vztahuje především či výlučně na mediální

²¹ Dary stranám poskytly např. společnosti Technické služby Moravská Třebová, s.r.o., Technické služby Stochov, s.r.o. a Technis Kojetín, s.r.o.

²² V aktuálně platné právní úpravě platí zákaz poskytování darů od těchto firem u subjektů, které stát či samospráva ovládá z více než 10 %.

agentury a média, nebo je zakázáno přijímat dary od společností, které disponují státním kapitálem či získávají státní zakázky. Takový zákaz se týká konkrétně např. Albánie, Bosny a Hercegoviny, Černé Hory a Srbska.

Tab. 2 Platnost zákazu poskytování darů od právnických osob v evropských státech

Region	Neplatí úplný zákaz (může platit částečný)	Platí úplný zákaz	Počet zemí celkem
Východní Evropa	7 (70 %): Bělorusko, ČR, Maďarsko, Moldávie, Rumunsko, Slovensko, Ukrajina	3 (30 %): Bulharsko, Polsko, Rusko	10 (100 %)
Severní Evropa	8 (80 %): Dánsko, Finsko, Island, Irsko, Litva, Norsko, Švédsko, Velká Británie	2 (20 %): Estonsko, Lotyšsko	10 (100 %)
Jižní Evropa	12 (85,7 %): Albánie, Andorra, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Makedonie, Malta, Srbsko, Slovinsko, Španělsko	2 (14,3 %): Portugalsko, Řecko	14 (100 %)
Západní Evropa	6 (66,7 %): Německo, Lichtenštejnsko, Monako, Nizozemí, Rakousko, Švýcarsko	3 (33,3 %): Belgie, Francie, Monako	9 (100 %)

Zdroj IDEA 2012, vlastní zpracování

Ve Francii je zakázáno právnickým osobám (s výjimkou jiných politických stran) poskytovat (přímo či nepřímo) dary politickým stranám a hnutím,²³ a to z důvodu zamezení růstu vlivu ekonomických zájmových skupin na politiku a také z důvodu zamezení možnému korupčnímu jednání. Politická strana musí mít jeden účet, na němž jsou ukládány všechny dary touto politickou stranou přijaté. Francouzská právní úprava rovněž zakazuje právnickým osobám poskytovat politickým stranám zboží či služby nebo jiné (přímé či nepřímé) výhody za ceny nižší, než jaké jsou obvykle uplatňovány, čímž je zamezeno obcházení zákona. Přijímání jakýchkoli hmotných plnění od zahraničních právnických osob je zakázáno bez jakýchkoli výjimek.

²³ Podle ustanovení § 11 odst. 4 francouzského zákona č. 88-227 ze dne 11. 3. 1988, ve znění novely ze dne 19. 1. 1995.

Rovněž v Polsku je politickým stranám zakázáno přijímat dary od právnických osob, nadací a sdružení, a to ze stejných důvodů jako ve Francii. Zakaz se týká jak peněžních, tak nepeněžních darů. Současně je stanoven limit na maximální výši darů poskytnutých jednou fyzickou osobou, který odpovídá násobku minimální mzdy.

V Portugalsku je politickým stranám zakázáno přijímat dary od právnických osob (jak domácích, tak zahraničních), právnické osoby rovněž nesmí politické straně poskytovat půjčky (vyjma finančních institucí).²⁴ Dary, půjčky ani výpůjčky nesmí být anonymní a současně je zakázáno nepřímé darování prostřednictvím třetích osob (aby nebylo možné zákon obcházet). Politické strany rovněž nesmí přijímat zboží či služby za ceny, které jsou nižší než ceny tržní, a současně ani nesmí nadsazovat cenu vlastního zboží či služeb, pokud je politická strana poskytuje, nad cenu tržní. Jakékoli jiné příjmy politické strany než ty, které jsou výslovně uvedeny v zákoně, jsou nelegální.

Přijímání darů výhradně od fyzických osob je zavedeno v Estonsku. V Lotyšsku platí zakaz financovat strany skrze třetí subjekty či z darů či půjček poskytnutých třetí stranou. V Belgii a několika dalších zemích mezi příjemci zakázaných darů nejsou pouze politické strany, tento zakaz platí i pro kandidáty.

Co se týče předmětu tohoto zákazu, tedy samotného daru, obvykle se nejedná pouze o přímé poskytnutí financí, zakázány jsou i nepřímé výhody, dar ve formě zboží a služeb poskytnutých zadarmo či za cenu nižší, než je běžná cena (např. Belgie, Francie či Portugalsko).

Mimoevropským příkladem platnosti zákazu mohou být Spojené státy americké, kde firmy – právě s odkazem na korupční rizika – nesmějí kandidáty financovat vůbec. Dary od manažerů a majitelů firem mohou kandidáti získávat jen prostřednictvím speciálních komisí (Political Actions Committees, PACs).²⁵

Pokud není zakázáno přijímání darů od veškerých typů právnických osob, bývají velmi často regulovány alespoň firmy s účastí státu či samosprávy.

²⁴ Podle portugalského zákona č. 19/2003, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Novinkou od roku 2010 jsou tzv. Super PACs, které mají poněkud širší pravomoci a mohou získávat finance i od korporací, svazů a dalších subjektů, jejich dary ovšem nesmí být použity na financování kampaní.

Konkrétní úprava se v jednotlivých zemích poměrně liší. Například jsou stanovována procenta státní účasti, která už danou firmu do zakazu darů zahrnují. Tento typ zakazu platí v 30 evropských zemích (viz tabulka 3), jde tedy o velmi rozšířenou regulaci.

Tab. 3 **Formy zakazu přijímání darů v evropských státech**²⁶

Opatření	Ano	Ne	Ne, ale existují jiná opatření
Zákaz darů od právních subjektů s vládními zakázkami či subjektů (spolu)vlastněných státem	30 (69,8 %)	13 (30,2%)	
Zákaz darů od zahraničních subjektů	31 (73,8 %)	11 (26,2 %)	
Zákaz anonymních darů	25 (58,1 %)	10 (23,3 %)	8 (18,6 %)

Zdroj: IDEA 2012, vlastní zpracování

Podle doporučení GRECO²⁷ by členské státy měly zajistit, aby právní úprava poskytování a přijímání darů a příspěvků politickým stranám vylučovala střet zájmů, zajišťovala transparentnost darů a zamezovala utajovanému darování. Členské státy by měly zakázat právníkům osobám ovládaným státem či jinou veřejnoprávní korporací poskytovat dary politickým stranám²⁸ a měly by politickým stranám ukládat povinnost vést záznamy o darech a dárcích.²⁹ Tato doporučení lze vztáhnout i na další části této kapitoly.

Tabulka 4 uvádí přehled evropských států a jejich vybraných regulací v oblasti přijímání darů. Z tabulky je patrné, že zákaz přijímat dary od subjektů se státní účastí ve většině evropských zemí platí, nicméně několik států tento zákaz neuplatňuje. S výjimkou Běloruska se ovšem jedná o státy se stabilní a vyspělou politickou kulturou, ve které je potřeba přísné regulace obecně nižší. V České republice, která je uvedena mezi státy s přísnějšími

²⁶ Konkrétní státy lze dohledat v databázi IDEA na WWW: <<http://www.idea.int/political-finance/questions.cfm>> (14. 7. 2012).

²⁷ Viz GRECO 2011, čl. 3.

²⁸ Tamtéž, čl. 5 odst. 2 písm. c).

²⁹ Tamtéž, čl. 12 a 13.

pravidly, v současnosti platí zákaz poskytování darů od státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo státního podniku s podílem nad 10%. Regulace se ovšem nevztahuje na firmy, které získávají veřejné finance ve veřejných zakázkách a podobných kontraktech.

Tab. 4 **Zákaz darů od právnických osob se státní účastí či státními zakázkami v evropských státech**

Zákaz darů od daných PO	Počet zemí	Země
Existuje	30 (69,8%)	Země s úplným zákazem (Bulharsko, Polsko, Rusko, Estonsko, Lotyšsko, Portugalsko, Řecko, Belgie, Francie, Monako) + Albánie, Bosna a Hercegovina, Chorvatsko, Kypr, Česká republika, Finsko, Německo, Maďarsko, Island, Itálie, Litva, Makedonie, Moldávie, Černá Hora, Rumunsko, Srbsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Ukrajina
Neexistuje	13 (30,2%)	Andorra, Rakousko, Bělorusko, Dánsko, Irsko, Lichtenštejnsko, Malta, Monako, Nizozemí, Norsko, Švédsko, Švýcarsko, Velká Británie

Zdroj: IDEA 2012, vlastní zpracování

Návrh řešení

Výsledkem hledání řešení je návrh a evaluace dvou možností, jak výše uvedeným problémům zabránit: zakázat přijímání darů od právnických osob, nebo zpřísnit pravidla pro jejich přijímání. Na základě analýzy stávajícího stavu a štedrých dotací stranám z veřejných zdrojů doporučujeme jako výrazně efektivnější variantu první, tedy politickým stranám zcela zakázat přijímání darů (a jiných bezúplatných plnění) od veškerých právnických osob, s výjimkou obchodních společností s majetkovou účastí politické strany, jejichž hospodaření by ovšem procházelo nově ustanovenou podrobnou kontrolou. Současně je třeba zabránit nepřímému darování prostřednictvím třetích osob, aby nedošlo k tomu, že právnická osoba poskytne politické straně dar prostřednictvím fyzické osoby. Toto je nejvhodnější řešit skrze čestné prohlášení dárce. Případné pokusy obejít zákaz by měly být odhaleny finanční kontrolou prováděnou dozorujícím orgánem.

Je třeba zdůraznit, že tento návrh by neměl strany ohrozit co do výše přijímaných darů. Vysoký podíl darů od právnických osob je poskytován společ-

nostmi s ručením omezeným, u kterých lze důvodně předpokládat, že dary budou nadále poskytovat majitelé pod svým jménem coby fyzické osoby. Náš návrh nepracuje s institutem politických nadací, které prosazuje ČSSD, takže by se jich nijak nedotkl.³⁰

Druhou variantou je zpřísnění právní úpravy přijímání darů. Jde ovšem o výrazně méně efektivní řešení, protože zde zůstává riziko obcházení regulace a související bezpečnostní rizika. Při zvolení této varianty by bylo nutné rozšířit zákaz přijímání darů či bezúplatných plnění na všechny právnické osoby s majetkovou účastí státu, územního samosprávného celku, státního podniku nebo osob, na jejichž kontrole se podílí stát, bez ohledu na výši majetkové účasti. Neexistuje důvod, proč by měly být politické strany nepřímo financovány státem (spolu)vlastněnými podniky, když dostávají příspěvky přímo z veřejných rozpočtů. Měl by existovat pouze jeden způsob financování politických stran z veřejných prostředků, a tím jsou peněžní příspěvky vyplácené na základě výsledků ve volbách podle § 20 ZSPS. Přijímání darů od zahraničních právnických osob by mělo být zakázáno úplně, aby nebylo možné obcházet omezení daná zákonem.

Obě možnosti pak musí být doplněny ještě zákazem pro politické strany přijímat zboží, služby či jiná plnění za nižší cenu, než je jejich cena obvyklá v běžném obchodním styku, případně přijímat půjčky či úvěry za jiných než obvyklých podmínek v obchodním styku (viz kapitola 3.2).

³⁰ Pokud by politické nadace byly zřízeny, lze udělit výjimku i pro ně. Stejně jako obchodní společnosti vlastněné stranami by se ovšem musely podrobit pečlivé obsahové kontrole účetnictví, aby nemohlo docházet k černému financování stran skrze tyto subjekty.

3.2 VYKAZOVÁNÍ NEPENĚŽNÍCH DARŮ A BEZÚPLATNÝCH PLNĚNÍ

Teze: Nepeněžní dary a bezúplatná plnění jsou ve svém principu dary, je proto třeba je vykazovat ve stejné podrobnosti jako dary peněžní.

Úvod do problému

Navrhovaná novela zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „novela ZSPS“) ustanovuje povinnost vykazovat nepeněžní dary a bezúplatná plnění ve výročních zprávách s uvedením dalších konkrétních podrobností. Novela znamená výrazné zlepšení, protože stávající regulace je v tomto ohledu nedostatečná.

Kritika

Nepeněžní dary nejsou vykazovány dostatečně. GRECO výslovně uvádí, že „údaje týkající se nepeněžních darů nejsou dostatečně podrobné, zejména s ohledem na zboží a služby poskytované za nižší než obvyklé ceny“ (GRECO 2011:17). Problémem jsou i důvodná podezření odborníků na reklamu a marketing, že náklady, které strany vykazují jako výdaje za kampaně, výrazně neodpovídají realitě.³¹

Dalším výrazným problémem je, že stávající legislativa nijak neřeší poskytování úvěrů pro strany. Z analýzy GRECO vyplývá, že „není příliš jasné, zda jsou úvěry poskytnuté za výhodnějších podmínek, než jsou podmínky obvyklé na trhu, stejně jako odpisy nesplacených úvěrů připsány jako částka spadající do darů“ (GRECO 2011:17). Konkrétním příkladem nesrovnalostí jsou toky mezi společností Cíl, 100% ovládanou ČSSD, a stranou samou. Dle výroční zprávy společnosti Cíl poskytla tato společnost ČSSD „půjčky“, u kterých ovšem neuváděla, zda byly či nebyly splaceny. Výroční zpráva ČSSD ovšem tyto finanční toky vykazovala jako „dary“.³²

³¹ Viz např. výsledky výzkumné zprávy GRECO 2011:17 či podezření odborníků nad slevami poskytnutými ČSSD ze strany agentury Médea při předvolební kampani v roce 2010.

³² Více o tomto v analýze Waldová, Smith 2012.

Zahraníční zkušenost

Jako inspirativní příklad ze zahraničí může posloužit Portugalsko, kde politické strany sice mohou přijímat také nepeněžní dary a naturální plnění, včetně zboží na úvěr, tyto příjmy však musí vést v účetnictví odděleně od ostatních příjmů a musí je vykazovat podle obvyklé tržní hodnoty. Stejně jsou oceňovány také služby, které politické straně poskytují dobrovolníci, a jiný hmotný majetek (včetně nemovitostí), který strana získá. Aby nebylo možné obcházet zákon, politické strany nesmí nakupovat zboží za nižší než tržní hodnotu, ani přijímat platby za poskytované zboží či služby (např. pronájem nemovitosti patřící politické straně), které jasně převyšují tržní hodnotu zboží či služeb. Případná koupě zboží od politické strany za jasně vyšší cenu, než je jeho tržní hodnota, se podle zákona posuzuje jako dar. Jakékoli nepřímé darování nebo nepřímé placení příspěvků, zahrnující účast třetí osoby, je zakázáno.

Úvěry a půjčky mohou politické strany získávat u soukromých osob pouze na základě písemné smlouvy obsahující termíny jednotlivých splátek a stanovenou úrokovou sazbu. Pokud tyto podmínky splněny nejsou, posuzuje se takový „úvěr“ jako dar. To by mělo podle portugalských zákonodárců zabránit odepsání nebo odpuštění dluhu.³³ Politické strany jsou povinny vést velmi detailní účetnictví, takže obcházení portugalské právní úpravy je velmi obtížné.

Také Velká Británie má velmi propracovanou regulaci peněžních i nepeněžních darů, půjček a bezúplatných plnění, poskytnutých politické straně, čemuž odpovídá rozsah zákona (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000). Britská právní úprava tak může sloužit jako příklad dobré praxe zákonné úpravy financování politických stran.³⁴ Zákonná definice daru (donation) politické straně je velmi široká a kromě peněžních i nepeněžních darů (ve smyslu české právní úpravy) zahrnuje i sponzoring,³⁵ dále peníze vynaložené na úhradu výdajů politických stran (zaplacené přímo nebo skrze prostředníky), peníze půjčené politické straně za jiných než obchod-

³³ GRECO 2010:7, 9, 11, 12.

³⁴ To potvrzuje i zpráva GRECO 2008:23.

³⁵ Co se rozumí sponzorováním politické strany, je podrobně vymezeno v § 51 zákona.

ních podmínek (tedy za jiných než běžných podmínek na trhu)³⁶ a poskytnutí jakéhokoli majetku včetně nemovitostí, služeb nebo zařízení k užívání politickou stranou nebo ve prospěch politické strany.³⁷ Rovněž jakékoli peníze, jiný majetek či služby nabývané buď přímo politickou stranou, nebo v její prospěch za cenu nižší, než je jejich obvyklá tržní hodnota, se považují za dar (gift)³⁸. Nižší cenou se rozumí sleva více než 10 % z obvyklé ceny zboží nebo služby.³⁹ Politické strany si však nemusí najímat k určení tržní hodnoty znalce, postačí, pokud odhadnou hodnotu darovaných věcí (ověření správnosti zajišťuje ve Velké Británii volební komise, tzv. Electoral Commission). Zákon pamatuje i na fundraising například formou placené účasti na konferencích nebo banketech pořádaných politickou stranou. V takovém případě se za dar (donation) považuje jen to, co přesahuje maximální tržní hodnotu takové účasti.⁴⁰

Aby nebylo možné obcházet zákon, považuje se cokoli, co bylo poskytnuto jakémukoli členu, zástupci či jednateli politické strany jako představiteli politické strany (tj. nikoli v jeho soukromý prospěch) za dar politické straně, který musí být politickou stranou zahrnut do zpráv o přijatých da-

³⁶ Při určení, zda politická strana získala půjčku za běžných obchodních podmínek, se zohledňuje celková výše úhrady zaplacená přímo politickou stranou nebo v její prospěch. Podrobné určování hodnoty majetku, poskytnutého politické straně, včetně nákupu zboží a služeb za jiné ceny než ceny obvyklé, nebo poskytování půjček za jiných než obvyklých podmínek, obsahuje ustanovení § 53. Při určení hodnoty daru (donation) se obvykle zohledňuje rozdíl mezi cenou obvyklou (tj. tržní hodnotou daru) a cenou zaplacenou politickou stranou nebo ve prospěch politické strany.

³⁷ Za dar (donation) se nepovažuje přímé ani nepřímé financování politické strany státem (tedy příspěvky z veřejných rozpočtů, volný vysílací čas apod.), za dar se nepovažuje ani dobrovolné poskytování služeb politické straně jednotlivcem, pokud jsou tyto služby poskytovány zadarmo.

³⁸ Za dar (gift) je považováno rovněž dědictví. Pro úplnost je třeba dodat, že příjmy politické strany získané z nakládání s vlastním majetkem (např. pronájem sídla, prodej publikací) nespádají pod režim daru (donation), pokud se jedná o příjmy z obchodních transakcí za cenu obvyklou.

³⁹ GRECO 2008:14.

⁴⁰ Např. maximální tržní hodnota jídla a pití na večeři, pořádané politickou stranou, činí 1000 liber, vstupenka stojí 1500 liber, politická strana tedy musí jako dar vykázat 500 liber. Tuto formu získávání peněz využila v ČR např. ODS v roce 1994 na Žofíně, ve volbách v roce 2010 se k ní vrátila např. pražská TOP 09.

rech. Kromě politických stran a jejich členů⁴¹ či dalších s nimi spojených osob mají povinnost podávat zprávy o darech a půjčkách také jednotliví donoři, a to v zásadě ve stejném rozsahu a za stejných podmínek jako politické strany. Jelikož zákon stanoví limity pro „malé dary“, které politické strany nemusí uvádět ve svých zprávách o darech a půjčkách (např. dary do hodnoty 200 liber), musí se sčítat celková hodnota daru a půjčky, poskytnuté politické straně jednou a tou samou osobou, aby nebylo možné zákon obcházet.⁴² Rovněž v případě, že „primární dárce“ (ve snaze obejít limit daný zákonem) rozdělí své dary mezi několik „sekundárních dárců“, kteří je následně darují politické straně, chápe se takový dar jako součet několika dílčích darů od „primárního dárce“.⁴³

Politické strany podávají zprávy o darech a zprávy o půjčkách zvlášť. Odpadá tak problematické určování toho, zda byl konkrétní úvěr poskytnut za podmínek obvyklých na trhu, nebo zda se už nejedná o půjčku, ale o dar (donation). V případě, že dojde k odpuštění dluhu, chápe se „úvěr“ jako dar, zákon tedy není možné obejít fiktivními půjčkami. Pro úplnost je třeba dodat, že zprávy o darech i zprávy o půjčkách jsou velmi detailní a zákon vyžaduje např. uvádět jakékoli změny podmínek poskytnutých úvěrů, včetně jejich zrušení. Zprávy o darech jsou politickými stranami podávány čtvrtletně, v průběhu volební kampaně pak každý týden, a jsou veřejnosti dostupné kromě „papírové“ podoby také na webu volební komise.⁴⁴

Návrh řešení

Na vykazování nepeněžních darů se musí vztahovat propracovaný soubor konkrétních pravidel. U nepeněžních darů doporučujeme zavést totožná pravidla jako u vykazování darů peněžních. Je také nutné přijmout pravidla pro poskytování úvěrů a dalších služeb a zboží v případech, kdy se jejich podmínky odlišují od podmínek běžných na trhu.

⁴¹ Pokud si např. britský poslanec bere úvěr, přičemž alespoň část takto získaných peněz hodlá využít na hrazení svých politických aktivit, pak musí tuto půjčku uvést ve zprávě o půjčkách.

⁴² GRECO 2008:15.

⁴³ Ustanovení § 54 odst. 4 zákona Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ GRECO 2008:16. Web volební komise dostupný z WWW: <<https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspx>> (15. 7. 2012).

Uvědomujeme si, že stanovení ceny běžné na trhu není především u reklamy snadné (především s ohledem na množstevní slevy). Praxe ovšem ukazuje, že aktuální situace je nedostatečná: poskytování slev ve výši např. 85–90 %, kterou získala ČSSD v roce 2010 od agentury Médea, vyvolává důvodné pochybnosti.⁴⁵ Určení ceny obvyklé na trhu je v případě nepeněžních darů a zlevněného zboží či služeb poskytovaných politické straně vhodné řešit pomocí zákona o oceňování majetku.⁴⁶ Tento postup se ostatně již dnes používá při stanovení základu daně podle § 23 odst. 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, kdy se za zdanitelná plnění považují i nepeněžní příjmy, které musí být oceněny podle zvláštního zákona.

Zákon o oceňování majetku (č. 151/1997 Sb.) v § 2 odst. 1 stanovuje, že „cena obvyklá na trhu“ je „cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby“.

V případě úvěrů poskytnutých politické straně za výhodnějších podmínek, než je na trhu běžné, lze vyjít z určení podmínek obvyklých v obchodním styku analogicky podle § 196a odst. 1 obchodního zákoníku⁴⁷ a ze statistik vytvářených Českou národní bankou.⁴⁸ V minulosti (až do 31. 12. 2007) bylo možné vyjít při určení „běžné úrokové sazby“ z § 23 odst. 7 zákona

⁴⁵ Rozhovor s manažerem kampaně Jaroslavem Tvrdíkem k tomuto tématu je dostupný z WWW: <<http://zpravy.ihned.cz/c1-51675390-soukupova-medea-zaridila-cssd-az-90-slevy-na-kampan-tvrdik-to-potvrdil>> (14. 8. 2012).

⁴⁶ Lze říci, že určení „ceny obvyklé“ je totožné s analýzou relevantního trhu, tedy že jde o zjištění, za jakou průměrnou cenu se konkrétní zboží či služba prodává. Pokud relevantní trh neexistuje (např. se jedná o věci, které se běžně neprodávají, unikátně řešené nemovitosti, neobvyklé artefakty), pak se odhaduje tržní hodnota (nikoli tržní cena, neboť tržní cena odpovídá ceně smluvní a lze ji tedy snadno zjistit). Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, neobsahuje žádná zvláštní ustanovení, která by v této souvislosti byla použitelná.

⁴⁷ Včetně judikatury Nejvyššího soudu (dále jen „NS“), která se zabývala praktickými problémy při určení podmínek obvyklých v obchodním styku, např. rozsudek NS ze dne 3. 1. 2001, sp. zn. 29 Cdo 2011/2000; rozsudek NS ze dne 18. 8. 2011, sp. zn. 29 Cdo 1693/2009 a další.

⁴⁸ Viz informace ČNB www: <http://www.cnb.cz/cs/faq/co_je_obvykly_urok.html> (13. 6. 2012).

č. 586/1992 Sb. Tato sazba činila 140 % diskontní úrokové sazby České národní banky.⁴⁹ To už dnes bohužel není možné.

Kontrola řádného vykazování nepeněžních darů, jiných bezúplatných plnění, poskytnutých slev na zboží a služby a úvěrů a půjček, včetně zjišťování ceny obvyklé (resp. obvyklých podmínek úvěru) by měla být součástí kontroly vykonávané kontrolním orgánem nově zřízeným podle navrhovaného zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „zákon o dohledu“). Nová právní úprava by měla důsledně bránit možnosti obcházet pravidla upravující vykazování těchto darů. Jde např. o financování billboardových kampaní politických stran nepřímo, skrze soukromé osoby.⁵⁰ Novela ZSPS tuto situaci předvídá – vyžaduje identifikaci zadavatele takových billboardů.

Politické strany by měly mít zakázáno přijímat nepeněžní plnění (zboží či služby) za jinou než obvyklou cenu (resp. odhadovanou tržní hodnotu) či půjčky za jiných než obvyklých obchodních podmínek, výjimkou by měla být pouze dobrovolnická činnost poskytovaná politické straně bez nároku na odměnu. Pokud chtějí politické strany nepeněžní plnění přijmout, pak by to mělo být možné jedině formou daru.

Bylo by vhodné v této souvislosti doplnit návrh nové právní úpravy o přísnější sankce v případě úmyslného zkreslování údajů o nepeněžních příjmech politické strany (např. podmíněný či nepodmíněný trest odnětí svobody v délce trvání nanejvýš 3 let). Průběžná kontrola v rámci předvolební kampaně podle britského vzoru není možná, vzhledem ke znění § 17a odst. 7 ZSPS, ve znění novely ZSPS.

⁴⁹ Např. rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 13. 4. 2004, sp. zn. 15 Ca 1/2002.

⁵⁰ Jako historický příklad lze uvést předvolební dohodu politických stran z roku 1998, kdy se strany dohodly, že nebudou využívat billboardy. Dohoda však byla obcházena, a to tak, že si billboardy na podporu stran objednávaly soukromé osoby. Podrobnosti viz Jarmara 2003.

3.3 DARY POUZE OD OSOB S VOLEBNÍM PRÁVEM

Teze: Dary stranám by měly poskytovat pouze osoby, které mají právo volit, nikoli osoby s trvalým pobytem, které jsou občany jiného státu a neexistuje u nich objektivní důvod, proč by měly mít tuto možnost.

Úvod do problému

Aktuální právní úprava umožňuje poskytování darů politickým stranám také od osob, které v ČR nemají volební právo, ale pouze trvalý pobyt. Politické strany jsou organizace, jejichž cílem je dosáhnout politického vítězství a reálně vládnout. Důvody, proč by mělo být umožněno poskytovat politickým představitelům dary, jsou odvozeny od práva volit a být volen, které dnes mají všichni svéprávní občané.⁵¹

Kritika

Přijímání darů od osob, které jsou občany jiného státu (mimo EU), neodpovídá logice, na které je postaveno pravidlo pro poskytování financí stranám od voličů: tato podpora je postavena na volebním právu. Cizinci, kteří volební právo v ČR nemají, tudíž nemají mít ani možnost poskytovat stranám dary a ovlivňovat tak příjmy, či skrze ně teoreticky i postoje a jednání stran. Jedinou výjimkou jsou občané jiných členských států Evropské unie, kteří mohou volit ve volbách do Evropského parlamentu (mají tedy v ČR trvalý pobyt a jsou na seznamu oprávněných voličů).⁵²

Zahraniční zkušenost

Ve Velké Británii mohou politické strany přijímat dary pouze od „přípustných dárců“ (permissible donors). Těmi mohou být podle zákona⁵³ pouze fyzické osoby zapsané v seznamu oprávněných voličů, obchodní společnosti se sídlem na území Velké Británie nebo jiného členského státu EU nebo registrované podle Companies Act 1985, pokud takové obchodní spo-

⁵¹ Při dodržení dalších podrobností, viz např. WWW: <http://www.psp.cz/docs/texts/elections.html> (24. 8. 2012).

⁵² Ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ Ustanovení § 54 zákona Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, ve znění pozdějších předpisů.

lečnosti podnikají ve Velké Británii, odbory a další právnické osoby, jejichž společným znakem je, že jsou nějakým způsobem právně spojené s Velkou Británií. Dary ze zahraničí přesahující hodnotu 200 liber nejsou povoleny, s výjimkou podpory zahraničních cest, ubytování a diet členů politické strany. I v takovém případě však musí být zveřejněno jméno a adresa zahraničního dárce.⁵⁴

Irská právní úprava zakazuje politickým stranám přijímat jakékoli dary od fyzických osob, které nemají irské občanství a nemají ani trvalý pobyt. V případě právnických osob se vyžaduje alespoň sídlo v Irsku.⁵⁵

Německá právní úprava zakazuje politickým stranám přijímat dary ze zahraničí, s výjimkou darů poskytovaných politické straně přímo z majetku občana Německa, občana EU nebo z majetku obchodní společnosti s většinou majetkovou účastí občana Německa nebo občana EU nebo z majetku obchodní společnosti, která má sídlo v některé členské zemi EU. Kromě toho povoluje Německo dary politickým stranám národnostních menšin ze států jejich původu, které s Německem sousedí.⁵⁶ Cizinci z třetích zemí mohou německým politickým stranám poskytovat dary do výše 1000 EUR.

Obecně lze říci, že téměř všechny evropské státy, které zakazují financování politických stran cizími státními příslušníky, umožňují určité výjimky pro fyzické osoby.⁵⁷

Návrh řešení

Identifikovaná mezera je řešitelná velmi snadno: omezením výjimky v § 19, odst. 1, písm. i) ZSPS tak, aby politická strana mohla dle písm. i) přijímat dary pouze od cizích státních příslušníků, kteří jsou občany členských států EU a mají v ČR trvalý pobyt.

⁵⁴ GRECO 2008:11.

⁵⁵ GRECO (Ireland) 2009:13.

⁵⁶ Např. pokud by v Německu působila politická strana reprezentující polskou národnostní menšinu žijící v Německu, mohla by tato politická strana přijímat dary od Poláků, resp. od polských právnických osob.

⁵⁷ Viz srovnání na WWW: <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?-field=246®ion=50>> (22. 6. 2012).

3.4 OTÁZKA ZAVEDENÍ LIMITŮ NA DARY FYZICKÝCH OSOB

Zavedení limitů pro dary fyzických osob nepovažujeme v České republice za potřebné opatření. Jak ukazuje tabulka 5, většina států západní Evropy toto opatření nezavedla.

Tab. 5 **Existence limitů pro dary od fyzických, resp. právnických osob za rok v evropských státech**

Limity individuálních darů	Počet zemí	Země
Existují	22 (51,2%)	Belgie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Finsko, Francie, Řecko, Island, Irsko, Lotyšsko, Litva, Makedonie, Moldávie, Černá Hora, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Rusko, Srbsko, Slovinsko, Španělsko
Neexistují	21 (48,8%)	Albánie, Andorra, Rakousko, Bělorusko, ČR, Dánsko, Estonsko, Německo, Maďarsko, Itálie, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Malta, Monako, Nizozemí, Norsko, Slovensko, Švédsko, Švýcarsko, Ukrajina, Velká Británie

Zdroj: IDEA 2012, vlastní zpracování

V České republice dary nad hranici 1 mil. Kč poskytuje velmi malý počet osob. Znamená to tedy, že případný zákaz by se týkal malého počtu darů, přesto by ale uměle vytvořil riziko obcházení tohoto nařízení. Domníváme se, že než aby strany získávaly milionové dary tajně, skrze prostředníky, či jinými pochybnými cestami, je vhodnější, aby i velké dary byly možné, vykazované a kontrolovatelné.

Pro zajímavost uvádíme přehled limitů pro dary od jedné osoby za rok, které platí v evropských státech (tabulka 6). Přehled obsahuje i země, které nemají stanovený všeobecný limit pro dary od fyzických osob za vymezené období (1 kalendářní rok), ale omezují maximální možnou výši daru v souvislosti s volební kampaní (Albánie, Andorra a další). Ze srovnání vidíme, že určitý limit pro přijímání darů mají téměř všechny evropské státy.

Tab. 6 **Výše limitů pro dary od fyzických, resp. právnických osob za rok v evropských státech**

Země	Hodnota všeobecného limitu	Limit v souvislosti s volební kampaní
Albánie	—	1 mil. ALL (19 000 USD)
Andorra	—	6 000 EUR od FO, PO/rok
Bělorusko	—	90 EUR, 270 EUR (závisí na typu voleb a FO/PO)
Belgie	500 EUR od jednotlivce/rok, pro všechny strany 2000 EUR od dárce/měsíc	Stejný limit bez ohledu na volby
Bosna a Hercegovina	8 průměrných čistých mezd od fyzické osoby/rok, 15 průměrných čistých mezd od právnické osoby/rok	Stejný limit bez ohledu na volby
Bulharsko	10 000 BGN (13 000 USD) od FO/rok, 30 000 BGN od PO/rok	100 BGN (130 USD) – 10 000 BGN (13 000 USD); závisí na typu voleb a FO/PO
Černá Hora	2 000 EUR od FO/rok, 10 000 EUR od PO/rok	2 000 EUR od FO, 10 000 EUR od PO
Chorvatsko	30 000 HRK (6 900 USD) od FO/rok, 200 000 (46 000 USD) od PO/rok	Stejný limit bez ohledu na volby
Kypr	8 000 EUR od FO/rok, 20 000 EUR /rok (private limited companies – „s.r.o.“), 30 000 EUR/rok (companies listed on the stock exchange – „a.s.“)	Stejný limit bez ohledu na volby
Finsko	30 000 EUR/rok	Stejný limit bez ohledu na volby
Francie	7500 EUR/rok	Stejný limit bez ohledu na volby
Řecko	15 000 EUR/rok	Stejný limit bez ohledu na volby
Island	400 000 ISK (3300 USD)/rok	Stejný limit bez ohledu na volby

Země	Hodnota všeobecného limitu	Limit v souvislosti s volební kampaní
Irsko	6 348,69 EUR/rok	Stejný limit bez ohledu na volby
Lotyšsko	100 000 minimálních měsíčních mezd/rok	Stejný limit bez ohledu na volby
Litva	300 životních minim (minimum living standard) /rok	300 životních minim
Makedonie	75 průměrných mezd od FO/rok, 150 průměrných mezd od PO/rok	5000 EUR od FO, 5% celkových příjmů strany za minulý rok od PO
Moldávie	500 průměrných měsíčních mezd od FO/rok, 1000 průměrných měsíčních mezd od PO/rok	Stejný limit bez ohledu na volby
Polsko	15 minimálních mezd/rok	15 minimálních mezd, pokud jsou během roku více než 1 volby, limit zvýšen na 25 minimálních mezd
Portugalsko	25 měsíčních minimálních mezd/rok	60 měsíčních minimálních mezd
Rumunsko	200 minimálních hrubých mezd od FO/rok, 500 minimálních hrubých mezd od PO/rok	400 minimálních hrubých mezd od FO/volební rok, 1000 minimálních hrubých mezd od PO/volební rok
Rusko	10 000 minimálních mezd od FO/rok, 100 000 minimálních mezd od PO/rok	0,07% stranických výdajů z volebního fondu od FO, 3,5% od PO
Srbsko	20 průměrných měsíčních mezd od FO/rok, 200 průměrných měsíčních mezd od PO/rok	Stejný limit bez ohledu na volby
Slovinsko	10 průměrných měsíčních mezd z minulého roku	Stejný limit bez ohledu na volby
Španělsko	100 000 EUR/rok	6000 EUR
Ukrajina	—	400 minimálních mezd

Zdroj: IDEA 2012, vlastní zpracování

3.5 DEFINICE ČLENSKÉHO PŘÍSPĚVKU

Teze: Dar od soukromé osoby a členský příspěvek jsou dva odlišné instituty, které je třeba jasně odlišit, zvláště když lze členský příspěvek zneužívat coby kanál používaný k financování stran od jiných subjektů.

Úvod do problému

Členské příspěvky je možné odlišit od darů již podle stávající právní úpravy, obecná definice členského příspěvku v zákoně však neexistuje. Pro vymezení pojmu „členský příspěvek“ je třeba vyjít z faktického stavu. Členský příspěvek je placen členem politické strany pravidelně, ve stanovené výši, je přitom stanovami politické strany označen výslovně jako členský příspěvek. Placení členských příspěvků je povinné a jejich nezaplacení je obvykle spojeno se ztrátou členství v politické straně. Členu politické strany se za zaplacení členského příspěvku nedostává majetkového protiplnění či výhod, jediným „protiplněním“ je členství v politické straně a práva s tím spojená (např. právo hlasovat na jednáních politické strany, kandidovat do orgánů politické strany). Kvůli absenci zákonné definice však mohou být za členský příspěvek ve stanovách či organizačních řádech politických stran vydávány i mimořádné členské příspěvky, poskytované členy politické strany dobrovolně, nepravidelně a v libovolné výši, byť se de iure jedná o dary.

Kritika

Dle zákona musí být dary nad 50 000 Kč podloženy notářským ověřením. Praxe ukazuje, že velká část těchto darů pochází od vlastních členů politických stran, kteří zastávají nějaké funkce.⁵⁸ GRECO kritizuje stírání rozdílů mezi dary a členskými příspěvky a výslovně uvádí: „Zdá se, že při neexistenci definice toho, co je peněžní dar/nepeněžní dar nebo členský příspěvek v zákoně o politických stranách a hnutích, některé strany zcela běžně vykazují dary od členů jako členské příspěvky.“ (GRECO 2011:16–17)

⁵⁸ Především placené pozice v dozorčích orgánech státních obchodních společností, kumulace placených funkcí apod., podrobnosti naleznete v analýze Waldová, Smith 2012. Z odměn za vykonávání placených funkcí odvádějí tito členové tzv. stranickou daň. Stranická daň může být placena i v souvislosti s umístěním na kandidátní listině politické strany.

Důvodem pro vykazování darů jako členských příspěvků je rozdíl v právní úpravě: zatímco o každém dárci, bez ohledu na peněžní hodnotu daru poskytnutého politické straně, musí být vedeny identifikační údaje, v případě členských příspěvků musí politická strana ve výroční zprávě uvést přehled jen těch členů, jejichž celkový členský příspěvek za rok přesahuje 50 000 Kč. Pokud tedy dárci nechce být uveden jako podporovatel dané strany nebo peníze pocházejí z netransparentních či nelegálních zdrojů, může celkem snadno docházet k poskytování darů straně skrze její členy, kteří dary prokáží jako členské příspěvky či je mezi sebe tzv. rozepíší. Tímto způsobem může docházet k obcházení evidence dárců či zdrojů darů politické straně prostřednictvím členských příspěvků a tedy k netransparentnímu financování politické strany se všemi negativními důsledky. Podle GRECO může být vykazování darů jako členských příspěvků „zcela běžnou“ praxí, což potvrzují i respondenti provedeného výzkumu (GRECO 2011:17).

Zahraniční zkušenost

V Německu je rozdíl mezi členskými příspěvky a dary určen relativně jednoduše. Za členský příspěvek jsou považovány pouze pravidelné platby členů politické strany placené v souladu se stanovami politické strany (které přesně určují jejich výši a období, za něž musí být placeny). Příspěvky zvolených členů politické strany (tzv. stranická daň) jsou pravidelné platby členů politické strany, kteří jsou zvoleni do nějaké veřejné funkce, placené nad rámec členského příspěvku (de facto se jedná o další příjem z veřejného rozpočtu). Všechny ostatní příjmy jsou považovány za dary. Dary, členské příspěvky a tzv. stranická daň musí být ve výroční zprávě vykazovány odděleně.

Rakouská právní úprava rozlišuje dary, členské příspěvky a příspěvky stranických funkcionářů (tzv. stranická daň, resp. „zvláštní příspěvek“) ve formě odvodu části vlastního platu (odměny) do stranické pokladny. Tyto příjmy musí být ve finančním výkazu politické strany uvedeny odděleně.

Ve Francii není členský příspěvek považován za dar (protože s poskytnutím daru není spojena žádná protihodnota). Politická strana si může ve svých stanovách nastavit systém placení členských příspěvků jakkoli, např. odlišit „členský příspěvek“ od „stranické daně“, kterou musí platit zvolení funkcionáři. Jakékoli příjmy, které převyšují částky stanovené politickou stranou ve stanovách, jsou automaticky považovány za dar.

Návrh řešení

Navrhujeme doplnit do ZSPS zákonnou definici členského příspěvku a „stranické daně“ jako pravidelných, politickou stranou vyžadovaných příspěvků s tím, že přesné podmínky placení i výši členského příspěvku či stranické daně musí jednotlivé politické strany zakotvit přímo ve svých stanovách (organizačním řádu). Veškeré ostatní příjmy politické strany, poskytnuté jí jejími členy, které nebudou odpovídat definicím v ZSPS nebo podmínkám uvedeným ve stanovách či organizačním řádu politické strany a současně se nebude jednat o jiné zákonem vymezené druhy příjmů, budou považovány za dary. Další popsané související problémy budou řešeny pomocí dalších navrhovaných mechanismů.

Druhým možným řešením je nastavit jednotnou maximální výši členských příspěvků s tím, že jakékoliv další příspěvky od členů by byly automaticky považovány za dary. Pokud by byla shoda spíše nad tímto řešením, navrhujeme hranici maximální výše členského příspěvku stanovit na 10 000 Kč za jeden kalendářní rok.

3.6 POVINNOST PŘEVÁDĚT DARY A VÝDAJE NAD 10 000 KČ JEN BEZHOTOVOSTNĚ

Teze: **Bezhotovostní převody výrazně zvyšují transparentnost tím, že je zřejmé, odkud, kam, kdy a jaké jsou finanční toky od dárců směrem k politickým stranám a výdaje stran směrem ven.**

Úvod do problému

Na rozdíl od zahraniční praxe česká právní úprava v ZSPS nevyžaduje po politických stranách a jejich sponzorech, aby část finančních transakcí, zejména jde-li o vyšší částky, prováděli bezhotovostně. Na politické strany tak dopadá pouze zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti. Limit, zakotvený v § 4 tohoto zákona, od něž mají poskytovatelé plateb povinnost provést platbu bezhotovostně, je však příliš vysoký (350 000 Kč) na to, aby dokázal zabránit netransparentnímu financování politických stran např. formou vyšších částek poskytovaných v hotovosti. Zavedení povinnosti poskytovat peněžní dary (či jiná smluvní plnění) prostřednictvím bezhotovostního platebního styku by snížilo rizika spojená s netransparentním financováním politické strany i s ohledem na zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, protože zákon vyžaduje identifikaci a kontrolu klienta.

Kritika

Jedním z nedostatků současné právní úpravy financování politických stran je řada mezer, které umožňují politickým stranám přijímat dary či jiná hodnotná plnění od de facto anonymních dárců a sponzorů, např. od akciové společnosti s listinnými akciemi na majitele, nebo od fiktivních sponzorů, kteří sloužili pouze jako prostředníci mezi politickou stranou a skutečným sponzorem. Rizika jsou stejná jako v případě darů poskytovaných právníckými osobami: netransparentnost financování politické strany a předvolební kampaně, praní špinavých peněz, krácení daní, jednání „quid pro quo“ mezi politickou stranou a utajeným sponzorem.

Zahraníční zkušenost

Dobrým příkladem země, která vyřešila problémy s utajenými sponzory politických stran, je Portugalsko. Tamní politické strany smějí přijímat

všechny finanční prostředky pouze bezhotovostně, aby tak bylo možné identifikovat jejich původ. Výjimkou jsou velmi nízké příjmy, nepřesahující zákonem stanovené limity (jsou umožněny např. příležitostné drobné dary politické straně), věcné dary nebo vypůjčené věci (jejich hodnota se vykazuje podle tržní ceny). Rovněž všechny výdaje politické strany musí být uskutečněny prostřednictvím šeků nebo bankovním převodem (opět s výjimkou pro velmi nízké výdaje, nepřekračující zákonem stanovený limit).

Ve Francii mohou být dary politickým stranám, pokud překročí výši 150 EUR (cca 3837 Kč), poskytovány pouze bezhotovostně (šekem, převodem z účtu, kreditní kartou). Za případné porušení této povinnosti hrozí uložení pokuty ve výši 3750 EUR (cca 95 925 Kč) nebo trest odnětí svobody v trvání jednoho roku.

V Polsku je možné darovat politické straně peněžní částku fixovanou na výši minimální měsíční mzdy, a to pouze bezhotovostně (šekem, převodem z účtu, platební kartou). Peněžní dary na financování volební kampaně musí být poskytovány pouze bezhotovostně. Kromě toho je povinností politické strany shromažďovat peněžní prostředky na bankovních účtech. Prostředky na financování volební kampaně musí být shromažďovány odděleně na zvláštním bankovním účtu.

Návrh řešení

Politické strany by měly mít v první řadě povinnost přijímat peněžní dary ve výši přesahující 10 000 Kč pouze bezhotovostně. Limit 10 000 Kč je dle našeho názoru dostatečně vysoký a umožňuje politické straně přijímat malé peněžní dary v hotovosti bez zbytečné byrokracie, současně by ale měl dopadat na většinu peněžních darů poskytovaných politickým stranám. Navíc lze limit jen obtížně obcházet rozdělením daru mezi více fiktivních dárců. Samozřejmě je možné nastavit limit nižší.

Možným rozšířením je zavést povinnost přijímat bezhotovostně nejen dary, ale také další platby či členské příspěvky, pokud překročí zákonem stanovený limit 10 000 Kč. Důvodem je zamezení případným snahám obcházet přísná pravidla týkající se darování např. prostřednictvím členských příspěvků či plateb za fiktivní závazky.

Důležité je zároveň podchytit situaci, kdy dárci poskytují straně dar vícekrát za rok s tím, že celková výše přesáhne 10 000 Kč. Tuto skutečnost by

jako obdarovaný měla mít na starosti sledovat politická strana. Veškeré dary od stejného dárce, které by v celkovém součtu za daný kalendářní rok překročily hranici 10 000 Kč, by musely být převedeny bezhotovostně. Dary do této výše budou ale muset být podloženy potvrzením o přijetí daru nebo písemnou darovací smlouvou,⁵⁹ takže v případě nejasností zjištěných kontrolním orgánem bude mít strana k předložení tyto doklady.⁶⁰

V každém případě by bylo velmi vhodné uložit politickým stranám povinnost nejen přijímat dary (případně další platby) od určitého limitu bezhotovostně, ale také povinnost provádět bezhotovostně rovněž všechny výdaje přesahující stejný limit (10 000 Kč).

⁵⁹ První možností je ponechat povinnost politických stran uzavírat písemné darovací smlouvy jen v těch případech, v nichž to stanoví § 628 odst. 2 občanského zákoníku (tedy pokud je předmětem darování nemovitost nebo pokud je předmětem daru věc movitá, avšak k odevzdání a převzetí věci nedojde při darování), a také v případech, v nichž to stanoví § 18 odst. 3 ZSPS (výše daru od jednoho dárce přesahuje 5000 Kč), s tím, že v případě jiných darování budou muset politické strany vydat pouze příjmový doklad.

Druhou možností je uložit politickým stranám povinnost uzavírat písemné darovací smlouvy nad rámec občanského zákoníku vždy a současně vyžadovat příjmový doklad. Nevýhodou tohoto řešení je malá flexibilita, neboť tato povinnost může dopadat i na velmi malé částky (např. na dar ve výši 20 Kč v průběhu volební kampaně voličem bude muset být vystavena darovací smlouva). Proto by součástí druhé možnosti mělo být stanovení minimálního limitu, kdy by stačil pouze příjmový doklad (např. 1000 Kč).

⁶⁰ Politické strany si musí zjistit o dárci řadu údajů jak podle dosavadního znění ZSPS, tak podle novely ZSPS. Požadavek příjmového dokladu nebo písemné darovací smlouvy tedy nepředstavuje příliš velkou dodatečnou zátěž politických stran.

4 ZPŘÍSNĚNÍ KONTROLY HOSPODAŘENÍ PRÁVNICKÝCH OSOB S MAJETKOVOU ÚČASTÍ POLITICKÝCH STRAN

Teze: Právníkové osoby (spolu)vlastněné politickými stranami by měly procházet kontrolou financování obdobnou kontrole stran. Případné problémy ve financování se tím mohou podchytit a tyto subjekty se nestanou prostředníkem pro poskytování skrytých darů stranám.

Úvod do problému

Politické strany mají zakázáno samostatně podnikat, mohou ovšem spravovat vlastní majetek (např. pronajímat své sídlo) a dále zřizovat obchodní společnosti a vlastnit podíly v podnikatelských subjektech. Tyto subjekty mají vymezenou povolenou činnost, ta ovšem pokrývá řadu aktivit, od tištění letáků po pořádání sportovních akcí a rekreačních pobytů.

Tab. 7 **Přehled společností vlastněných největšími českými politickými stranami**⁶¹

Strana	Společnost	Ovládaný podíl
ODS	ODS Publishing s.r.o.	100 %
ČSSD	Cíl, akciová společnost v Praze	100 %
KSČM	NAŠE PRAVDA, spol. s.r.o.	100 %
KDU-ČSL	Nový Hlas, s.r.o.	100 %
Věci veřejné	Vydavatelství Pražan spol. s r.o. a Res Publica Publishing s.r.o.	100 %

Zdroj: Obchodní rejstřík 2012, vlastní zpracování

⁶¹ Na politické strany je ovšem navázána celá řada dalších firem. Jako příklad napojení (a zneužívání) lze uvést firmu Futura a.s. vydávající Haló noviny, napojenou na členy KSČM a spojenou s tzv. kauzou „milion za zákon“, kdy chtěli představitelé KSČM (v čele s vyjednavatelem Jiřím Dolejšem) přijmout milion korun za účelové hlasování o regulaci hazardu skrze uhrazení inzerce právě v Haló novinách.

Platná právní úprava nevyžaduje, aby bylo účetnictví těchto stranami ovládaných společností zveřejňované, a politické strany do svých výročních zpráv údaje o hospodaření ovládaných společností nezahrnují a nezveřejňují ani žádné další informace o jejich aktivitách.

Kritika

Finanční vazby mezi stranami a těmito společnostmi jsou neprůhledné a neodrážejí se ve finančních zprávách stran.⁶² Možnost podnikat skrze vlastněné společnosti označuje za rizikovou a potenciálně korupčně zneužitelnou také analýza Rady Evropy o financování politických stran.⁶³

Stávající právní úprava umožňuje obcházení zákona, kdy subjekty s vlastnickým podílem stran mohou nakládat s majetkem, který není vykazován. Skrze podniky (spolu)vlastněné politickou stranou může probíhat skryté financování stran. Systémový problém spočívá především ve snadné možnosti obcházet pravidla pro darování tím, že se namísto politické straně „darují“⁶⁴ finanční prostředky obchodní společnosti politickou stranou vlastněné, nebo se prostřednictvím obchodní společnosti politické straně poskytne finanční či jiná podpora jiným způsobem (např. poskytnutím služeb obchodní společnosti vlastněné politickou stranou za zvýhodněných podmínek).

Dále dochází k situacím, kdy firmy neposkytují své služby pouze svým mateřským stranám, což je myšlenka stojící v pozadí možnosti zřízení těchto firem, ale otevřenému trhu. Zdroje získané od „klientů“ těchto firem, tj. úhrady za zboží či služby, které mohou být předražené či fingované, potom firmy darují své mateřské straně, čímž peníze od „klientů“ doputují k zamýšlenému cíli. Propojení vlastněných firem se stranami může být velmi výrazné.⁶⁵ Strany tak de facto skrze (spolu)vlastněné společnosti podnikají, což je v rozporu s platnou regulací.

Navíc ačkoli obchodní společnost vlastněná politickou stranou nemůže podnikat v jiných oblastech, než jaké jsou uvedeny v § 17 odst. 3 ZSPS, tento

⁶² Více viz GRECO 2011:17–18.

⁶³ Rada Evropy 2003:19.

⁶⁴ Např. formou předražené či nerealizované zakázky.

⁶⁵ Např. Cíl, a.s. vlastněný ČSSD, který svému vlastníkovvi v roce 2011 daroval 30 mil. Kč a poskytl půjčky ve výši 177 mil. Kč.

zákaz se nevztahuje na případné dceřiné společnosti ve smyslu § 66a odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Ty mohou mít jako předmět podnikání uvedenu jakoukoli činnost, protože jde de iure o obchodní společnost vlastněnou jinou obchodní společností, nikoli vlastněnou přímo politickou stranou.

„Finanční vazby mezi těmi-
to firmami a danou stranou/
/hnutím jsou neprůhledné“
(GRECO 2011:17).

Zahraniční zkušenost

Zatímco právo na příjmy ze správy vlastního majetku politickým stranám upíráno není,⁶⁶ podnikání stran jako takové není běžné. Využívaný bývá např. (mnohdy problematický) fundraising formou sponzorských večerů.⁶⁷ V zahraničí existují stranami ovládané subjekty (firmy), které mohou realizovat servisní činnosti pro politické aktivity strany. Existence těchto společností je v Evropě běžná, stejně tak je ale běžná jejich kontrola. Tam, kde neexistuje dostatečná kontrola, přichází kritika ze strany skupiny států GRECO.⁶⁸ Zásadním požadavkem je zveřejňování finančních zpráv těchto společností a konsolidace jejich účtů s účty politických stran, které je (spolu)vlastní.

Návrh řešení

Problémy spojené s finančními vazbami ke společností (spolu)vlastněným státem a doprovodná rizika doporučujeme řešit tím způsobem, že hospodaření stranami (spolu)vlastněných společností bude kontrolováno a zveřejňováno dle pravidel pro politické strany.

Zpřísnění pravidel pro fungování, vykazování účetnictví a poskytování půjček od firem (spolu)vlastněných stranami by se mělo řídit následujícími pravidly: stranou (spolu)vlastněná obchodní společnost nebo družstvo by musely každoročně dokládat nezávislým auditorem ověřenou účetní

⁶⁶ Např. Velká Británie, Portugalsko, Slovensko, Německo a další.

⁶⁷ Využívaný je např. ve Velké Británii. Ne vždy jde ale o transparentní akci: např. v březnu 2012 propukl skandál, když se ukázalo, že premiér David Cameron hostí sponzory své strany a stranický pokladník „prodává vstupenky“ za milionové částky. Podrobnosti viz [www: <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/mar/26/david-cameron-private-dinners-tory-donors >](http://www.guardian.co.uk/politics/2012/mar/26/david-cameron-private-dinners-tory-donors) (24. 8. 2012).

⁶⁸ GRECO: Political Funding, kapitola 2.3.4.1. Entities directly or indirectly related to parties' sphere of activity, str. 22.

závěrku s tím, že auditor by nesměl být členem politické strany, která je vlastníkem obchodní společnosti. Doporučujeme, aby zpráva auditora obsahovala přehled uzavřených smluv a faktur nad 10 000 Kč pro zboží či služby, které společnost nakupuje i vydává. Zpráva by byla povinně zveřejněna na webových stránkách společnosti a poskytnuta kontrolnímu orgánu v termínech shodných s termíny pro odevzdání výročních finančních zpráv politických stran nebo by finanční zprávy ovládaných společností odevzdávaly samotné strany. Toto řešení by muselo být doplněno o důležité ustanovení, že obchodní společnost vlastněná politickou stranou nesmí nabývat majetkovou účast nebo členství v jiné obchodní společnosti (aby nebylo možné navrženou variantu obejít).

Zároveň by pro komplexnost nařízení bylo vhodné doplnit ustanovení, že tyto společnosti:

- ▶ nesmí být anonymními akciovými společnostmi,
- ▶ nesmí se účastnit veřejných zakázek nebo veřejných obchodních soutěží vyhlášených státem nebo územními samosprávnými celky, ani s takovými subjekty uzavírat smlouvy,
- ▶ nesmí být příjemcem subvencí (např. § 2 zákona č. 256/2000 Sb.), dotací, návratné finanční výpomoci (viz § 3 a § 14 zákona č. 218/2000 Sb.) nebo příspěvku na určený účel,
- ▶ nesmí hradit náklady na volební kampaně strany,⁶⁹
- ▶ musí každoročně (nebo v případě kontroly na vyžádání) doložit svou vlastnickou strukturu až na úroveň fyzických osob. Alternativou je povolit politickým stranám pouze výlučnou majetkovou účast – tedy že by společníkem mohla být pouze a jedině politická strana nebo hnutí.

⁶⁹ Náklady na volební kampaně by směla hradit pouze strana, resp. kandidáti.

Důvodem je zamezení skrytému financování z veřejných prostředků prostřednictvím napojení na stát nebo územní samosprávné celky, a také snaha o zamezení vstupu anonymních společníků či akcionářů, aby přes ně nebylo možné obcházet předpisy pro darování.

Další variantou je úplný zákaz vlastnictví majetkových podílů v právnických subjektech. Tento zákaz by však narazil na nález Ústavního soudu,⁷⁰ který prohlásil zamezení možnosti podnikat skrze tyto subjekty za protiústavní.

⁷⁰ Výtah rozhodnutí viz WWW: <<http://www.juristi.cz/index.php/vytah-z-rozhodovaci-innosti-us.html>> (15. 8. 2012).

5 VOLEBNÍ KAMPAŇ A JEJICH REGULACE

5.1 REGULACE VOLEBNÍ KAMPAŇ

Teze: Volební kampaně představují největší nárazový výdaj ze stranických pokladen. Snaha o volební úspěch tlačí strany ke stále vyšším výdajům. Regulace výdajů na volební kampaně pak představuje jeden z nástrojů omezení nezákonného financování politických stran.

Úvod do problematiky

Regulace volební reklamy (a potažmo kampaně) má obecně tři podoby, které se však vzájemně nevylučují. První možností regulace kampaně a politické reklamy před volbami je zajištění bezplatného či zvýhodněného přístupu do médií, k reklamním (plakátovacím) plochám atp. Druhou možností je kontrola a omezení určitých podob reklamy a s ní spojených činností. Třetí formou regulace volební kampaně je samotná definice volební kampaně a stanovení pravidel, která během kampaně platí.

Volební kampaň je v platné legislativě ČR upravena pouze dílčím způsobem, zejména v §16 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR. Upraveno je vyhrazení plakátovací plochy v obcích, zákaz zveřejňovat předvolební průzkumy 3 dny před volbami a vyhrazení 14 hodin bezplatného poskytnutí vysílacího času v České televizi a Českém rozhlase. Pouze pro tyto účely je předvolební kampaň vymezena 16 dny. Platný zákon o sdružování v politických stranách a hnutích se v části upravující hospodaření k financování volebních kampaní nevyjadřuje.

Kritika

V České republice neexistuje žádná regulace výdajů politických stran na volební kampaně, ani povinnost podrobně vykazovat výdaje na tyto kampaně. Výsledkem je roztáčení nekontrolovatelné spirály vysoce nákladných kampaní, zvyšování výdajů na volební kampaně a eskalace snah zajistit prostředky na tyto kampaně, včetně prostředků nelegálních, jdoucích mimo účetnictví politických stran. Nebylo sice prokázáno, že by na financování volebních kampaní byly použity zisky z korupce či jiné trestné činnosti, ale

média zaznamenala řadu podezření.⁷¹ Současný stav, tedy absence jakékoli regulace, je neudržitelný. Požadavek GRECO k regulaci kampaně zní „vyžadovat mnohem detailnější zveřejňování výdajů na kampaň ve výročních finančních zprávách“.⁷²

Novela ZSPS zavádí následující definici volební kampaně: „Volební kampaní se rozumí propagace strany a hnutí a jednotlivých kandidátů na kandidátní listině strany a hnutí nebo sdělení v neprospěch jiné strany a hnutí nebo jednotlivých kandidátů v souvislosti s jednotlivými druhy voleb.“ (Novela ZSPS 2012:6) Délka volební kampaně není definována, ukládá se pouze povinnost „oznámit den zahájení své volební kampaně Úřadu, a to nejpozději 3 dny před jejím zahájením“ (Novela ZSPS 2012:6).⁷³

V novele ZSPS je podrobně upraveno vedení speciálního účetnictví volební kampaně na zvláštním účtu umožňujícím pasivní dálkový přístup (jde o námi navrhovaný transparentní účet, viz kapitola 6). Upravena je také zpráva o financování volební kampaně. U bezúplatných plnění je požadováno doložení obvyklé ceny. Také je požadováno uvedení poskytnutých slev. Podrobně je také upravena velkoplošná reklama (billboardy), včetně evidence jejich počtu a umístění. Jedná se jednoznačně o pozitivní kroky směrem k větší transparentnosti a veřejnému dohledu nad financováním volebních kampaní. Přísnější pravidla jsou navrhována také u velkoplošné reklamy mající charakter volební agitace, která není součástí volební kampaně vedené kandidující stranou a hnutím nebo jednotlivými kandidáty na kandidátní listině strany a hnutí: nově je požadována identifikace zadavatele a opět identifikace umístění.

Novela ZSPS neobsahuje nastavení limitů na volební kampaň, neupravuje délku volební kampaně, ani neomezuje využívání jednotlivých forem volební reklamy.

⁷¹ Např. <http://www.novinky.cz/domaci/269627-rath-v-projevu-poslal-vzkaz-do-cssd-ty-penize-byly-na-volebni-kampan.html> (5. 6. 2012, 19:39) či <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=756422> (5. 9. 2012) nebo http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/poslanec-babak-je-podezrely-z-prani-spinavych-penez-628843?utm_source=zive&utm_medium=selfpromo&utm_campaign=rsshub (30. 5. 2011).

⁷² GRECO 2011, čl. 71, ad V).

⁷³ Úřadem se rozumí Úřad pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, s jehož zřízením počítá nově navrhovaný zákon o dohledu.

Zahraníční zkušenost

Veřejně podporovaná (financovaná) předvolební reklama

Nejčastější podobou podpory volební kampaně je zajištění přístupu do médií, konkrétně do veřejného vysílání. Další možností je zvýhodněné poštovné pro volební účely (např. v Belgii, Francii, Velké Británii, Japonsku, Lucembursku, Španělsku) a zvýhodněné či bezplatné poskytnutí míst pro předvolební tiskové materiály (plakáty, letáky, billboardy). V některých zemích místní správa a samospráva poskytuje zdarma prostor pro předvolební plakáty (např. v Belgii, Francii, Německu, Itálii, Nizozemí, Španělsku). Ve většině těchto zemí má také místní správa/samospráva za úkol vymezit místa, kde předvolební reklamní tiskoviny mohou být umístěny. Materiály, které daná pravidla nespĺňují, má místní autorita odstranit na náklady organizátora kampaně (např. Slovinsko). Pokud obce stranám zpřístupňují plakátovací plochy, vždy platí podmínka rovnoměrného rozdělení mezi všechny kandidáty.

Regulace a omezení

Důležitá část regulace předvolební reklamy se týká placeného vysílání v televizi a rozhlasu a zahrnutí voleb (informování o nich) do zpravodajství. Další možnosti regulace se vztahují na vyvěšování plakátů a billboardů na komerčních místech. Ve Velké Británii (a nejen tam) se tato položka stala finančně nejnáročnější položkou volební kampaně. V několika zemích (viz výše) jsou stranám místa pro plakáty poskytnuty zdarma. Někde je toto pravidlo doprovázeno zákazem nákupu komerčních plakátovacích ploch/billboardů (Španělsko). Dále může existovat zákaz reklamy v placeném tisku během volební kampaně (Japonsko). V Itálii zaručuje během 30 dnů před volbami rovný přístup všech kandidátů do tištěných médií speciální instituce (Garante per l'editoria e la radiodiffusione), ostatní reklama v tisku (noviny, časopisy) je zakázána.

Různé definice volební kampaně

V různých zemích existují odlišné definice předvolebního období či volební kampaně, které rozlišují mezi běžnými výdaji politické strany a výdaji spojenými s volbami. Oddělení volebních a nevolebních činností (a výdajů) s sebou nese mnohé problémy – vždy spojené se snahami obejít danou regulaci.⁷⁴ Přesto se jedná o všeobecně přijímané opatření. V mnohých státech je kampaň vymezena časově. V Austrálii volební kampaň („elec-

⁷⁴ Detailněji k problematice oddělení volebních a nevolebních činností/výdajů viz ACE na WWW: <<http://aceproject.org/main/english/pc/pce.htm>> (13. 7. 2012).

tion period“) trvá od doby, kdy je vydán soudní příkaz k volbám („election writ“) do uzavření volebních místností. Stejně je stanoven začátek oficiální volební kampaně v Kanadě. Délka kampaně v Japonsku je pouze 12 dnů do dolní komory a 17 dnů do horní komory, v Taiwanu dokonce jen 10 dnů. V Turecku regulace zpravodajského vysílání začíná platit až 15 dnů před volbami a poskytování bezplatného stranického vysílání je omezeno na pouhý týden (7 dnů) před dnem voleb.

Tab. 8 **Limity na výdaje na volební kampaně v evropských státech**

Limity na výdaje politických stran	Počet zemí	Země
Neexistují	23 (52,3 %)	Andorra, Rakousko, Bělorusko, Chorvatsko, Kypr, ČR, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Island, Irsko, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Malta, Monako, Nizozemí, Norsko, Srbsko, Švédsko, Švýcarsko, Ukrajina
Existují	21 (47,7 %)	Albánie, Belgie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Řecko, Maďarsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Makedonie, Moldávie, Černá Hora, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Rusko, San Marino, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Velká Británie

Zdroj: IDEA 2012, vlastní zpracování

Návrh řešení

V oblasti regulace volební kampaně lze navíc k opatřením navrhovaným v novele ZSPS zvážit zejména přesnější definici volební kampaně, dále upravení její délky a nastavení výdajových stropů volební kampaně. Všechna opatření však s sebou přinášejí rizika, zejména spojená s dozorem a vymahatelností.

Navrhujeme mírně doplněné znění definice volební kampaně: „Volební kampaní se rozumí propagace strany a hnutí a jednotlivých kandidátů na kandidátní listině strany a hnutí a informování o jejich aktivitách nebo sdělení v neprospěch jiné strany a hnutí nebo jednotlivých kandidátů v souvislosti s jednotlivými druhy voleb.“

Dále je možné vymezit délku volební kampaně, např. na 30 dnů před dnem voleb. Mimo toto období by byla volební kampaň zakázána. Uvedené opatření by zabránilo permanentní volební kampani a soutěži politických stran v brzkém zahájení kampaně. Jednalo by se zároveň o účinnou regulaci nákladů. Omezení délky volební kampaně by snížilo výdaje politických stran zejména na velkoplošnou reklamu, čímž by odpadla potřeba regulovat limity výdajů na volební kampaň. Dodržování období volební kampaně by šlo lépe kontrolovat a porušení tohoto pravidla sankcionovat. Odpadlo by tak odborně i administrativně náročné posuzování dodržení limitů, pokud by tyto byly stanoveny. Nevýhoda tohoto řešení spočívá v možném prolínání volebních kampaní na jednotlivé volby. Zůstává také případné riziko vydávání předvolební agitace za běžnou politickou činnost politické strany.

Pravděpodobně nejlepší alternativou je vymezení práv a povinností souvisejících s volební kampaní obdobně, jako je tomu v zákoně o volbě prezidenta republiky.⁷⁵ Tento zákon definuje volební kampaň a časový limit stanovuje dnem vyhlášení volby prezidenta ve Sbírce zákonů. Pro takto definovanou volební kampaň platí pravidla pro financování a zveřejnění financování.⁷⁶

Ohledně otázky stanovení limitů na výdaje volební kampaně nepanuje ve světě shoda. Výhodou jejich zavedení v České republice by ovšem bylo pravděpodobné omezení eskalujících výdajů na kampaň, což by mohlo napomoci snížit nenasytnou potřebu stran zajišťovat na kampaň stamiliony korun. Skutečná kontrola dodržování limitů výdajů na volební kampaň je ovšem velmi náročná. Existuje riziko, že při případném zavedení limitů by kontrola byla pouze formální a limity by se obcházely. Zavedení limitů výdajů na volební kampaň proto spíše nedoporučujeme. Jejich existence bez současného uplatňování funkční kontroly by byla zcela zbytečná.

Jednou z alternativ, jak omezit finanční náročnost volebních kampaní a tedy rizika nelegálního financování, je možnost úplného zákazu velkoplošné reklamy, tedy billboardů. Touto cestou se vydalo např. Polsko nebo Španělsko. Tento přístup je umocněn snahou přesunout důraz volební kampaně

⁷⁵ Srovnej definici v § 35 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).

⁷⁶ Je ovšem třeba upozornit, že uvedený zákon obsahuje i značně deklaratorní prvky. Není jasné, jak bude požadavek „Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě“ (§ 35, odst. 2 zákona) dozorován a případně sankcionován, zejména pokud stále není zřízen Úřad dohledu.

na mezilidskou rovinu (kontaktní kampaň) a také vírou v moc sociálních médií. Avšak dostupnost sociálních médií je omezená (především na mladší věkové skupiny) a krátké vstupy ve veřejnoprávních médiích nestačí k vytvoření spojení mezi jednotlivými stranami a jejich kandidáty v myslích voličů. Neparlamentní či nové strany by takto mohly být znevýhodněny. Zároveň panuje velmi důvodná obava,⁷⁷ že by strany finance, které by neutratily za billboardy, vynaložily na jinou formu reklamy. Úplný zákaz billboardů proto nelze doporučit.

Základem regulace volební kampaně musí být podrobná pravidla jejího financování, kvalitní úprava transparentnosti tohoto financování a funkční nezávislá kontrola, což navrhovaná právní úprava přináší. Tato problematika je dále řešena v kapitole 6.

⁷⁷ Tuto obavu v rozhovorech potvrdili i odborníci z reklamního a marketingového průmyslu.

5.2 STEJNÁ PRAVIDLA PRO SAMOSTATNÉ KANDIDÁTY

Teze: V senátních volbách mohou kandidovat samostatní kandidáti, je proto nutné, aby pro ně platily stejné podmínky jako pro kandidáty stranické. Individuální volební kampaně stranických kandidátů vedené paralelně se stranickými kampaněmi musí být zahrnuty do celkového financování politických stran.

Úvod do problému

Neregulované financování samostatných kandidátů představuje stejné riziko jako neregulované financování politických stran. Nezávislí kandidáti mohou kandidovat do Senátu Parlamentu ČR,⁷⁸ popřípadě mohou kandidovat v přímé volbě na prezidenta republiky (transparentnost financování volební kampaně u prezidentské volby je řešena zvláštním zákonem).⁷⁹ Neexistence regulace financování kampaní nezávislých kandidátů a tedy možnost neregulovaného vstupu silných finančních skupin může ovlivnit legitimitu a demokratický charakter voleb.

Podobný problém může nastat i u nestranických kandidátů figurujících na kandidátních listinách politických stran. A v neposlední řadě se jedná o stranické kandidáty, kteří vedou samostatnou doplňkovou kampaň. V těchto případech se jedná o možnost vyvedení části financí na volební kampaně mimo účetnictví politické strany a tedy mimo veřejnou kontrolu a dohled.

⁷⁸ §60 zákona č. 121/2002 Sb., o volbách do Parlamentu ČR.

⁷⁹ V analýze neuvažujeme obecní volby, které jsou v mnoha ohledech specifické, a téma otevírá částečně odlišný okruh otázek. Pro úplnost: nezávislý kandidát se může účastnit pouze voleb do Senátu (viz § 60 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb. a § 61 odst. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., stanovující náležitosti přihlášky kandidáta), voleb do obecních zastupitelstev (viz § 20 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb.; kandidovat může i sdružení nezávislých kandidátů) a také přímé volby prezidenta republiky. Nezávislý kandidát se nemůže účastnit voleb do Poslanecké sněmovny (musel by být na kandidátní listině nějaké politické strany, viz § 31 a § 32 odst. 1 písm. c) zákona č. 247/1995 Sb.), voleb do Evropského parlamentu (viz § 21 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb.) ani voleb do krajských zastupitelstev (viz § 20 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb.).

Článek 8 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy⁸⁰ o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní doporučuje přijmout pro financování kandidátů stejná pravidla, jaká existují pro politické strany.

Česká platná právní úprava financování kampaní jednotlivých kandidátů neupravuje.

Kritika

Ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2010 vedlo několik kandidátů individuální kampaně zároveň s kampaněmi, které vedly strany/hnutí, na jejichž kandidátních listinách byli uvedeni. Důvodem bylo především získání preferenčních hlasů. Zákon o politických stranách a hnutích však neupravuje dary placené přímo kandidátům nebo výdaje, které těmto kandidátům nastanou. V praxi to znamená, že závisí zcela na politice dané strany/hnutí, zda kandidát může vést vlastní kampaň a zda příjmy či výdaje na individuální kampaň jsou vykazovány ve zprávě dané strany nebo příslušného hnutí. Podle názoru GRECO tato praxe zcela jasně poškozuje transparentnost financování kampaní a umožňuje obcházet pravidla týkající se financování ze zakázaných zdrojů. S ohledem na článek 8 Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy proto hodnotící tým GRECO doporučuje, aby i kandidáti vedoucí vlastní volební kampaň, nezávislou na kampani politické strany/hnutí, podléhali, a to do nejvyšší možné míry, normám, jež jsou srovnatelné s těmi, které platí pro politické strany/hnutí.⁸¹

Novela ZSPS zakládá stejná pravidla pro vykazování financování volební kampaně jednotlivých kandidátů vedených na kandidátní listině politických stran jako pro strany samotné. Navrhovaná úprava však neřeší volební kampaně nezávislých kandidátů do Senátu. Na kandidáty do Senátu lze vztáhnout požadavek identifikace zadavatelů politické reklamy, kteří zároveň nepředstavují kandidující politickou stranu či hnutí. Otázka zveřejňování výdajů na kampaň však zůstává u nezávislých kandidátů do Senátu nevyřešená.

⁸⁰ Rada Evropy 2003.

⁸¹ GRECO 2011, čl. 63.

Zahraníční zkušenost

Většina evropských zemí v rámci zajištění maximální transparentnosti ve financích na volební kampaně vyžaduje podávání finančních zpráv nejen od politických stran, ale i od jednotlivých kandidátů. Z povinnosti odevzdávat zprávy o financích na volební kampaně nejsou vyjmuti ani nezávislí kandidáti.

Tab. 9 **Existence povinnosti odevzdávat finanční zprávu o kampani pro nezávislé kandidáty v evropských státech**

Musí kandidáti odevzdávat zprávy o financích na kampaň?	Počet	Země
Ano	31 (70,5 %)	Albánie, Andorra, Bělorusko, Belgie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Řecko, Maďarsko, Island, Irsko, Itálie, Litva, Makedonie, Malta, Moldávie, Černá Hora, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Rusko, Srbsko, Slovensko, Slovinsko, Ukrajina, Velká Británie
Ne	13 (29,5 %)	ČR, Lichtenštejnsko, Lotyšsko, Lucembursko, Monako, Nizozemí, Německo, Norsko, San Marino, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Rakousko

Zdroj: IDEA 2012, vlastní zpracování

Všichni kandidáti bez výjimky⁸² a bez ohledu na stranickou příslušnost (tedy i bez ní) musí podávat výkazy/zprávy o financích na svou volební kampaň⁸³ v těchto zemích: Albánie, Andorra, Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Litva, Malta, Moldávie, Černá Hora, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Rusko, Srbsko, Slovinsko, Velká Británie.

⁸² Povinnost se buď týká všech kandidátů jako takových, nebo jsou výslovně zmíněny „politické strany a nezávislí kandidáti“.

⁸³ O jakou volební kampaň konkrétně jde, se zemi od země mírně liší. Nejčastěji jde o volby parlamentní, prezidentské a volby do místních zastupitelstev.

V některých zemích dokonce nejde o pouhou jednu zprávu o financích po volbách. Například v Bělorusku všichni kandidáti odevzdávají dvě zprávy o financích: před volbami a po nich. V Dánsku je odevzdání finanční zprávy podmínkou pro obdržení finančních příspěvků od státu. V Řecku se povinnost odevzdávat finanční zprávu týká pouze úspěšných kandidátů. Islandské zákony požadují finanční zprávy pouze od kandidátů, kteří utratí na volební kampaň více než 300 000 ISK (2500 USD). Někde se povinnost vztahuje pouze na vybrané volby. Na Slovensku se tato povinnost týká pouze prezidentských kandidátů, na Ukrajině jen kandidátů v jednomandátových obvodech při parlamentních volbách. V některých zemích se povinnost podávat finanční výkazy pro jednotlivé kandidáty vztahuje pouze na nezávislé kandidáty (Bosna a Hercegovina, Maďarsko, Makedonie).

Návrh řešení

Pro financování volební kampaně nezávislých kandidátů by měla platit stejná pravidla jako pro financování volební kampaně politických stran a hnutí. Financování politické kampaně z osobních prostředků nezávislého kandidáta na kandidátce politické strany by mělo být zařazeno do účetnictví a finančních zpráv příslušné politické strany.

Novela ZSPS správně stanovuje, že vede-li kandidát na kandidátní listině strany/hnutí též samostatnou volební kampaň, je povinen straně/hnutí, na jejíž kandidátní listině je uveden, předat informace o příjmech a výdajích na volební kampaň, které zákon po straně či hnutí požaduje. Zejména se jedná o přehled bezúplatných plnění poskytnutých jednotlivým kandidátům v souvislosti s kandidaturou na kandidátní listině strany/hnutí s uvedením obvyklé ceny, nejde-li o peněžní dar, a identifikačních údajů o dárcích a poskytovatelích bezúplatných plnění, jakož i o výši výdajů na volební kampaň hrazených samotnými kandidáty; dále o přehled poskytnutých slev na volební kampaň straně/hnutí nebo jednotlivým kandidátům v souvislosti s jejich kandidaturou na kandidátní listině strany/hnutí s uvedením formy volební agitace, na kterou byla sleva poskytnuta, výše slevy a identifikačních údajů o poskytovatelích slev. Tento požadavek je třeba jednoznačně podpořit.

Zároveň je třeba formulovat povinnost regulující financování vlastních volební kampaní i pro samostatné kandidáty do Senátu. Zde se jako vhodné jeví využití ustanovení zákona o přímé volbě prezidenta republiky.⁸⁴ Povinnosti samostatného kandidáta do Senátu mohou být konstruovány obdobně, jako jsou definovány v ustanoveních § 23 a § 24, dále § 35, 36, 37 a § 38 (ev. i § 67) tohoto zákona, samozřejmě s příslušnými úpravami reflektujícími např. neexistenci výdajových limitů na volební kampaň u senátních voleb.

⁸⁴ Zákon č. 275/2012, o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).

6 VEŘEJNÝ PŘÍSTUP K ÚDAJŮM O FINANCOVÁNÍ

Netransparentnost financování politických stran je do značné míry umožněna tím, že jejich účetnictví není podrobena kvalitní kontrole, protože na něj „není vidět“. Zveřejňované účetní závěrky navíc nejsou ověřovány nezávislou, od státu pověřenou kontrolou, data v nich uvedená obsahují četné chyby a objevují se i další nedostatky.⁸⁵ V této kapitole přinášíme rozbor situace a konkrétní návrhy řešení.

6.1 TRANSPARENTNÍ ÚČET

Teze: Pro zajištění transparentnosti a důvěryhodnosti financování politických stran je vhodné zavést jednoduchý, přehledný a srozumitelný nástroj, kterým je tzv. transparentní účet.

Úvod do problému

Princip transparentních účtů spočívá v tom, že lze bez omezení, skrze elektronický vzdálený přístup, sledovat příjmy a výdaje daného bankovního účtu. V České republice nejsou transparentní účty pro strany zavedeny povinně, příslušný zákon je dnes vůbec nezmiňuje, nicméně předkládaná novela ZSPS navrhuje jejich zavedení pro výdaje na volební kampaně. Fakt, že transparentní účty mohou bez problémů fungovat i v podmínkách České republiky, dokládá existence transparentních účtů Strany zelených⁸⁶ či Pirátské strany.⁸⁷ Vládní TOP 09 zveřejňuje výpisy z centrálního účtu,⁸⁸ transparentní účet ovšem nemá.

⁸⁵ Např. nejasnosti ohledně uvedených výdajů, objemů a běžných cen nakoupeného zboží. Jako konkrétní příklad lze uvést náklady na billboardovou kampaň ČSSD ve volbách v roce 2010.

⁸⁶ Přehled transparentních účtů je dostupný na WWW: <http://www.zeleni.cz/strana/transparentni-finance/> a veškeré krajské účty na adrese: http://www.rb.cz/firemni-finance/transparentni-ucty/?tr_acc=kategorie&ta_category=15.00.

⁸⁷ Přehled transparentních účtů je dostupný na WWW: <http://www.pirati.cz/fo/start>. Transparentní účty jsou vedené u Fio banky.

⁸⁸ TOP 09 má více účtů, zveřejňuje jen jeden – centrální. Přehled pohybů na účtu je dostupný na WWW: <http://www.top09.cz/dokumenty/prehledy-prijmu-a-seznamy-darcu/>. Tento účet je vedený u České spořitelny.

Kritika

Předkládaná novela ZSPS navrhuje zřízení transparentních účtů pro správu všech prostředků použitých na financování volební kampaně.⁸⁹ Toto opatření je jednoznačně pozitivní, samo o sobě ovšem nemá reálnou možnost zabránit existujícím problémům s černým financováním.

Navrhované zavedení transparentního účtu na výdaje za volební kampaně je nutné doplnit řadou souvisejících podpůrných opatření. Navíc je nezbytné zavést transparentnost u všech účtů stran. Důležité totiž je, aby nebyly transparentní pouze některé účty stran, ale aby bylo skutečně vidět na veškeré příjmy a výdaje. V opačném případě zůstává prostor pro zatemňování a manipulace a opatření postrádá zamýšlený efekt.

Pro posílení transparentnosti je možné také zveřejňovat výpisy z účtů.⁹⁰ Výpisy z účtů lze zveřejňovat v podobě naskenovaných dokumentů, což je časově nenáročné. Dostatečná efektivita tohoto opatření bude zajištěna v kombinaci se zavedením přísnějších pravidel pro zveřejňování financování a zveřejňováním účetnictví ve formátu open data.

Všechny odborné instituce, národní i mezinárodní, kladou důraz na maximální transparentnost financování politických stran. Kromě zcela klíčové potřeby efektivní a hloubkové kontroly může právě zavedení transparentních účtů napomoci situaci v České republice, která by se tak mohla stát vzorným příkladem dobré praxe.

Zahraníční zkušenost

Například portugalské politické strany musí mít zřízeny zvláštní účty. Jeden musí být určen pouze pro příjem darů, jeden je určen pouze na hrazení volební kampaně. Samotné politické strany nemusí zveřejňovat své roční vyúčtování a vyúčtování volební kampaně, ale portugalský Ústavní soud toto účetnictví zveřejňuje v oficiálním věstníku a na svém webu (patrně ve zjednodušené podobě vzhledem k rozsahu dokumentů). Veřejnost má k těmto informacím přístup.⁹¹

⁸⁹ Viz §17a, odst. 4 novely ZSPS.

⁹⁰ Takto postupuje TOP 09, která každý měsíc zveřejňuje naskenovaný výpis z účtu.

⁹¹ GRECO 2010:13.

Španělská právní úprava vyžaduje, aby měla politická strana několik oddělených účtů: jeden pouze pro příjem členských příspěvků, jeden pro všechny ostatní dary od soukromých osob, jeden pouze pro financování volební kampaně. Španělské politické strany musí podávat podrobné roční vyúčtování a vyúčtování volební kampaně. Samotné politické strany nemají povinnost tyto dokumenty zveřejňovat (a ani to v praxi nedělají), zveřejnění dokumentů zajišťuje Účetní dvůr. Veřejnost – na rozdíl od státních orgánů – nemá přístup k podrobnějším informacím (např. nemůže se dostat k jednotlivým příjmovým dokladům apod.).⁹²

Návrh řešení

Pro zajištění transparentnosti financování stran doporučujeme zřízení transparentních účtů pro veškeré příjmy a výdaje stran – tedy nejen pro volební kampaně, jak navrhuje předkládaná novela ZSPS, ale také pro centrální účty stran a všechny účty stranických buněk, nejlépe posílené ještě pravidelným měsíčním zveřejňováním výpisů ze všech účtů strany. Důležitá je možnost exportu dat v předem vydefinovaných parametrech. Transparentní účty pro politické strany by měly mít povinně možnost vyhledávání a třídění jednotlivých plateb, historii transakcí a zveřejnění poznámek pro příjemce u jednotlivých transakcí: tyto poznámky by měly mít povinně vyplněné informace o tom, za jakým konkrétním účelem platba přišla či odešla. Za platný transparentní účet strany by pak byl považován pouze takový bankovní účet, který by splňoval tato kritéria.

Transparentní účty dnes nabízejí dvě banky (Fio⁹³ a Raiffeisenbank⁹⁴). Vedení i zřízení účtu je zdarma, takže stranu nijak finančně nezatíží. V souvislosti se zavedením tohoto opatření by bylo vhodné informovat všechny banky o tom, že existuje tato nová povinnost, a motivovat je k zavedení příslušného bankovního produktu.

⁹² GRECO (Spain) 2009:9–12.

⁹³ Podrobnosti na WWW: <http://www.fio.cz/bankovni-sluzby/bankovni-ucty/transparentni-ucet>.

⁹⁴ Podrobnosti na WWW: <http://www.rb.cz/firemni-finance/firemni-ucty/ucty-pro-neziskove-org-spol-vlastniku-a-bytova-druzstva/transparentni-ucet/>.

6.2 ONLINE ZVEŘEJŇOVÁNÍ VYÚČTOVÁNÍ A JEHO PODOBA

Teze: Pro zajištění transparentnosti je nezbytné zveřejňovat výroční a finanční zprávy online, a to v jednotné podobě, centralizovaně, s možností aktivního vyhledávání v obsahu, kopírování pasáží a exportu obsažených dat.

Úvod do problému

Podle aktuálně platných zákonů mohou politické strany a hnutí odevzdávat zprávu o financování volební kampaně a výroční finanční zprávu pouze v písemné podobě a veřejnosti je dostupný pouze jediný výtisk, umístěný v knihovně Poslanecké sněmovny. To naprosto neodpovídá dnešním požadavkům a možnostem, ani zásadě otevřenosti. Novela ZSPS odevzdávání zpráv v elektronické podobě pouze umožňuje, nestanovuje je tedy jako povinnost.

Přitom je elektronická verze zpráv důležitá také s ohledem na potřebnou a postupující digitalizaci a online zpřístupňování celé řady dokumentů veřejné správy a politického života. To souvisí se závazky spojenými s přistoupením České republiky k iniciativě Open Government Partnership, schváleným vládou dne 4. 4. 2012. V této iniciativě se v bodě III. /3. stanovuje povinnost zajistit zpřístupnění dat a informací, včetně zveřejňování dat ve standardním strojově čitelném formátu (nejlépe Excel a CSV). Tohoto doporučení by se měly držet i údaje zveřejňované nově zřizovaným kontrolním orgánem. Aktivní zpřístupňování informací a dat veřejné správy se stává standardem a odpovídá praxi v rozvinutých zemích OECD. Odevzdávání pouze tištěné podoby zprávy neodpovídá prostředkům a charakteru stávající práce s informacemi a ohrožuje podobu zveřejňovaných zpráv s ohledem na čitelnost, aktivní vyhledávání v informacích a strojové zpracovávání obsažených dat.

Kritika

Hodnotící zpráva GRECO současný způsob zveřejňování finančních zpráv výrazně kritizuje, když se „domnívá, že neexistuje žádná omluva pro to, aby uvedené údaje byly k dispozici pouze v tištěné podobě“ (GRECO 2011:18). GRECO také výslovně doporučuje „zajistit, aby se finanční zprávy politických stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti přístup k těmto zprávám“ (GRECO 2011:18).

Navrhovaná novela ZSPS stanovuje, že finanční zprávy budou elektronicky zveřejňovány nově zřízeným Úřadem pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“), neurčuje ovšem povinnost je v elektronické podobě už odevzdávat. To s sebou nese potenciálně reálnou potřebu převádět dokumenty z papírové podoby do elektronické (skenováním či přepisováním), což znamená zbytečné náklady a možné chyby při převádění dat a především prodloužení doby, než dojde k zveřejnění dokumentů.

Následující tabulka ukazuje, které parlamentní strany mají své vyúčtování dostupné online.

Tab. 10 **Online přístupnost výroční finanční zprávy na webových stránkách politických stran**

Politická strana	Rok 2011	Rok 2010	Rok 2009	Rok 2008	Rok 2007	Rok 2006
ČSSD	ANO	NE	NE	NE	NE	NE
ODS	ANO	NE	NE	NE	NE	NE
KDU-ČSL	ANO	ANO	ANO	NE	NE	NE
KSČM	NE	NE	NE	NE	NE	NE
SZ	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO
TOP 09	ANO	ANO	ANO			
VV	ANO, bez seznamu dárců	NE	NE	NE	NE	NE

Zdroj: Waldová, Smith 2012

Jak je z tabulky patrné, strany postupně začínají některé údaje o svém hospodaření zveřejňovat. Nejlépe si v tomto směru vede Strana zelených, v závěsu jsou KDU-ČSL a TOP 09. Rozdíly mezi nimi a dalšími stranami, které některá data uveřejňují, jsou ovšem nejen v podrobnosti a úplnosti uváděných dat, ale také v (ne)snadnosti tato data jednoduše na webu příslušné strany dohledat. Při hodnocení otevřenosti stran je mj. třeba brát v potaz, zda mají strany skutečný transparentní účet⁹⁵ a co lze z jejich účetnictví vyčíst.

⁹⁵ Např. TOP 09 skutečný transparentní účet nemá, přestože to takto prezentuje (podrobnosti s odkazy viz např. <http://kohovoliteu.blog.idnes.cz/c/270132/Je-financovani-TOP-09-opravdu-transparentni.html>).

Zahraníční zkušenost

Zveřejňování zpráv o financování stran v elektronické podobě je v zahraničí zcela běžné. Je zavedeno ve Velké Británii, v Portugalsku či na Slovensku, zveřejňování souhrnné zprávy je běžné ve Francii, Německu, Rakousku či Španělsku.

Na Slovensku vypracovávají strany jak předběžnou, tak závěrečnou zprávu.⁹⁶ Kromě toho musí politická strana čtvrtletně zveřejňovat seznam svých dárců v souladu s ustanovením § 23 zákona č. 85/2005 Z.z. na své internetové stránce. Také musí vypracovat výroční zprávu, kterou předkládá Národní radě⁹⁷ v listinné i elektronické podobě. Výroční zpráva je veřejná (zveřejňuje ji kancelář Národní rady na základě rozhodnutí Národní rady) a lze do ní nahlížet a pořizovat si kopie, opisy nebo výpisy. Nezveřejňují se pouze rodná čísla fyzických osob. Podoba zpráv je ale zcela nedostatečná (jde často o naskenované dokumenty a zprávy neobsahují potřebné podrobnosti).

V Polsku musí politická strana státní volební komisi předložit zprávu o zdrojích použitých na volební kampaň. Zpráva je předkládána písemně a také v elektronické podobě na médiu, jehož technické náležitosti (typ a formát dat) vymezí ministerstvo financí vyhláškou. Zpráva je následně publikována státní volební komisí v oficiálním úředním věstníku „Monitor Polski“. Zveřejněna je rovněž zpráva týkající se hospodaření s prostředky poskytnutými politické straně ze státního rozpočtu. Navzdory tomu, že podle zákona o politických stranách mají být zdroje financování politických stran přístupné veřejné kontrole, ze zákona nevyplývá, že by politická strana musela předkládat zprávu o prostředcích přijatých od soukromých osob.

Běžná je také povinnost v průběhu volebních kampaní zveřejňovat příjem darů i výdaje v krátkých periodách. Např. politické strany ve Velké Británii musí tyto údaje zveřejňovat během volební kampaně každý týden (údaje jsou dostupné online). V Estonsku mají politické strany povinnost zveřejňovat seznam dárců a přijatých darů po celou dobu své existence (nejen v průběhu volební kampaně) na svých webových stránkách.

Návrh řešení

Nejvhodnější formou pro zpřístupnění dat o financování stran je kromě zveřejňování na webových stránkách jednotlivých stran především centra-

⁹⁶ Např. zprávy za volby z roku 2012 jsou dostupné z WWW: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8156>.

⁹⁷ Jedná se o období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, Slovensko nemá dvoukomorový parlament.

lizovaná online databáze v podobě umožňující aktivní vyhledávání, třídění, kopírování a export dat, kterou by spravoval Úřad (tj. orgán pro dohled a kontrolu financování politických stran). Pro technickou stránku zajištění dat pro tuto databázi je třeba zajistit, aby se zdrojové datové dokumenty odevzdávaly rovnou v elektronické podobě. Potom nebude nutné dokumenty do elektronické podoby převádět, což by bylo nutné v případech, kdy by zprávy byly odevzdávány pouze v tištěné podobě (což navrhovaná novela ZSPS umožňuje). Při převodu do elektronické podoby může docházet k narušení potřebných kvalit pro čitelnost, k znemožnění aktivního vyhledávání v obsahu a kopírování obsahu.

Naše doporučení v tomto bodě spočívá v uzákonění povinnosti zveřejňovat vyúčtování stran v elektronické verzi. Vhodné by bylo doplnit toto opatření zavedením centralizované databáze, která by umožňovala vyhledávání a třídění dat, bezplatný a okamžitý (tj. i bez registrace) export dat do formátu Excel a CSV. Databáze by měla mít funkcionality co nejvíce kopírující funkcionality databáze IDEA⁹⁸ a připravované databáze Michaela L. Smithe a Elišky Waldové⁹⁹. Takto podrobné členění obsažených informací do jednotlivých sloupců by měl nově obsahovat formulář k ročnímu vyúčtování stran, který nastavuje Ministerstvo vnitra ČR. Formulář musí obsahovat také klauzuli o tom, že sponzor prohlašuje, že se jedná o jeho vlastní prostředky, které nebyly poskytnuty třetí osobou za účelem zprostředkování příslušné transakce.

Dostupnost dat bude představovat klíčový prvek pro efektivní kontrolu ze strany (odborné) veřejnosti a médií a tedy pro reálnou transparentnost financování stran. Data je nutné uvádět ve formátu, kde budou v jednotlivých, samostatných sloupcích¹⁰⁰ vyplněny následující údaje¹⁰¹:

⁹⁸ Institute for Democracy and Electoral Assistance (<http://www.idea.int/political-finance/>). Tato databáze může sloužit jako zdroj inspirace ve způsobu vyhledávání a možností exportování obsažených dat.

⁹⁹ Jedná se o chystanou databázi obsahující data o hospodaření největších parlamentních stran za období 2006–2011. Databáze bude zveřejněna online.

¹⁰⁰ Pro každý údaj bude ve formuláři vyúčtování i v databázi zřízen samostatný sloupec (tím bude zajištěna možnost s daty efektivně pracovat a eliminovat chyby). Pro následnou práci s daty a zamezení chybovosti je důležité právě přesné zanášení údajů do oddělených buněk vyúčtování, což umožní třídění dat dle potřeby kontrolorů či výzkumníků.

¹⁰¹ Je vhodné uvést maximum informací, které umožňuje zveřejnit zákon o ochraně osobních údajů.

Příjmení	...
Jméno	...
Rok narození	...
Bydliště: ulice a číslo	...
Obec	...
PSČ	...
Výše daru v Kč	...
Typ daru (u nepeněžního přesný popis)	...
Datum darování (DD. MM. YYYY)	...
Která místní organizace dar získala	...

Doporučujeme v rámci úprav regulace novelizovat i zákon č. 101/2000 Sb. a zahrnout do něj (do § 9) výjimku, která by umožnila zpracování osobních údajů i bez souhlasu subjektu, který poskytl politické straně či hnutí dar. Tím by byly vyřešeny potenciální komplikace se zveřejňováním informací o financování stran a hnutí a nebylo by nutné ke každému daru poskytovat speciální svolení ke zpracování osobních údajů. V oblasti finanční podpory politických stran je tato varianta s ohledem na potřebu transparentnosti plně obhajitelná.

V případě, že by nebyl schválen zákaz poskytovat dary skrze právnické osoby, je nezbytné, aby formulář obsahoval podrobně členěné informace také o darech od právnických osob. Dále musí formulář obsahovat prohlášení, že firma v posledních 4 letech nezískala žádnou veřejnou zakázku či jiný obdobný kontrakt.¹⁰² Formát musí být pro všechny politické strany a hnutí jednotný, aby se s ním dalo jednoduše a bez dalších nákladů pracovat.

Existence takové databáze by umožnila řešení dalšího problému, kterým je velmi nízká frekvence zveřejňování stranických financí. Prostřednictvím databáze lze zveřejnit data velmi rychle. Doporučujeme zavést povinnost zveřejňovat veškeré údaje na účtech stran do 30 dnů od uskutečnění plnění (příjem, výdej). Toto opatření je důležité především v předvolebním období, kdy je téměř bezprostřední zveřejňování údajů zcela běžné v zahraničí (viz výše).

¹⁰² Toto prohlášení by muselo pokrývat kompletně celou škálu možných veřejných kontraktů.

6.3 KAŽDOROČNÍ ZPRÁVA O STAVU FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN

Teze: Veřejnost i zákonodárci mají právo znát souhrn informací o stavu financování politických stran v ČR. Tyto informace může nejlépe poskytnout instituce pověřená dohledem nad stranickým financováním.

Úvod do problému

Běžnost praxe v zahraničí a závažnost problému u nás přináší myšlenku na ustavení pravidla každoročního předkládání zprávy o stavu financování politických stran, a to formou přednesení této zprávy ředitelem nově zřízeného kontrolního orgánu pro financování politických stran (Úřadu) v Parlamentu ČR.

Kritika

V České republice dnes neexistuje žádný nezávislý orgán pověřený kontrolou financování politických stran. Zprávu o financování stran vydává pouze Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ve formě usnesení.¹⁰³ Úplnost předložených výročních finančních zpráv tak kontrolují parlamentní politické strany, které také navrhují vládě podání návrhu Nejvyššímu správnímu soudu na pozastavení činnosti těch politických stran, které nepředložily úplnou výroční finanční zprávu. Politické strany tak kontrolují samy sebe i své konkurenty.¹⁰⁴

Zahraníční zkušenost

Předkládání výroční zprávy o financování stran funguje např. v Německu, kde je povinností každé politické strany vypracovat účetní zprávu, která je veřejná a podléhá přezkumu nezávislého auditora. Auditorem potvrzené účetní zprávy přijímá Spolkový sněm. Souhrnnou zprávu o stavu financování politických stran každoročně prezentuje na plenárním zasedání předseda Spolkového sněmu. Tato zpráva je následně zveřejněna ve formě parlamentního tisku.

¹⁰³ Např. sněmovní tisk č. 2152, Zpráva o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2011, dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/doc/00/08/89/00088968.pdf>> (5. 7. 2012).

¹⁰⁴ Viz ustanovení § 14 až 18 ZSPS.

Návrh řešení

Vzhledem ke znění novely ZSPS, která obsahuje zavedení nezávislé kontrolní instituce (Úřadu), je vhodné spolu s jejím zřízením ustanovit předkládání zprávy o financování politických stran jako pravidelnou a povinnou aktivitu této instituce. Osoba řídící Úřad by každoročně přednesla v Parlamentu zprávu o stavu financování politických stran. Přednesení by probíhalo na půdě Parlamentu a bylo by obdobné přednášení zpráv o činnosti NKÚ. Zpráva by byla bezprostředně poté zveřejněna na internetu, konkrétně na webové stránce Úřadu, a její kopie by byly – stejně, jako je tomu dnes – zaslány na vědomí vládě ČR a ministerstvu financí.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Informování těchto institucí je důležité a logické proto, že výsledky kontroly výročních finančních zpráv mají vliv na další existenci politických stran (vláda může podat Nejvyššímu správnímu soudu návrh na pozastavení jejich činnosti, ev. na jejich rozpuštění, ministerstvo financí rozhoduje o vyplacení státních příspěvků podle § 20 ZSPS).

7 KONTROLA

7.1 AUDITOVÁNÍ HOSPODAŘENÍ POLITICKÝCH STRAN A ZAJIŠTĚNÍ NEZÁVISLOSTI AUDITORŮ

Teze: Auditování účetní závěrky je prvním nutným krokem dohledu nad financováním politických stran. Zkušenosti ukázaly, že podmínky auditu politických stran by měly být dále zpřísněny.

Úvod do problému

Audit účetnictví politických stran představuje základní standardní nástroj kontroly a je požadován ve většině evropských zemí. Pro nezávislost takovéto kontroly je klíčové, aby auditor nebyl v naprosto žádném vztahu s auditovanou politickou stranou či hnutím, a to včetně stávajícího či bývalého členství v dané straně.

Existují i opatření mající za cíl objektivizovat volbu auditora a omezit možnost, že si politické strany vyberou auditora, který bude ochoten svoje závěry upravit dle požadavku politické strany. Mezi objektivizující nástroje patří výběr auditorů losováním, omezení doby, po kterou může politickou stranu auditovat jeden auditor, či požadavek dvou nezávislých auditů.

Platná právní úprava v České republice předpokládá zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad.¹⁰⁶

Kritika

Z analýzy auditování hlavních politických stran v České republice vyplývá, že se nemusí jednat o zcela nezávislý proces. Dvě hlavní politické strany léta auditují tři vzájemně propojení auditoři (viz tabulka 11). Ing. Šrámek a ing. Havránek jsou představiteli jak HZ Praha, s.r.o., tak HZ Consult, s.r.o., a také Bene Factum a.s. Firma Bene Factum je navíc spojena s údajnými podivnými finančními operacemi poslance Věcí veřejných Michala Babáka. Na problematičnost této auditorské firmy poukázala i regulační Rada pro

¹⁰⁶ ZSPS, §18, odst. 1, b).

veřejný dohled nad auditem.¹⁰⁷ Tyto souvislosti, jakkoli v žádném případě nedokazují účelové úpravy auditorských zpráv obou hlavních politických stran, znevěrohodňují celý proces auditu financování politických stran.

Tab. 11 Přehled auditorských společností a auditorů ověřujících finance politických stran

Strana	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
ČSSD	Ing. Petr Šrámek, HZ Praha s.r.o.	Ing. Hana Filipcová, HZ Praha s.r.o.	Ing. Hana Filipcová, HZ Praha s.r.o.	Ing. Petr Šrámek, Bene Factum a.s.	Ing. Petr Šrámek, Bene Factum a.s.	Ing. Tomáš Brumovský, Ing. Lukáš Kvapil, NBG, spol. s r.o.
ODS	Ing. Petr Šrámek, HZ Praha s.r.o.	Ing. Miloš Havránek, HZ Consult s.r.o.	Ing. Miloš Havránek, HZ Consult s.r.o.	Ing. Miloš Havránek, HZ Consult s.r.o.	Ing. Miloš Havránek, HZ Consult s.r.o.	Ing. Miloš Havránek, HZ Consult, s.r.o.
KDU-ČSL	Ing. Jiří Müller, Müller-audit, s.r.o.	Ing. Jiří Müller, Müller-audit, s.r.o.	Ing. Jiří Müller, Müller-audit, s.r.o.	Ing. Jiří Müller, Müller-audit, s.r.o.	Ing. Jiří Müller, Müller-audit, s.r.o.	Karel Hochman, AUDIT AK CONSULT
KSČM	Ing. František Češka	Ing. František Češka	Ing. František Češka	Ing. František Češka, D and G, finanční služby (CZ) s.r.o.	Ing. Marie Bočková	Ing. Marie Bočková
SZ	Ing. Tomáš Brumovský, NBG, s.r.o.	Ing. Tomáš Brumovský, NBG, s.r.o.	Ing. Tomáš Brumovský, NBG, s.r.o.	Ing. Tomáš Brumovský, NBG, s.r.o.	Ing. Tomáš Brumovský, NBG, s.r.o.	Ing. Tomáš Brumovský, NBG, s.r.o.
TOP 09			Ing. Ivan Ptáčník	Ing. Ivan Ptáčník	Ing. Ivan Ptáčník	Ing. Ivan Ptáčník
VV	Ing. Jiří Baloun, H.B.J. Audit, s.r.o.	Ing. Jiří Baloun, H.B.J. Audit, s.r.o.	Ing. Jiří Baloun, H.B.J. Audit, s.r.o.	Ing. Jiří Baloun, H.B.J. Audit, s.r.o.	Ing. Jiří Baloun, H.B.J. Audit, s.r.o.	Ing. Jiří Baloun, H.B.J. Audit, s.r.o.

Zdroj: Waldová, Smith 2012

¹⁰⁷ Komora auditorů serveru Česká pozice oficiálně potvrdila, že v souvislosti s auditorskou společností Bene Factum dala podnět k prošetření Finančně analytickému útvaru Ministerstva financí (FAŮ). Komora se podle serveru začala činností Bene Factum zabývat už loni v létě. Podnět jí dala Rada pro veřejný dohled nad auditem. Více viz WWW: <<http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/Babak-si-asi-vymyslel-Podaji-si-ho-Kalouskovi-serifove-234937>>, (23. 7. 2012).

Zpráva GRECO konstatuje, že je vhodné zavést další opatření na posílení kontrolního procesu a (vnímání) nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí.¹⁰⁸ Například jde o požadavek, aby auditori rotovali po určitém nepřetržitém počtu let poskytování služeb jedné straně, případně o požadavek, aby velké strany ustanovily druhého auditora z jiné společnosti.

Novela ZSPS podmínky auditování politických stran zpřísňuje. Podle této úpravy je strana/hnutí povinna určit auditora, který k ní nemá přímý nebo nepřímý finanční, obchodní, pracovněprávní nebo jiný vztah. Auditora určí revizní orgán strany/hnutí s tím, že téhož auditora lze určit opakovaně nejvýše pět po sobě následujících kalendářních let. Jedná se o krok správným směrem, zejména je třeba ocenit požadavek, aby stranu nebo hnutí nemohl auditovat auditor, který k nim má nějakých přímý nebo nepřímý vztah. Návrh přesto nejde dostatečně daleko. Například doba pěti let, po kterou může stranu auditovat jeden auditor, je příliš dlouhá, nedostatečný je i požadavek, aby auditory vybíral revizní orgán strany.

Zahraniční zkušenost

V Rakousku mají strany povinnost odevzdávat finanční zprávu ověřenou a podepsanou dvěma auditory (příčemž tito auditori nesmějí pracovat pro stejnou firmu). Stejně tak ve Francii musí být odevzdávaná finanční zpráva ověřena dvěma auditory.

Losování auditorů, které zamezuje netransparentní provázanosti mezi stranami a jejich auditory, je zavedeno např. na Slovensku.

Návrh řešení

Auditování financování politických stran je potřeba zpřesnit nastavením dalších podmínek. Za klíčové opatření považujeme rotování auditorů. Doporučujeme stanovit podmínku, že jeden auditor či jedna auditorská firma může auditovat politickou stranu pouze dva roky po sobě, třetí rok pak vždy musí být vybrán jiný auditor nebo auditorská firma. Navrhované opatření se jeví jako nejefektivnější a zároveň pro politické strany neznamená významně zvýšené finanční nároky.

¹⁰⁸ GRECO 2011.

Ve světě je poměrně rozšířen i požadavek na zpracování dvou nezávislých auditů na hospodaření politických stran. I toto opatření se jeví jako velmi efektivní, ale může být zejména pro menší politické strany finančně náročné. Proto doporučujeme zavést toto opatření pouze pro politické strany zastoupené v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Jedná se o politické strany s vyšším státním příspěvkem za obdržené hlasy a s příspěvkem na mandát, a proto nelze předpokládat, že by pro ně byl požadavek na druhý nezávislý audit finančně devastující. Požadavek na zpracování dvou nezávislých auditů by straně poprvé vznikl při účetní závěrce roku, ve které se politická strana dostala do Poslanecké sněmovny.

Třetím doporučením je požadavek absence přímého či nepřímého vztahu mezi politickou stranou a auditorem. Neexistenci takového vztahu by měl auditor prokázat čestným prohlášením. Nepravdivé čestné prohlášení by mělo být sankcionováno.

Ke zvažování je možné dát i nezávislý výběr auditora. Auditory pro jednotlivé strany může např. vybírat Komora auditorů losováním. Tento požadavek ale přináší množství praktických problémů, např. zda do osudí zařazovat všechny auditory, nebo pouze ty, kteří o to požádají, popřípadě vysoké finanční nároky, kdyby si malá politická strana vylosovala drahou auditorskou firmu. V případě splnění doporučení uvedených výše je požadavek na losování auditora nadbytečný.

7.2 NEZÁVISLÝ ÚŘAD

Teze: Na dodržování zákonem stanovených povinností upravujících financování politických stran musí dohlížet silný nezávislý orgán, který má kapacitu odhalovat pochybení a pravomoc ukládat sankce. Existence nezávislého monitorování financování politických stran a volebních kampaní navíc patří mezi základní principy systému protikorupčních opatření.

Úvod do problému

Financování politických stran a volebních kampaní a jejich vykazování a zveřejňování představuje složitou komplexní záležitost, zvláště pokud existují propracovaná pravidla regulující tuto oblast. Porušování existujících pravidel může mít charakter chyb nebo podvodů ryze účetního charakteru, případně nedostatků spojených se zveřejňováním jednotlivých údajů (pozdní, neúplné nebo zkreslené zveřejnění), ale zejména může jít o porušování pravidel přijímání finančních prostředků (dary v rozporu s pravidly) a jejich vynakládání (nelegální propagace, porušování limitů, anonymní politická propagace apod.). Zároveň fungování politických stran představuje citlivou oblast, kde se právo na společenskou kontrolu střetává s právem na volnou politickou soutěž, a zásahy státu do oblasti financování stran mohou hraničit s ovlivňováním politické soutěže.

Na druhé straně, stejný negativní dopad na svobodný zápas politických sil může mít neregulované financování politických stran a volebních kampaní a absence dohledu nad nimi a nad nastavenými pravidly, pokud se volební kampaně a fungování politických stran obecně dostanou do závislosti na skupinách disponujících dostatečnými finančními prostředky. Z těchto důvodů na financování politických stran většinou dohlížejí zvláštní nezávislé instituce a dohled není svěřen standardním orgánům státní správy.

Otázka dohledu je velmi výrazně obsažena ve dvou klíčových doporučeních Rady Evropy, která se vztahují k prevenci a potlačování korupce. Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. 4 z roku 2003 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní ve svém článku 14 doporučuje, aby členské státy zajistily nezávislé monitorování financování politických stran a volebních kampaní.¹⁰⁹ Toto nezávislé

¹⁰⁹ Rada Evropy 2003.

monitorování má zahrnout dohled nad účetnictvím politických stran, nad výdaji na volební kampaně a nad jejich prezentováním a zveřejněním. Článek 15 stejného doporučení pak vyzývá členské státy k vytvoření specializovaných složek v rámci justice, policie a dalších orgánů bojujících proti nelegálnímu financování politických stran a volebních kampaní.

Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě ve svých Směrnících pro regulaci politických stran¹¹⁰ vychází z doporučení Rady Evropy a zdůrazňuje nutnost legislativního i praktického zajištění nestrannosti a nezávislosti na politických tlacích. Je třeba legislativně detailně a důkladně ošetřit jmenování členů dohledového orgánu a vymezení jejich povinností a činností tak, aby se zabránilo politickým tlakům. Důležité je dále přesně vymezit charakter a rozsah pochybení spojených s financováním politických stran a kampaní, a také stanovit postup při odvolávání vůči správnému rozhodnutí dohledového orgánu.¹¹¹

V České republice byl původně dohled nad financováním politických stran svěřen do kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ). Rozhodnutí Ústavního soudu č. Pl. ÚS 26/94 z října 1995 prohlásilo ustanovení zákona, která dávala NKÚ pravomoc kontrolovat financování politických stran a hnutí, za neústavní. Toto rozhodnutí dle výkladu odpovědných orgánů bránilo utvoření monitorovacího mechanismu financování politických stran/hnutí, neboť by všechny druhy kontroly vládních či jiných veřejných orgánů byly považovány za nepřiměřené zasahování do záležitostí takových soukromoprávních entit (a následně prohlášeny za neústavní).

V současnosti je dohled nad financováním politických stran v České republice obsažen v ZSPS. Podle ustanovení paragrafu 20a) odst. 4 Poslanecká sněmovna zjišťuje jednou za rok úplnost předložených výročních finančních zpráv stran a hnutí za uplynulý kalendářní rok, pokud byly Poslanecké sněmovně předloženy v řádné lhůtě, a doplnění výročních finančních zpráv stran a hnutí z předchozích kalendářních let, u nichž Poslanecká sněmovna dříve zjistila, že jsou neúplné, nebo výročních finančních zpráv stran a hnutí za předchozí kalendářní léta, které nebyly dosud Poslanecké sněmovně vůbec předloženy. O svých zjištěních informuje Poslanecká sněmovna Ministerstvo financí.

¹¹⁰ OSCE/ODIHR 2011.

¹¹¹ Tamtéž, 2011:79.

Kritika

Aktuálně platná opatření považuje za nedostatečné například hodnotící zpráva GRECO, podle níž „největší nedostatek zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, spočívá v nedostatku důkladné a proaktivní kontroly. (...) Ustavení efektivního kontrolního mechanismu a zajištění náležitého vymáhání pravidel financování politických stran/hnutí a volebních kampaní se musí stát prioritou.“ (GRECO, 2011:22)

Zpráva GRECO požaduje „zajistit zavedení nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran/hnutí a volebních kampaní (včetně kampaní vedených přímo kandidáty); (ii) zajistit, aby měl tento mechanismus mandát, pravomoc, ale i přiměřené zdroje pro účinnou a proaktivní kontrolu financování politických stran/hnutí a volebních kampaní, vyšetřování údajných porušení pravidel o financování politických stran/hnutí a, je-li to vhodné, i pro ukládání sankcí a (iii) zavést jasný postup pro předkládání a (následně) prověřování stížností podaných občany a médii s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní“.
(GRECO 2011:23)

Z výše uvedeného je zřejmé, že dohled nad financováním politických stran prováděný Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky je zcela nedostatečný. Existující systém dohledu a kontroly neumožňuje efektivně dohlížet na naplňování zákona a pravidel financování politických stran a volebních kampaní, není schopen vyšetřovat podezření na pochybení spojená s financováním politických stran a není povolán řešit stížnosti a podání občanů. Na takovéto aktivity nemá Poslanecká sněmovna potřebnou odbornou a personální kapacitu. Tím, že dohled nad financováním politických stran je svěřen politikům samým, je také zásadním způsobem znevěrohodněna objektivita a nezávislost výkonu dohledu a jeho závěrů. Nejsou tak připraveny podmínky pro postupné snižování nedůvěry, která v české společnosti panuje vůči politickým stranám. V neposlední řadě nejsou formálně naplněna doporučení Rady ministrů Rady Evropy ani závěry a doporučení skupiny států GRECO.

Zahraniční zkušenost

Zahraniční praxe je poměrně roztržštěná. V různých zemích dohlížejí na financování politických stran a kampaní různé instituce. Často jsou také dohledové činnosti rozděleny mezi různé orgány, například jeden orgán přijímá výroční finanční zprávy, jiný je kontroluje a další orgány konají

v případě zjištěných nesrovnalostí. Orientační přehled orgánů, které kontrolují finanční zprávy politických stran, nabízí tabulka 12.

Tab. 12 **Kontrolní instituce pro financování politických stran v evropských státech**

Orgány	Četnost	
Další instituce (daňové úřady, kontrolní komise, policie, legislativní orgány, protikorupční agentury)	18 (26,1 %)	Albánie, Bělorusko, Belgie, Bulharsko, ČR, Estonsko, Německo, Řecko, Irsko, Lotyšsko, Litva, Makedonie, Monako, Norsko, Rusko, Slovensko, Slovinsko, Velká Británie
Nejvyšší auditní orgány	14 (20,3 %)	Albánie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Finsko, Maďarsko, Island, Itálie, Makedonie, Moldávie, Černá Hora, Srbsko, Slovinsko, Španělsko
Volební komise	9 (13 %)	Albánie, Bosna a Hercegovina, Litva, Moldávie, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Rusko, Ukrajina
Ministerstva	9 (13 %)	Rakousko, Bělorusko, Chorvatsko, Kypr, Finsko, Moldávie, Černá Hora, Nizozemí, Slovensko
Zvláštní instituce	7 (10,1 %)	Francie, Řecko, Itálie, Norsko, Portugalsko, Srbsko, Velká Británie
Soudy	7 (10,1 %)	Andorra, Francie, Litva, Lucembursko, Portugalsko, Rumunsko, Ukrajina

Zdroj: IDEA 2012, vlastní zpracování

Ve Velké Británii je zřízena Volební komise (The Electoral Commission).¹¹² Jedná se o nezávislý orgán zřízený britským parlamentem, který reguluje financování politických stran a kampaní a vydává standardy pro zdárný průběh voleb. Volební komise je zároveň oprávněna ukládat sankce ve správním řízení či podávat trestní oznámení. Významnou roli hraje komise při vzdělávání politických subjektů ohledně přesného dodržování

¹¹² Viz WWW: <<http://www.electoralcommission.org.uk/about-us>> (21. 5. 2012).

platné legislativy formou vydávání metodických doporučení a výkladových stanovisek k zákonům upravujícím financování politických stran.

V Lotyšsku existuje „Protikorupční agentura“ plnící jak úkoly směrem k vyšetřování trestných činů korupčního charakteru, tak úkoly správního orgánu dohledu v protikorupčních záležitostech. Do její sekce prevence korupce (správní sekce) je zařazeno i oddělení dohledu nad financováním politických stran. Dalšími odděleními této sekce jsou oddělení prevence korupce a oddělení dohledu nad aktivitami veřejných činitelů, čili zjednodušeně řečeno dohledu nad střety zájmů. Agentura má postavení nezávislého správního orgánu. Správní sekce je podřízena předsedovi vlády, ale nezávislost garantuje ředitel, který je volen parlamentem na pět let. V oddělení dohledu nad financováním politických stran pracuje 15 pracovníků – právníků a účetních. Jejich mandát zahrnuje povinnost zveřejňovat všechny dary politickým stranám do deseti dnů od obdržení informace od politických stran, publikovat cenové mapy reklamy v předvolebním období, kontrolovat pravidelné finanční zprávy politických stran, příjmy a výdaje na volební kampaně a dodržování limitů volebních kampaní politických stran a třetích osob. Oddělení též vyšetřuje ilegální donory (dary od právnických osob, zprostředkované dary, nadlimitní dary). Pracoviště je dále oprávněno udělovat sankce a prošetřovat podněty od občanů.

Ve Francii existuje Národní komise účtů kampaní a politického financování (Commission Nationale des Comptes De Campagne et Des Financements Politiques). Politické strany odevzdávají komisi účetní dokumenty ověřené dvěma auditory (rozvahu a výkaz zisků a ztrát s přílohami). Rolí komise je ověřovat respektování účetních a finančních povinností stran a každý rok vládě odevzdávat seznam subjektů, které tyto povinnosti nerespektují. Subjekt, který porušil podmínky regulace financování politických stran, pak ztrácí veřejnou podporu na další rok. Úkolem komise ve věci volebních účtů (dle Volebního zákoníku) je dále žádat policii o vyšetření ve všech případech, kdy to je potřeba pro vykonání kontrolní role komise, a oznámovat příslušnému státnímu zástupci všechny případy, kdy mohlo dojít k porušení stanovených pravidel. Ve věci účtů politických stran je komise povinna informovat daňové úřady o všech případech porušení zákonů o uznatelnosti darů, které jsou jí známy.

Speciální úřad dohledu nad financováním politických stran mají např. v Portugalsku. Účty politických stran a volební kampaně z hlediska jejich souladu se zákonem kontroluje Ústavní soud, který rovněž uděluje sankce. V kontrole účetnictví mu od roku 2005 napomáhá nově vytvořený orgán

Entidade das Contas e Financiamentos Políticos/Entity for Accounts and Political Financing (EAPF). Jde o nezávislý orgán působící v rámci Ústavního soudu. Skládá se z předsedy a dvou členů, ze kterých alespoň jeden musí být autorizovaným účetním auditorem. Členové jsou voleni na čtyři roky Ústavním soudem, lze je zvolit opakovaně. Ústavní soud také členy kontroluje, jsou mu odpovědní. EAPF je zodpovědný za technickou kontrolu účtů politických stran a všech volebních účtů. Výsledky auditu a kontroly předává Ústavnímu soudu, který pak činí závěrečné rozhodnutí.¹¹³ EAPF může vydávat i vlastní rozhodnutí a doporučení směřující ke kontrolovaným subjektům, má tedy i samostatnou (proaktivní) správní iniciativu nezávislou na Ústavním soudu.¹¹⁴ Strany s EAPF musí spolupracovat a komunikovat, jinak jim hrozí pokuty. EAPF si může vyžádat také informace od soukromých či veřejných subjektů.

Návrh řešení

Ministerstvo vnitra zpracovalo návrh samostatného zákona (zákon o dohledu), kterým se zřizuje Úřad pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí se sídlem v Praze. Tato nově navrhovaná právní úprava je výrazným krokem správným směrem. Úřad, který nová úprava zřizuje, je nezávislý státní orgán, jemuž jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu.

Úřad by měl vykonávat dohled na základě zpráv předkládaných stranou/hnutím nebo z vlastní iniciativy, pokud strana/hnutí zprávu nepředloží nebo pokud Úřad zjistí, že strana/hnutí, popřípadě jiná osoba, nesplnila povinnost stanovenou zákonem o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Postupy vedoucí k zajištění nezávislosti Úřadu jsou obdobné jako v případě Nejvyššího kontrolního úřadu.

V návaznosti na tento vývoj lze doporučení shrnout do následujících bodů:

Jako nejvhodnější řešení pro Českou republiku se jeví zřízení nezávislého Úřadu dohledu nad financováním politických stran a volebních kampaní s postavením ústředního správního úřadu. Legislativní návrhy Minister-

¹¹³ V praxi jsou audity účtů prováděny externími auditorskými firmami vybíranými na základě veřejných zakázek. Závěrečná rozhodnutí Ústavního soudu tak vycházejí z těchto auditů, což je předmětem kritiky.

¹¹⁴ Doporučení EAPF však nejsou právně závazná, což je považováno za další slabinu systému.

stva vnitra ČR představují velmi solidní základ a do značné míry reagují na kritické připomínky GRECO. Jádrem činnosti Úřadu by měla být věcná kontrola toho, jak politické strany dodržují pravidla regulující jejich financování, tedy nikoli pouze formální kontrola výročních finančních zpráv. Vymezení činnosti Úřadu by mělo dostatečně zřejmě uvádět, že Úřad jednak koná vlastní šetření, jednak přijímá podněty od občanů a tyto podněty prošetřuje. Úřad musí disponovat dostatečnou personální a odbornou kapacitou provádět reálnou kontrolní činnost a prošetřovat podání.

Vzhledem k obtížnosti přesného vydefinování potřebných oprávnění Úřadu doporučujeme po dvou letech fungování Úřadu přistoupit k podrobnému zhodnocení jeho fungování a v případě potřeby upravit či doplnit jeho kompetence a procesní pravidla.

Klíčovou podmínkou efektivního fungování Úřadu a jeho věrohodnosti v očích politických subjektů je jeho nezávislost. Cestou k dosažení nezávislosti je detailní vymezení profilu a volby předsedy Úřadu a jeho kolegia a procedur fungování Úřadu. Sama možnost skutečně nezávislého úřadu je politickými stranami a celou řadou komentátorů zpochybňována. Navzdory hluboce zakořeněné nedůvěře české společnosti v to, že by nějaká instituce mohla být nezávislá na politických vlivech, zkušenosti potvrzují, že je to možné. Svědčí o tom např. zkušenosti s některými představiteli NKÚ (Lubomír Voleník, Miroslav Kala) nebo s osobou ombudsmana (Pavel Varvařovský), které ukazují, že bez ohledu na původní stranickou nominaci je možné být ve funkci nestranný a nezávislý.

Někteří komentátoři doporučují jako hospodárnější variantu svěřením funkce dohledu nad financováním politických stran Nejvyššímu kontrolnímu úřadu (po nezbytných legislativních změnách),¹¹⁵ což by také více odpovídalo evropskému trendu. Tento krok by ovšem v praxi přinesl řadu legislativních i praktických komplikací, které se soustřeďují na skutečnost, že NKÚ na rozdíl od navrhovaného Úřadu není správním úřadem a nedisponuje pravomocí udělovat sankce.

Alternativou k vytvoření samostatného Úřadu je zřízení Protikorupční agentury. Protikorupční agentura by mohla plnit řadu dalších dohledových funkcí vztahujících se k prevenci a potlačování korupce a zvyšování transparentnosti veřejného života. Protikorupční agentura by se současně mohla zabývat (nebo by se postupně mohla začít zabývat) dalšími dohledovými

¹¹⁵ Více viz Novák 2012.

funkcemi, např. kontrolou lobbingu, dohledem nad zákonem proti střetu zájmů, v budoucnu by se mohla zabývat majetkovými přiznáními aj.

Protikorupční agentura by představovala efektivní a levné řešení, protože by se jí mohla se schvalováním dalších zákonů jednoduše přidávat další agenda bez toho, že by se musel předělávat Úřad (a jeho název).

8 SANKCE

Teze: Vhodné sankce za porušení zákonem uložených povinností a vynucování dodržování přijatých pravidel jsou nutnou součástí fungování efektivního systému financování politických stran.

Úvod do problému

Jakákoli regulace povinností spojených s financováním politických stran a volebních kampaní musí obsahovat i dostatečné sankce. Bez existence sankcí je jakkoli dobrá úprava podmínek financování politických stran formální a zbytečná. Sankce zároveň musí být konstruovány tak, aby adekvátně postihovaly všechny aspekty porušování podmínek financování politických stran, včetně podvodného jednání. Sankce by měly zahrnovat kromě postihování politické strany jako právnické osoby rovněž postih odpovědných pracovníků jako fyzických osob a postihování jednotlivých kandidátů jako fyzických osob. Měly by být použitelné i vůči třetím osobám, které poruší zákonné povinnosti spojené s financováním politických stran. Sankce by zároveň měly být dostatečně flexibilní, aby reagovaly na konkrétní situaci, tedy aby adekvátně reagovaly jak na pouhé zanedbání povinností, tak na vyslovený podvod. Vymezení charakteru a výše sankcí je úzce propojeno s charakterem orgánu, který na naplňování zákonných podmínek dohlíží a o sankcích rozhoduje.

Platný zákon (ZSPS) uvádí tři různé sankce za porušení ustanovení tohoto zákona: (1) pokuty, (2) dočasné pozastavení výplaty státních příspěvků a (3) pozastavení činnosti dané strany nebo hnutí (které může vést v konečném důsledku ke zrušení příslušné politické strany nebo hnutí). Za přijetí daru v rozporu s ustanovením zákona je odváděna pokuta ve výši dvojnásobku uvedeného daru. Pokud strana nepředloží výroční finanční zprávu, nebo je tato zpráva shledána Poslaneckou sněmovnou jako neúplná, je pozastaveno vyplácení státního příspěvku. V případě opakovaného nepředložení finanční zprávy může vláda zahájit právní kroky vedoucí k pozastavení činnosti příslušné politické strany nebo hnutí.

K poměrně zásadní změně situace došlo v roce 2011 v souvislosti s přijetím zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který dopadá i na politické strany a hnutí. Z výčtu trestných činů v zákoně č. 418/2011 Sb. v kombinaci se zákonem č. 40/2009 Sb., za něž jsou právnické osoby odpovědné, je pro politické strany relevantní zejména: podíl-

nictví (§ 214 a 215), legalizace výnosů z trestné činnosti (§ 216 a 217), zkrácení daně, poplatku a podobné platby (§ 240), zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění (§ 254), přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332) a nepřímé úplatkářství (§ 333). Sankce pro právnické osoby jsou uvedeny v § 15. Jedná se o relativně tvrdé sankce (např. zákaz činnosti či zrušení právnické osoby).

Kritika

K vyšetřování podezření na trestné činy spojené s financováním politických stran dochází pouze výjimečně. Známý je pouze případ Libora Nováka, manažera ODS stíhaného v roce 2000 za daňové delikty v souvislosti se sponzorskými dary, jehož však soud zprostil obžaloby.

V současnosti nastavený systém sankcí nepostihuje všechna pochybení spojená s porušováním pravidel financování politických stran, umožňuje „zkoušet“ porušování pravidel s rizikem pouhého odložení vyplácení příspěvku. Zákon také neumožňuje postihovat v případě porušení pravidel individuální kandidáty a další osoby (např. realizátory anonymní volební kampaně), případně dárce.

Novela ZSPS výrazně rozšiřuje okruh deliktů, za které je možné udělit sankce. Předmětem sankce je podle této novely zejména neauditování účetní závěrky či pochybení při výběru auditora. Dále subjektům hrozí sankce, pokud neoznámí den zahájení volební kampaně nebo adresu internetových stránek, pokud neoznačí svým názvem nebo zkratkou a pořadovým číslem využívané formy volební agitace, pokud nezřídí zvláštní bankovní účet k financování volební kampaně nebo pokud volební kampaň financují mimo tento účet, pokud nepředloží v zákonné lhůtě zprávu o financování volební kampaně a výroční finanční zprávu, popřípadě pokud předloží zprávy bez předepsaných náležitostí a neodstraní ve stanovené lhůtě nedostatky v těchto zprávách.

Zároveň nová právní úprava zavádí novou kategorii přestupků spojených s financováním politických stran a kampaní, kdy je sankcionováno porušení pravidel kandidáty na kandidátních listinách, kteří vedou samostatnou volební kampaň. Přestupkem je i vedení tzv. „černé kampaně“. Výše sankcí (200–600 tis. Kč) však stále neodpovídá závažnosti některých deliktů.

Zahraniční zkušenost

Zahraniční modely sankcí jsou velmi různorodé. Jednotlivé typy možných sankcí v evropských zemích ukazuje tabulka 13.

Tab. 13 **Druhy a četnost sankcí za porušení pravidel financování politických stran v evropských státech**

Sankce	Četnost
Pokuty	32 (24,6 %)
Ztráta financování z veřejných zdrojů	26 (20 %)
Vězení	23 (17,7 %)
Propadnutí nelegálního daru	16 (12,3 %)
Zrušení strany	10 (7,7 %)
Ztráta voleného úřadu	5 (3,8 %)
Pozastavení činnosti strany	5 (3,8 %)
Ztráta mandátu určitého kandidáta	3 (2,3 %)
Ztráta politických práv	3 (2,3 %)
Bez sankcí (pouze Švédsko)	1 (0,8 %)

Zdroj: IDEA 2012, vlastní zpracování

Například v Belgii platí, že pokud strana, kandidát či zvolená osoba za stranu (straníky i nestraníky) přijme dar v rozporu se zákonem, pak je osoba potrestána pokutou 26–100 000 EUR a strana ztrácí federální grant ve výši dvojnásobku přijatého daru. Za nevykázání seznamu darů s identitou dárců nebo za jeho pozdní dodání je strana potrestána ztrátou federálního financování na 1–4 měsíce, zvolení členové pokutou 26–100 000 EUR.

Ve Francii je sankcí za přijetí neoprávněného daru až rok vězení. V Německu hrozí uvěznění až do výše tří let nebo pokuta tomu, kdo ve snaze skrýt původ stranických financí či majetku nebo ve snaze vyhnout se zveřejnění účtu způsobí nepřesnosti ve finančních údajích strany či odevzdá nepřesnou účetní závěrku předsedovi Spolkového sněmu, případně rozdělí přijatý dar na menší částky nebo neodevzdá dar kompetentní osobě ve straně. Stejnými tresty jsou postihováni auditoři, kteří odevzdají nepravdivou zprávu o auditu stranických účtů.

Ve Velké Británii jsou jednotlivá porušení regulace financování politických stran a volebních kampaní rozpracována velmi detailně. Např. je vyjmenováno 31 skutkových podstat, které mají za následek trestní stíhání, 70 skut-

kových podstat, za které může hrozit trestní stíhání nebo správní sankce, a 7 skutkových podstat, za které hrozí správní sankce.

Většina evropských zemí také zahrnuje mezi sankce zbavení mandátu konkrétní osoby, která se dopustí porušení pravidel financování politických stran a kampaní.

V některých zemích (např. Belgie) existují i sankce uplatňované proti dárčům, pokud jsou to oni, kdo poruší zákon.

Návrh řešení

Podporujeme opatření navrhovaná v nové legislativní úpravě připravované Ministerstvem vnitra ČR, konkrétně zavedení právních deliktů spočívajících v neoznačení vlastní volební agitace, v nepředložení výroční finanční zprávy a zprávy o financování volební kampaně v termínu a s příslušnými náležitostmi, či v neodstranění nedostatků. Správním deliktem je i nezřízení zvláštního volebního účtu a popřípadě financování volební kampaně mimo tento účet. Zde je nutné podotknout, že zejména postih za financování volební kampaně mimo volební účet by mělo být sankcionováno tvrději, protože tento správní delikt nejvíce naznačuje černé financování. Sankce za tento delikt je navrhována ve výši 200 000 Kč, vhodnější by byla alespoň nejvyšší sazba 600 000 Kč. Dále se jedná o zavedení přestupků postihujících pochybení při vykazování samostatné kampaně kandidátů na kandidátních listinách a dále o přestupky třetích osob provozujících volební reklamu.

Daleko razantněji by mělo být využito možností, které dává trestní zákon a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Vznik a efektivní fungování Úřadu pro veřejný dohled nad hospodařením politických stran představuje významný zprostředkující prvek, jehož prostřednictvím se indicie o možném naplnění skutkových podstat trestných činů dostanou k orgánům činným v trestním řízení.

Za správné opatření lze rovněž označit navržené udělování a vymáhání sankcí Úřadem, který tak nahrazuje roli finančních úřadů. Konstrukce Úřadu zaručuje daleko větší míru nezávislosti a menší riziko účelového mocenského zasahování do činnosti politických stran, než by tomu bylo u standardního orgánu státní správy, jakým je finanční úřad. Na druhé straně specializace Úřadu umožní lepší odhalování a sankcionování nedostatků.

9 ZÁVĚR

Implementace doporučení uvedených v této analýze by představovala významný krok při zvyšování transparentnosti financování politických stran v České republice. Zároveň by zajistila plnění závazků České republiky, pokud jde o podobná doporučení, k jejichž plnění ve své zprávě vyzývá skupina států GRECO. Uzákonění těchto doporučení by bylo přínosné i v mnoha dalších směrech, z nichž vytkneme na závěr tři hlavní body.

Za prvé, kvalitnější regulační rámec financování politických stran by představoval další pojistku regulérní soutěže mezi politickými stranami a kandidáty na volené úřady, což je základním kamenem demokratického politického systému. Zároveň by mohl napomoci zvrátit dlouhodobý trend oslabování důvěry veřejnosti v parlament a vládu a ukázat občanům, že vláda přistupuje k boji proti korupci se vší vážností. Jak uvedl Ústavní soud České republiky v odstavci 29 svého nálezu č. II. ÚS 1969/10: „Ústavní garance respektu základních principů a pravidel vnitrostranické demokracie se nejen v ČR jeví nezbytnější zvláště v současné době, kdy politické strany a obecně stranicko-politický systém prochází krizí, projevující se zejména ztrátou důvěry společnosti v politické strany a stranickou politiku jako takovou. Za jednu z hlavních příčin je možné označit procesy „kartelizace“ a nadměrné oligarchizace politických stran... V konečném důsledku tak dochází nejen k narušení svobodné soutěže jak uvnitř politických stran (netransparentní výběr kandidátů, fenomén „mrtvých duší“, tajné předvolební dohody), tak i navenek (netransparentní financování politických stran, volební podvody), ale rovněž k negativnímu ovlivnění politického systému, zpochybnění jeho legitimacy a fungování (korupce).“ Doporučení navržená v této analýze by tak mohla přinést podstatné zlepšení ve fungování politické soutěže o veřejné úřady, a tím zajistit spravedlivou soutěž politických sil, jak o ní hovoří článek 22 Listiny základních práv a svobod.

Za druhé, užitek z těchto opatření by pravděpodobně měly především politické strany samotné, a to zejména z hlediska posílení důvěry veřejnosti v tyto strany a posilování vazeb mezi politickými stranami a jejich voliči. Kromě toho by regulace výdajů na volební kampaně umožnila politickým stranám – zejména těm, jež přijímají větší množství darů od českých občanů – vydávat více prostředků na účely, které nejsou spojeny přímo s kampaní (např. na organizaci strany, rozvíjení odborných znalostí a vypracovávání analýz a na celkový lidský a fyzický kapitál strany). Možnost

stran investovat prostředky tímto způsobem by byla přínosem nejen pro samotné politické strany, ale zároveň by z dlouhodobého hlediska vedla ke zlepšení veřejné politiky.

Za třetí, politické strany by se mohly obávat, že některá z našich legislativních doporučení by mohla vést ke snížení objemu získávaných darů. Máme za to, že tomu tak být nemusí. Majitelé společností s ručením omezeným nebo manažeři veřejně obchodovaných společností mohou i nadále dávat dary politickým stranám jako fyzické osoby. Zvýšením kontroly (či případným zákazem) firem vlastněných politickými stranami lze odstranit existující mezery a korupční rizika a zároveň naplnit vizi politických stran sloužících potřebám české společnosti. Většina omezení, která doporučujeme, má za cíl zvýšit transparentnost. Příkladem může být zákaz darů od osob bez volebního práva, který vyplní mezeru v regulaci, nicméně dotkl by se jen velmi malého počtu osob. Z dlouhodobého hlediska je pravděpodobné, že po přijetí těchto opatření by se objem soukromých darů mohl naopak spíše zvýšit než snížit. Se zvyšováním transparentnosti systému financování politických stran si veřejnost dary politickým stranám přestane spojovat s negativními jevy, zejména s korupcí. Toto vnímání je dnes zcela pochopitelné, protože politici dosud nevyřešili zcela zjevné problémy, které příjmy stran provázejí. Dary politickým stranám jsou nicméně žádoucím aspektem politického vyjádření vůle občanů demokratické společnosti. V mnoha jiných zemích není poskytnutí daru politické straně vnímáno jako něco negativního, naopak je vnímáno jako zcela běžný a pozitivní krok k vyjádření vlastního názoru a podpoře politického života. Jakmile se zvýší transparentnost financování stran, lze očekávat také zlepšení postoje občanů a zvýšení jejich ochoty politické strany podporovat a poskytovat jim dary.

SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ

- Tabulka 1:** Nesrovnalosti v přehledu příjmů politických stran – str. **16**
- Tabulka 2:** Platnost zákazu poskytování darů od právnických osob v evropských státech – str. **23**
- Tabulka 3:** Formy zákazu přijímání darů v evropských státech – str. **25**
- Tabulka 4:** Zákaz darů od právnických osob se státní účastí či státními zakázkami v evropských státech – str. **26**
- Tabulka 5:** Existence limitů pro dary od fyzických, resp. právnických osob za rok v evropských státech – str. **36**
- Tabulka 6:** Výše limitů pro dary od fyzických, resp. právnických osob za rok v evropských státech – str. **37**
- Tabulka 7:** Přehled společností vlastněných největšími českými politickými stranami – str. **45**
- Tabulka 8:** Limity na výdaje na volební kampaně v evropských státech – str. **54**
- Tabulka 9:** Existence povinnosti odevzdávat finanční zprávu o kampani pro nezávislé kandidáty v evropských státech – str. **59**
- Tabulka 10:** Online přístupnost výroční finanční zprávy na webových stránkách politických stran – str. **67**
- Tabulka 11:** Přehled auditorských společností a auditorů ověřujících finance politických stran – str. **74**
- Tabulka 12:** Kontrolní instituce pro financování politických stran v evropských státech – str. **80**
- Tabulka 13:** Druhy a četnost sankcí za porušení pravidel financování politických stran v evropských státech – str. **87**
- Obrázek 1:** Znázornění příčin zájmu o kontrolu financování politických stran – str. **9**
- Obrázek 2:** Strom problémů – str. **11**
- Obrázek 3:** Strom cílů zvýšení transparentnosti financování politických stran v ČR – str. **18**

ZDROJE

ACE. Election Campaigns. Dostupné z WWW:

<<http://aceproject.org/main/english/pc/pce.htm>> (13. 7. 2012).

Aktuálně.cz. Schwarzenberg: Všichni víme, že ČEZ financoval strany.

29. 9. 2011. Dostupné z WWW:

<<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=715678>>
(14. 6. 2012).

Austin, Reginald, Tjernström Maja (eds.). Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series [online]. IDEA, Sweden, 2003.

Dostupné z WWW:

<www.idea.int/publications/funding_parties/funding_of_pp.pdf>
(7. 4. 2012). ISBN: 91-89098-92-7.

Česká národní banka. Co je to obvyklý úrok. Dostupné z www:

<http://www.cnb.cz/cs/faq/co_je_obvykly_urok.html> (13. 6. 2012).

Diamond, Larry. „A Quarter-Century of Promoting Democracy.”

Journal of Democracy 18 (4): 118-120. 2007.

Elections and Referendums Act 2000. Dostupné z WWW:

<<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>> (14. 6. 2012).

GRECO. Evaluation Report on Portugal Transparency of Party Funding. 2010.

GRECO. Evaluation Report on Spain Transparency of Party Funding. 2009.

GRECO. Evaluation Report on the Ireland Transparency of Party Funding. 2009.

GRECO. Evaluation Report on the United Kingdom on Transparency of Party Funding. 2008.

GRECO. Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“ (Téma II). Generální ředitelství pro lidská práva a právní záležitosti, ředitelství monitoringu, Rada Evropy, 2011. Dostupné z WWW:

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%2910_CzechRep_Two_CZ.pdf> (29. 5. 2012).

GRECO: Political Funding. Dostupné z WWW:

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf>
(24. 8. 2012).

IDEA. Funding of Political Parties and Election Campaigns. 2003.

ISBN 91-89098-92-7. Dostupné z WWW:

<http://www.idea.int/publications/funding_parties/index.cfm> (9. 5. 2012).

IDEA. Political Finance Database. Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2012. Dostupné z WWW: <<http://www.idea.int/political-finance>> (15. 4. 2012).

Jarmara, Tomáš. Analýza vývoje politických stran v ČR z hlediska teorie catch-all party. Politologica 1, Univerzita Palackého v Olomouci, 2003. ISBN 80-244-0619-5. Dostupné z WWW: <http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/Veda/AUPO/AUPO_Politologica_1.pdf> (23. 8. 2012).

Krajský soud Ústí nad Labem. Rozsudek ze dne 13. 4. 2004, sp. zn. 15 Ca 1/2002.

Ministerstvo financí Slovenskej republiky. Voľby 2012 – Správy politických strán. Dostupné z WWW: <<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8156>> (3. 7. 2012).

Ministerstvo vnitra ČR. Důvodová zpráva k Zákonu o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých dalších zákonů. 2012.

Ministerstvo vnitra ČR. Návrh Zákonu o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých dalších zákonů. 2012.

Ministerstvo vnitra ČR. Platné znění části zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění. 2012.

Nejvyšší soud. Rozsudek NS ze dne 3. 1. 2001, sp. zn. 29 Cdo 2011/2000.

Nejvyšší soud. Rozsudek NS ze dne 18. 8. 2011, sp. zn. 29 Cdo 1693/2009.

Novák, Jakub. Financování stran bude zřejmě hlídat nový úřad. Aktuálně.cz, WWW: <<http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=753526>> (13. 8. 2012).

Obchodní rejstřík. 2012. Dostupné z WWW: <<http://portal.justice.cz/>> (16. 6. 2012).

OSCE/ODIHR. Guidelines on Political Party Regulation. Venice Commission. Varšava, 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.osce.org/odihr/77812?download=true>> (11. 7. 2012). ISBN 978-92-9234-804-5.

Parlament České republiky. 131 – Usnesení Kontrolního výboru z 23. schůze dne 27. dubna 2012 ke zprávě o kontrole výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2011. Dostupné z WWW: <<http://www.psp.cz/doc/00/08/89/00088968.pdf>> (5. 7. 2012).

ParlamentníListy.cz. Babák si asi vymýšlel. Podají si ho Kalouskovi šerifové. 5. 6. 2012. Dostupné z WWW: <<http://www.parlamentnilisty.cz/zpravy/Babak-si-asi-vymyslel-Podaji-si-ho-Kalouskovi-serifove-234937>> (23. 7. 2012).

Rada Evropy. Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. 2003. Dostupné z WWW: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>> (5. 7. 2012).

Respekt institut. Korupce na Státním fondu životního prostředí? aneb Labyrint tvrzení a ráj peněz. Dostupné z WWW: <<http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/2011/11/Aktualizovana-analyza-kauzy-SFZP-Respekt-institut.pdf>> (5. 6. 2012).

Rothstein, Bo. Anti-Corruption – A Big Bang Theory. QoG Working Paper Series 2007:3. The Quality of Government Institute, Goteburg Univerisity. 2007.

Rovenský, Jan. Věčka skrývají své velké dárce za anonymní akcie. Také v Panamě. Novinky.cz. 31. 3. 2012. Dostupné z WWW: <<http://www.novinky.cz/domaci/263476-vecka-skryvaji-sve-velke-darce-za-anonymni-akcie-take-v-paname.html>> (14. 6. 2012).

Transparency International - Česká republika. Studie národní integrity. 2011. ISBN: 978-80-87123-17-1.

Ústavní soud. Rozhodnutí Ústavního soudu č. Pl. ÚS 26/94. Říjen 1995. Dostupné z WWW: <<http://kraken.slv.cz/Pl.%C3%9AS26/94>> (15. 6. 2012).

Valášková, Marie. Soukupova Médea zařídila ČSSD až 90 % slevy na kampaň. Tvrdík to potvrdil. iHNed.cz. 26. 4. 2011. Dostupné z WWW: <<http://zpravy.ihned.cz/c1-51675390-soukupova-medea-zaridila-cssd-az-90-slevy-na-kampan-tvrdik-to-potvrdil>> (14. 8. 2012).

van Biezen, Ingrid. Financing political parties and election campaigns – guidelines. Rada Evropy, Germany, 2003. ISBN: 92-871-5356-6.

Vláda ČR. Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/uplna-verze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>> (3. 6. 2012).

Waldová, Eliška, Smith, Michael L. Financování politických stran v České republice. Analýza výročních finančních zpráv politických stran se zastoupením v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v letech 2006–2011. 2012.

Watt, Nicolas. David Cameron admits to private dinners for Tory donors. The Guardian. Dostupné z WWW: <<http://www.guardian.co.uk/politics/2012/mar/26/david-cameron-private-dinners-tory-donors> > (24. 8. 2012).

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 121/2002 Sb., o volbách do Parlamentu ČR.

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

Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

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

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

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

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

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

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

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.



Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.

Analýza byla podporována projektem Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i. s názvem „Snižování bezpečnostních rizik korupce a organizovaného zločinu v ČR“, identifikačním kódem VG20102013029, který vznikl za finanční podpory Ministerstva vnitra v rámci Programu bezpečnostního výzkumu ČR v letech 2010–2015 (BVI112-VS).

Kniha vyšla také s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace RVO: 68378025.



Prevence a boj proti trestné činnosti
Za finanční podpory z programu Prevence a boj proti trestné činnosti
Evropská komise – Generální ředitelství vnitřních věcí



OPEN SOCIETY INSTITUTE

FOND
OTAKARA
MOTEJLA

KONTAKT:

Ekologický právní servis, o.s.

www.eps.cz

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

www.transparency.cz