

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Financování politických stran a jejich volebních kampaní

Předkládá: Zuzana Kováčová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

„Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Plzni dne

Zuzana Kováčová

Poděkování

Touto cestou bych chtěla poděkovat mému vedoucímu práce JUDr. Tomášovi Loudovi, CSc. za jeho čas věnovaný mé práci a užitečné podněty, které mi byly velice nápomocné při jejím vytváření.

Zuzana Kováčová

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
LZPS	Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod
Novela 302/2016 Sb.	Zákon 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
Novela 322/2016 Sb.	Zákon 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
Úřad	Úřad pro dohled nad financováním politických stran a hnutí
Ústava	Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ÚS	Ústavní soud
Zákon o volbách do Parlamentu České republiky	Zákon 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky
ZPoIS	Zákon č. 424/1991 Sb. Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích

Obsah

Úvod.....	1
1 Volby a volební kampaň.....	3
1.1 Vymezení pojmu volební právo a volební systém.....	3
1.1.1 Ústavní zakotvení voleb.....	3
1.1.2 Volební systémy v ČR.....	5
2 Politické strany jejich hospodaření a financování.....	7
2.1 Vymezení pojmu politická strana a politické hnutí.....	7
2.2 Hospodaření stran a hnutí.....	8
2.2.1 Účty stran.....	10
2.3 Financování politických stran a hnutí v ČR.....	10
2.3.1 Principy financování politických stran.....	11
2.3.2 Způsob financování politických stran.....	12
3 Volební kampaň.....	15
3.1 Strategie a tvorba volební kampaně.....	15
3.1.1 Volební štáb.....	16
3.2 Typologie volebních kampaní.....	17
3.3 Financování volebních kampaní.....	18
3.3.1 Třetí osoby.....	19
3.3.2 Označení prostředků kampaně.....	21
4 Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí.....	22
4.1 Činnost Úřadu.....	22
4.2 Zaměstnanci úřadu.....	22
4.2.1 Předseda a členové Úřadu.....	23
4.2.2 Úředníci ve služebním poměru.....	24
4.2.3 Zaměstnanci v pracovním poměru.....	24
4.3 Správní delikty a sankce.....	24

5	Kontrola hospodaření a financování politických stran a hnutí a jejich volebních kampaní	27
5.1	Původní právní úprava financování a jeho kontroly do roku 2017	27
5.2	Podněty ke změně původní úpravy	28
5.3	Průběh novelizace financování a kontroly politických stran a hnutí	37
5.4	Mezinárodní zhodnocení změny právní úpravy financování politických stran a hnutí a jeho kontroly v ČR	39
6	Zahájení chodu Úřadu pro dohled nad hospodaření politických stran a hnutí a jeho činnost ve Volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2017	41
6.1	Komplikace se zahájením činnosti Úřadu pro dohled nad hospodaření politických stran a hnutí	41
6.2	Činnost Úřadu ve volbách do Poslanecké sněmovny 2017	43
	Závěr	46
	Resumé	49
	Seznam tabulek	50
	Použité zdroje	51
	Přílohy	61

Úvod

Bakalářská práce se zaměřuje na financování volebních kampaní politických stran a hnutí v České republice. Soustředí se zejména na nová pravidla, která přinesly novely zákonů, v nichž je tato problematika zakotvena a podrobně se zabývá kontrolou dodržování těchto pravidel. Cílem práce je shrnout novou právní úpravu, zhodnotit ji a stručně ji popsat na fungování nově vzniklého kontrolního Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, který je na základě těchto pravidel zřízen.

Financování je jedním z podstatných aspektů, bez kterých by se fungování politických subjektů, jen stěží, obešlo. Samotné téma financování politických stran vždy bylo a zřejmě i bude nejen veřejností často diskutovaným tématem. V posledních letech se téma čím dál častěji stává předmětem společenských debat, zejména v souvislosti s přijetím nové právní úpravy regulující pravidla, nejen financování politických stran a hnutí, jejich volebních kampaní, ale především kontroly v rámci dodržování nových pravidel. Tyto pravidla zavedly novely příslušných zákonů. Jedná se o novelu č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů a novelizující zákon č. 322/2016 Sb., měnící související volební zákony.

V úvodní části je vymezen pojem volby, jako mechanismu zastupitelské demokracie. V rámci voleb se politické subjekty ucházejí o přízeň občanů neboli voličů, kteří svou náklonnost ke kandidující politické straně či hnutí, projevují odevzdáním svého hlasu jimi preferované kandidující straně ve volbách. S odevzdáváním hlasů a volbami obecně souvisí volební právo občanů. Volební právo patří mezi základní lidská práva, proto se první část práce mimo jiné věnuje i ústavnímu zakotvení volebního práva. Ve volbách je rozhodující nejen každý odevzdaný hlas voličů ve prospěch preferované politické strany či hnutí, ale také způsob, jakým se tyto hlasy přepočítávají na jednotlivé mandáty. Těmito přepočty, se práce zabývá v kapitole zaměřené na volební systémy.

Práce dále navazuje definicí subjektů účastnících se voleb, tedy politických stran a hnutí. Detailně popisuje jejich hospodaření a financování, kde se zaměřuje na principy, způsoby a úskalí, která přináší zavedení nových pravidel. Právě na přijetí a vymezení nové právní úpravy regulující financování politických subjektů a jejich volební kampaní se celá tato práce orientuje. Tato práce popisuje i zpřísnění pravidel financování, ve smyslu zejména jejich transparentnosti a povinnosti politických stran vést několik bankovních účtu

Ve volbách se politické subjekty ucházejí o přízeň voličů prostřednictvím svých volebních kampaní jako forem propagace, v rámci nichž se snaží přesvědčit voliče, aby podpořili jejich program. Ve třetí kapitole je stručně uvedeno, jak probíhá samotná tvorba volebních kampaní, kapitola je rovněž zaměřena na jednotlivé typy kampaní a podrobně se věnuje zejména na jejich financování. Popularita financování volebních kampaní, jako jednoho z nejdůležitějších aspektů jejich tvorby stále roste. V dnešní moderní době jsou volební kampaně mnohem profesionálnější a intenzivnější, než tomu bylo v minulosti, s tím souvisí také zvýšení finančních nároků na tvorbu politických kampaní.

Podstatná část práce se soustředí na kontrolu dodržování nově přijatých pravidel financování politických stran a hnutí a jejich volebních kampaní. V rámci zavedení těchto norem do právního systému České republiky, bylo žádoucí novelizovat také kontrolní systém, který dohlíží na dodržování nově stanovených pravidel. Původní způsob kontroly byl, již v minulosti často kritizován a rozšíření jeho kompetencí o kontrolu nových povinností, jež přináší nová právní úprava, by bylo téměř nemožné. V souvislosti s kontrolní činností se práce v předposlední kapitole věnuje novému kontrolnímu mechanismu, v rámci nějž byl zřízen nezávislý ústřední správní Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, který zřídila novela č. 302/2016 Sb. měnící zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Zabývá se zde nejen činností nově zřízeného kontrolního úřadu a ukládáním sankcí za porušení pravidel, na které dohlíží, ale také jeho personálním zajištěním.

V návaznosti na charakteristiku nově fungujícího kontrolního Úřadu pro dohled nad financováním politických stran a hnutí, pokračuje práce v následující části, s podrobným definováním kontrolního mechanismu. Hodnotí původní právní úpravu této kontrolní činnosti, zmiňuje podněty, které vedly k přijetí nové právní úpravy, a mimo jiné popisuje průběh jejího přijímání. Řeší se zde také alternativy, které se navrhovaly v souvislosti, s výkonem na financování zaměřené, kontrolní činnosti a dopad schválené možnosti na státní rozpočet. V neposlední řadě uvádí mezinárodní hodnocení nové právní úpravy zprůhledňující financování a zřízení nezávislé kontrolní instituce, která na toto financování dohlíží, protikorupčními mezinárodními organizacemi.

Závěrečná část se věnuje počátkům chodu nově zřízeného správního úřadu a problémům, které ho na jeho počátcích doprovázely. Mimo jiné se zaměřuje konkrétně na kontrolní činnost úřadu ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných v roce 2017, které pro něj byly první zatěžkávací zkouškou.

1 Volby a volební kampaň

Česká republika je stát disponující jednotnou strukturou státních orgánů, nedělitelným územím a jednotným právním řádem. V tomto smyslu jí lze označit za unitární stát. Jedná se o parlamentní republiku s více stranickým systémem a formou vlády postavenou na principu svobodné volby lidu, prostřednictvím které volí své zástupce v přímých volbách neboli zastupitelskou demokracii (Cabada, 2011, str. 208).

Pojem „volby“ lze obecně vymezit jako klíčový mechanismus zastupitelské demokracie, na základě něž se občané podílejí na fungování státu a svobodně volí vládnoucí politiky. Práce se mimo jiné zabývá činností nově vzniklého Úřadu ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, proto je důležité na začátku této práce definovat pojem volby a jejich průběh.

1.1 Vymezení pojmu volební právo a volební systém

V první řadě je důležité správně rozlišit pojmy *volební právo* a *volební systém*. Pod pojmem volební právo si můžeme představit množinu subjektů, které disponují právem hlasovat. Volební právo tedy určuje, kdo je voličem, rovněž stanovuje podmínky a způsob hlasování těchto subjektů. Volební systém chápeme jako určitou metodu, na základě které voliči převádějí svou vůli hlasování ve volbách do finální podoby voleného sboru. Jinými slovy, volební systém představuje způsob, jímž se převádí hlasy voličů na mandáty (Chytilík, 2009, str. 13).

1.1.1 Ústavní zakotvení voleb

Volební právo řadíme mezi nezadatelná, nezczitelná, nepromlčitelná a nezrušitelná lidská práva. Vymezení volebního práva v Listině základních práv a svobod představuje obecný podklad pro interní právní úpravu pro volby v České republice, a to konkrétně v čl. 21, na jehož základě mají občané právo účastnit se vedení veřejných záležitostí, buď přímo, nebo prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců. Třetí odstavce tožného článku definuje základní principy volebního práva. „*Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.*“ (LZPS, 1993, čl. 21 odst. 3).

Občanům náleží mimo jiné i právo na přístup k voleným a ostatním veřejným funkcím za stejných podmínek. S volbami souvisejí i články LZPS, jež neobsahují všeobecné zásady ani principy voleb, jsou však významným návodem při nacházení jejich obsahu. Hovoříme například o čl. 17, který se týká svobody projevu a práva na informace, čl. 19 umožňující se pokojně shromažďovat a čl. 20, jež zaručuje právo na svobodné sdružování (Antoš, 2008, str.17). Podstatný význam pro výklad veškerých politických práv má především čl. 22, dle něž *„zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“* (LZPS, 1993, čl. 22).

Články LZPS obsahují obecné formulace volebního práva. Volbám se věnuje samotná Ústava, a to separátně u dílčích volených orgánů. Ve svém druhém článku přiznává občanům volební právo a konstatuje, že *„Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“* (Ústava ČR, 1993, čl. 2). Nejdetailnější úpravu související s volbami do komor Parlamentu ČR nalezneme v čl. 18 Ústavy. Tento článek se zabývá volbami do Poslanecké sněmovny a Senátu. Ve svém prvním odstavci stanoví, že *„volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.“* (Ústava ČR, 1993, čl. 18).

Ve třetím odstavci můžeme najít vymezení aktivního volebního práva, které náleží každému občanu České republiky, jež dovršil 18 let. V následujícím článku Ústava vymezuje také pasivní volební právo do Parlamentu ČR, jinými slovy příležitost být zvolen do některé z komor Parlamentu ČR. Konkrétně pro Poslaneckou sněmovnu je věková hranice stanovena na 21 let, přičemž mandát vzniká zvolením (Ústava ČR, čl. 18-19).

Ústava se mimo jiné zabývá lhůtami konání voleb. Do Poslanecké sněmovny i Senátu se volby konají zpravidla ve dvou dnech (pátek, sobota), a to v termínu začínajícím třicátým dnem před koncem volebního období a končí v den ukončení tohoto období. V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny volby probíhají do šedesáti dnů po tom, co byla Poslanecká sněmovna rozpuštěna (Ústava ČR, čl. 17).

Samotné vyhlášení voleb spadá do pravomoci prezidenta ČR, který vyhláší volby nejdéle 90 dní před jejich zahájením (Ústava ČR., čl. 63f). Den vyhlášení voleb souvisí s doručením a zveřejněním rozhodnutí o vyhlášení voleb do Parlamentu ČR ve Sbírce zákonů, přičemž den odeslání částky Sbírky zákonů, jejíž součástí je uveřejnění rozhodnutí o vyhlášení, je totožný se dnem vyhlášení voleb (Zákon č. 247/1995 Sb, §1).

Konkrétnější zakotvení organizace, soudního přezkoumávání voleb a podmínky vztahující se k volebnímu právu definuje zákon. Pro volby do Poslanecké sněmovny, se jedná o zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

1.1.2 Volební systémy v ČR

Pro pochopení problematiky související s politickými subjekty a volebními kampaněmi, je níže popsáno jakým způsobem jsou kandidáti v ČR voleni a podle jakého systému vyhodnocení výsledků voleb probíhá přidělení jednotlivých mandátů úspěšným kandidátům.

„Termínem volební systém se zpravidla označuje metoda převádění vůle voličů do podoby voleného zastupitelského orgánu.“ (Čmejkrek, 2010, str. 52). Pojem volební systém lze vymezit v užším slova smyslu jako základní myšlenku, na které stojí převádění hlasů na mandáty. V širším pojetí zahrnuje úplnou podobu volebního mechanismu a obsahuje jeho hlavní složky jako způsob kandidatury, strukturu hlasu, volební obvod, volební klauzuli, svobodný výběr z kandidátů a formuli neboli matematický vzorec pro přepočítání hlasů na mandáty. Průběh volebního procesu regulují předepsaná pravidla, jimiž jsou voliči a kandidáti povinni seřadit (Tamtéž, 2010, str. 52).

Na základě základních charakteristik, především způsobu přepočtu hlasů, které politická strana získala, na mandáty, lze volební systémy rozdělit na systém většinový, proporční/poměrný systém a volební systém smíšený. Práce definuje pouze systémy, na základě kterých probíhají volby v ČR, tedy většinový systém a systém poměrného zastoupení. U většinového volebního systému tato práce nezabíhá do podrobností, jelikož u voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR se využívá systém proporční.

Většinový volební systém

Většinový systém je založený na myšlence „vítěz bere vše“. V praxi to znamená, že ve volebních obvodech jednomandátových mandát, nebo v několika mandátových volebních obvodech všechny mandáty náleží tomu, kdo zvítězí ve volbách. V České republice se tato metoda používá na příkladu voleb do Senátu či při prezidentských volbách (Krejčí, 2006, str. 55).

System poměrného zastoupení

Zcela odlišně se postupuje u volebního systému poměrného zastoupení, o kterém lze hovořit také jako o proporčním systému. Záměrem tohoto systému je především dosažení plurality, co nejvýraznější reprezentativnosti zastupitelského orgánu a co nejspolehlivější převod preferencí voličů na mandáty. V případě voleb v systému poměrného zastoupení, které probíhají ve více mandátových volebních obvodech, získávají jednotlivé kandidující strany či koalice mandáty dle poměru mezi hlasy, které byly ve volbách odevzdány v jejich prospěch. Počet přidělovaných mandátů v obvodech je různý. Určujeme ho dle počtu obyvatel v jednotlivých obvodech. Česká republika se pro volby do Poslanecké sněmovny dělí na 14 volebních obvodů kopírujících území vyšších územně samosprávných celků, které stanoví ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků (CABADA, 2007, str. 251-273).

Hlasy odevzdané jednotlivým stranám se nesčítají, ale používají se složité matematické metody, v rámci nichž se uskutečňuje přepočítání jednotlivých hlasů na mandáty. Pro vítězství ve volbách tedy nerozhoduje zisk nejvyššího počtu hlasů, ale dosažení určité procentní hranice stanovené pro zisk mandátu. V ČR se s tímto systémem setkáváme při volbách do Poslanecké sněmovny, kterými se tato práce zabývá. Na základě tohoto principu se volí i do krajských, obecních zastupitelstev a Evropského parlamentu. V rámci výše uvedených voleb se využívá metody, pojmenované po belgickém matematikovi a právníkovi Viktoru D'Hondtovi. Tato metoda disproporční zvýhodňuje strany s nejvyšším počtem získaných hlasů (Tamtéž, 2007).

Konkrétně u voleb do Poslanecké sněmovny, se v České republice používá listinný proporční systém označovaný také jako systém kandidátních listin. Dle systému kandidátních listin se volí politické strany nikoli jednotliví kandidáti. Politické strany se uchází o přízeň voličů prostřednictvím kandidátní listiny, jejichž tvorba spadá do kompetencí vedení daných stran (Tamtéž, 2007).

Současný volební systém tedy stanoví uzavírací klauzuli, na základě které je pro vstup do Poslanecké sněmovny politické strany nezbytné získat nejméně 5 % z celkového počtu odevzdaných platných hlasů. V případě koalic dvoučlenných je vyžadován minimálně 10% zisk, tříčlenných 15% zisk a pro více členné koalice 20% zisk z celkového počtu platných hlasů odevzdaných voliči (Zákon č. 247/1995 Sb., § 49).

2 Politické strany jejich hospodaření a financování

2.1 Vymezení pojmu politická strana a politické hnutí

S termínem „*politická strana*“ se setkáváme téměř denně, především v médiích, jelikož politické dění je jedním z nejdiskutovanějších témat. Toto známé slovní spojení chápeme jako jeden z prvků politického dění, ať už v České republice nebo v celém světě. Jednotliví členové politických stran nás nepřímou ovlivňují, tím že jejich činnost spočívá ve vytváření všeobecných pravidel a rozhodování o veřejných záležitostech.

Politologové termín politická strana označují za neurčitý a velice široký, jež není možné přesně definovat. Charakteristika politické strany závisí na určitém úhlu, ze kterého se na tyto strany díváme. Snaha celé řady politologů o nalezení ideálního vymezení pojmu politická strana a stanovení jeho obecné definice, která by ztvárňovala veškerý obsah pojmu, jeho všeobecnou platnost za všech okolností nezávisle na místě a čase, je protazím bezúspěšná. Řešení tohoto problému navrhl italský politolog Giovanni Sartori zavedením tzv. „*minimální definice*“, která určuje jen nějaký předmět bez jakýchkoli vysvětlovacích prvků (Sartori, 2005, str. 70).

Za minimální označujeme definici bez charakteristik, které nejsou potřebné pro určení příslušného předmětu. Jinými slovy takovou definici zahrnující výhradně nutné, ale současně plně dostačující znaky popisovaného jevu (Collier, 2009, str. 5). Politická strana je minimálně definována takto: „*...politické skupiny, jež se účastní voleb a jež je jejich prostřednictvím schopna své kandidáty umístit do veřejných úřadů.*“ (Fiala, 2009, str. 29).

Autoři se snaží tvořit definice politické strany, souhrnem jejich základních principů činnosti a znaků vyplívajících z účinné legislativní úpravy. Považují je za jakýsi mezičlánek mezi státní mocí a společností (Klíma, 2011, str. 152–155). Dle soudce a vysokoškolského pedagoga Vojtěcha Šimíčka, lze politické strany chápat jako „*...privilegovaná a trvalá sdružení občanů, která mají právní subjektivitu, podléhají registraci, jsou oddělena od státu, ve své organizaci a činnosti se řídí demokratickými principy a navzájem mezi sebou svobodně soutěží na základě principu rovnosti.*“ (Šimíček, 1998 str. 189).

Legální vymezení politické strany v právním řádu České republiky také nenalezneme. Ústavní charakter a podstatu právní subjektivity, význam a poslání politické strany je dle judikatury Ústavního soudu České republiky zapotřebí odvozovat z její kompletní obecné

i ústavní legislativní úpravy. Judikatura dále uvádí, že politické strany „jsou klíčovým subjektem demokratického pluralitního politického systému.“ (Nález ÚS, 2005, str. 23).

Právní předpoklad existence politických stran stanoví samotná Ústava ČR v čl. 5, dle něž: „*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“ (Ústava ČR, 1993, Čl. 5). Další zmínku nalezneme v jednotlivých člancích LZSP např. čl. 20, který upravuje svobodu sdružování a čl. 21 nebo čl. 22 zabývající se volbami a ochrany svobodné soutěže politických stran (LZPS, 1993, Čl. 20, Čl. 21, Čl. 22). Legislativní úpravou dalších aspektů, co se týká organizace, postavení, činnosti a fungování politických stran, se zabývá, několik dalších podzákoných právních předpisů. S ohledem a respektování zákonných a ústavních omezení si své vnitřní vztahy strany upravují na základě svých interních předpisů a stanov (Filip, 2003, str. 337-339).

Právní předpisy poukazují na existenci nejen politických stran, ale také politický hnutí. Diference mezi těmito formami politického uspořádání dle Jana Filipa lze odůvodnit dvojím způsobem. Z právního hlediska nejsou tyto dvě koncepce rozlišovány. Kdežto politologové a sociologové nahlíží na politické hnutí jako na jeden z prvků problematiky uspořádání politických stran a institucionalizace (Filip, 2003, str. 339).

2.2 Hospodaření stran a hnutí

Hospodaření stran a hnutí má zcela odlišný charakter než hospodaření obchodních společností a družstev. ZPolS zakazuje stranám a hnutím podnikat vlastním jménem a nepřipouští, aby strana nebo hnutí vlastnily majetek mimo území České republiky. Zákon však umožňuje některým stranám zakládat obchodní společnosti či družstva. Toto právo přísluší pouze stranám, jejichž výhradním předmětem činnosti je výkon rozhlasového, televizního vysílání, tiskárenství, nakladatelství nebo jiná publikační činnost, produkce a prodej reklamních předmětů, které uvádí ve všeobecnou známost chod a program strany a jiná propagační činnost a organizace kulturních, vzdělávacích, sportovních, politických a jiných akcí (ZPolS, § 3). Strany a hnutí ručí za závazky veškerým svým majetkem, přičemž se na členy tato zodpovědnost nevztahuje, tudíž za závazky strany, jejíž jsou členy, neručí (ZPolS, §17).

Povolení a zároveň omezení podnikatelské činnosti výhradně na činnost, která je úzce spjata s politickou prací, upravovala již původní verze zákona. Ústavní soud tuto činnost kvalifikoval v nálezu č. 296/1995 Sb., kde konstatoval, že se na základě principu oddělitelnosti politických stran od státu zakotveném v § 5 odst. 1 ZPolS, očekává i ekonomická samostatnost těchto stran. Nicméně absolutní uvolnění podnikatelských činností politických stran postrádající konkrétní vymezení „*nereflektuje základní směrnice Ústavy a zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, týkající se smyslu a úlohy politických stran v demokratické společnosti, ani ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, připouštějící omezení základních práv za předpokladu (a také tím), že je šetřeno jejich podstaty a smyslu.*“ (Nález ÚS, 1995).

Následky povolení neomezeného podnikání politickým stranám a hnutím by mohly vést k tomu, že by se mohly zabírat převážně podnikáním, přestože jejich činnost se má vztahovat zejména na služby a cíle vykonávané ve veřejném zájmu. Tomuto se snaží vyhnout ZPolS, tím že omezuje podnikání jednotlivých politických stran výhradně na činnosti vymezené zákonem (ZPolS, § 5).

Správu účetnictví jednotlivých politických stran a hnutí konkrétně vymezuje zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví. V ZPolS se hovoří pouze o ověřování účetní uzávěrky stran a hnutí a obchodních korporacích jimi zřízených. Účetní uzávěrka dle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech podléhá kontrole auditora, kterého stanoví statutární orgán příslušné strany, přičemž výkon funkce auditora může tatáž osoba zastávat maximálně 5 po sobě jdoucích kalendářních let (ZPolS, § 17). Subjekty si mohou sami vymezit konkrétní principy a podrobnou úpravu hospodaření politických stran a hnutí. Činí tak na základě svých interních předpisů a stanov (Císař, 2007, s. 76).

2.2.1 Účty stran

Politické strany musí dle novely provedené zákonem č. 302/2016 Sb., od 1. ledna 2017 založit oddělené bankovní účty, a to výhradně u českých bank, institucí elektronických peněz či platebních institucí nebo poboček těchto zahraničních institucí nacházející se na území České republiky, dle transakcí na nich uskutečňovaných. Konkrétně se jedná o tyto čtyři zvláštní účty:

- Transparentní účet zřízený pro příspěvky ze státního rozpočtu, darů a bezúplatných plnění.
- Účet pro operace vztahující se k plnění vyplývající z pracovněprávního vztahu ke straně.
- Transparentní účet související s financováním volebních kampaní.
- Běžný účet zřízený pro ostatní příjmy a výdaje stran (ZPolS, § 17a)

Všechny bankovní účty jednotlivých stran musí být dostupné Úřadu. Pod pojmem transparentní, rozumíme účty veřejně přístupné. Z povinně zřizovaných účtů musí být transparentními pouze dva, a to konkrétně účet pro příspěvky ze státního rozpočtu, darů a bezúplatných plnění a účet pro financování volebních kampaní (Pšenička, 2017, str. 58).

„Povinné zřízení transparentního účtu neomezuje strany v možnosti zřízení více transparentních účtů ani v přijímání plateb v hotovosti (zejména výběr členských příspěvků).“ (Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb.). Přestože strany ke své činnosti využívají primárně finanční prostředky na výše uvedených účtech, mají možnost výdaje do 5000 Kč platit i hotově. (ZPolS, § 17a)

2.3 Financování politických stran a hnutí v ČR

Způsob jakým budou politické strany financovány, souvisí s volebním systémem dané země. V České republice se u voleb do Poslanecké sněmovny využívá poměrný volební systém, což znamená, že se o hlasy voličů uchází politické strany, nikoliv jednotlivci. Právní úpravu financování těchto stran stanoví stejně jako u celkového hospodaření ZPolS a další legislativní vymezení nalezneme v zákonech zaměřujících se úpravu konkrétního typu voleb. Práce je zaměřena převážně na zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

2.3.1 Principy financování politických stran

Financování politických stran je založeno na několika stěžejních zásadách, které odborná literatura jednoznačně nevymezuje. Autoři se na tyto principy dívají z různých úhlů pohledu a podstata těchto zásad se u každého z nich liší. Avšak na důležitosti několika z nich se shodují. Jedná se konkrétně o princip svobody, veřejnosti, rovnosti a kontroly. Principy podporují stát a strany při snaze o dosažení cílů, jejichž naplnění volební systém zastupitelské demokracie předpokládá. Jedná se například o možnost svobodné účasti ve volbách, ovlivňování voličů prostřednictvím působivé volební kampaně, hmotné zabezpečení jednotlivých stran mezi volbami, dává možnost příznivcům stran přispět straně určitými hmotnými, ale i nehmotnými prostředky mezi ně řadíme například čas, snahu o zabránění korupci a další (Outlý, 2003, str. 47-48).

Zásada svobody umožňuje jednotlivým stranám svépomocí získávat finanční prostředky. Princip rovnosti představuje zajištění rovného přístupu k finančním zdrojům se záměrem poskytnout stejné podmínky pro fungování všem politickým stranám. I přesto, že se tyto dvě zásady v podstatě vylučují, uplatňují se současně, aby žádný subjekt nezískal absolutní převahu. V případě, že bychom se řídili pouze principem rovnosti, nemohla by si strana opatřovat finanční prostředky sama a jednání pouze na základě zásady svobody by zvýhodňovalo strany reprezentující myšlenky skupin disponujících velkým kapitálem na úrok neparlamentních stran a ostatních politických stran, jež podporují kapitálově slabší. Současné působení těchto zásad zaručuje svobodnou soutěž politických stran (Tamtéž, 2003).

Zásadou veřejnosti rozumíme povinnost transparentnosti financování politických stran, přičemž má nejen stát, ale i veřejnost možnost přístupu k výročním účetním zprávám. K tomu se vztahuje poslední ze zmiňovaných principů princip kontroly. Nejen stát, ale také veřejnost tak kontroluje pravdivost a úplnost údajů vyskytujících se v účetnictví stran. Někteří autoři podle zkušeností s problémy souvisejících s financováním politických stran přidávají ještě zásadu vynutitelnosti. Ve smyslu této zásady by měli být trestány politické strany za nerespektování zákonem vymezených pravidel souvisejících s financováním stran (Tamtéž, 2003).

2.3.2 Způsob financování politických stran

Dle odborné literatury rozlišujeme financování politických stran několika způsoby. Často narazíme na dělení financování z veřejných (státních) zdrojů a financování ze soukromých (vlastních) zdrojů. V rámci tohoto dělení můžeme v obou případech odlišit také přímé a nepřímé financování (Outlý: 2003, str. 48-49).

2.3.2.1 Přímé financování ze státních zdrojů

Jedná se o konkrétně definované prostředky, které obdrží politické strany aktivně se účastnící politického dění dané země. Nekompletní výčet nalezneme v ZPolS, který přiznává stranám „nárok na tyto státní příspěvky: příspěvek na činnost, který zahrnuje stálý příspěvek na mandát a příspěvek na podporu činnosti politického institutu.“ (ZPolS § 20 odst. 1).

Koncepce příspěvků ze státních zdrojů je v České republice relativně složitá. Dá se říci, že stranám jsou poskytovány 3 typy přímé státní podpory, které si popíšeme níže.

1) Stálý příspěvek

Politické strany nebo hnutí, jež obdrželi od voličů ve volbách alespoň 3 % všech platných hlasů, mají nárok na **stálý příspěvek** ve výši 6 000 000 Kč ročně a k tomu za každých dalších 0,1% započítaných hlasů 200 000 Kč za rok, přičemž se tento příspěvek zvyšuje do 5 % získaných hlasů. „Obdrží-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje.“ (ZPolS, § 20 odst. 6) Způsob vypořádání nároku na stálý příspěvek v případě koalice stanoví ZPolS konkrétně v 10 odstavci (Tamtéž, § 20).

2) Příspěvek za mandát

Co se týče **příspěvku za mandát**, vyplácení se vztahuje ke každému získanému mandátu Poslance nebo Senátora. Roční výši tohoto příspěvku stanovuje ZPolS na 900 000 Kč za jeden mandát. Tento příspěvek přísluší politické straně, za níž byl poslanec nebo senátor zvolen po celé volební období, a to i v případě, že se jedná o koalici. Stejně jako předcházející stálý příspěvek, tak i tento druh příspěvku poskytuje stranám Ministerstvo financí v součinnosti s Úřadem (Tamtéž, § 20).

3) Příspěvek na úhradu volebních nákladů

Na začátku této kapitoly bylo zmíněno nekompletní vymezení výčtu zdrojů přímého státního financování politických stran v ZPolS, tento výčet, který nalezneme v jeho

§ 20, opravdu není úplný. Politické strany kandidující ve volbách do Poslanecké sněmovny obdrží také dle zákona o volbách do Parlamentu České republiky příspěvek **na úhradu volebních nákladů**. Politická strana, která obdržela ve volbách do Poslanecké sněmovny od voličů alespoň 1,5 % z celkového počtu platných odevzdaných hlasů má nárok na příspěvek ze státního rozpočtu ve výši 100 Kč za každý pro ni odevzdaný hlas (Zákon č. 247/1995 Sb., § 85). Nárok na vyplacení příspěvku na úhradu volebních nákladů vzniká i v případě voleb do Evropského parlamentu. Co se týče ostatních voleb do Senátu, prezidentských a do obecních a krajských zastupitelstev, jimiž se v této práci podrobně nezabýváme, se tento příspěvek nevyplácí.

2.3.2.2 Nepřímé financování ze státních zdrojů

Stejně jako u přímého financování z veřejných zdrojů se tento druh financování váže výhradně ke stranické činnosti. Jedná se o typ financování, který je otevřený, konkrétně adresovaný, podporován legislativou, ale jeho vyčíslení je velmi náročné (Outlý, 2003 str. 88). Nepřímým financováním rozumíme například daňová zvýhodnění a poskytování vysílacího času ve veřejnoprávních médiích v průběhu volebních kampaní. Za nepřímé financování lze také považovat zaplacení nákladů, které se vážou k činnosti poslaneckých a senátorských klubů, udělování odměn jejich předsedům a také umožnění využití místností v prostorách Parlamentu ČR atd. (FILIP, 2003, str. 377-378).

2.3.2.3 Přímé financování z vlastních zdrojů

Financování z vlastních zdrojů tvoří hlavní část příjmů malých politických stran, které nemají nárok na příspěvky ze státního rozpočtu. Mezi tyto příspěvky řadíme „*členské příspěvky, dary, dědictví, příjmy z nájmu pachtu a zcizení movitého a nemovitého majetku, úroky z vkladů, příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob, příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky.*“ (ZPoIS, § 17 odst. 8).

Zákon dále upravuje hranice a omezení týkající se nabývání těchto finančních prostředků. Novela č. 302/2016 Sb. zpřísnila pravidla financování, a to nejen pro politické strany, ale také pro ostatní zúčastněné subjekty. Zavádí limity především na dary poskytované politickým stranám. Zákonem stanovená částka, kterou nesmí jeden darující přesáhnout v jednom kalendářním roce činní 3 mil. Kč, přičemž se na fyzickou osobu a právnickou

osobu, která je k této fyzické osobě v určitém vztahu, hledí jako na jednu totožnou osobu (ZPolS, § 18).

V praxi to znamená, že jedna konkrétní osoba nemůže darovat částku ve výši 3.000.000 Kč z vlastních prostředků jako fyzická osoba a další finanční prostředky přes její jinou právnickou osobu. Všechny dary a bezúplatná plnění převyšující hodnotu 1000 Kč je oprávněna strana přijmout jen na základě písemné smlouvy (Tamtéž, § 18).

S darováním souvisí taxativní zákonné vymezení zakazující stranám přijímání darů od „*státu, příspěvkové organizace, obce, svazku obcí, městské části, městského obvodu, kraje státního podniku a právnické osoby s majetkovou účastí státu, kraje, obce, městské části nebo městského obvodu, obecně prospěšné společnosti, politického institutu a ústavu, z majetku svěřenského fondu, jiné právnické osoby, stanoví-li tak jiný právní předpis, od zahraniční právnické osoby s výjimkou politické strany a fundace zřízené k veřejně prospěšné činnosti, od fyzické osoby, která není státním občanem České republiky.*“ (ZPolS § 18 odst. 1).

Porušením těchto zákonem stanovených pravidel vzniká stranám povinnost vrátit dar tomu, od koho jej dostaly. Pokud vrácení daru dárci není z nějakého důvodu možné, tato povinnost nezaniká. Strana místo navrácení tohoto daru dárci, odvádí hodnotu, ať už peněžitého daru, věcného daru nebo bezúplatného plnění vyčísleného v ceně obvyklé do státního rozpočtu. Tuto povinnost musí strany splnit nejpozději do 1. dubna dalšího kalendářního roku po roce, v němž tento dar neoprávněně dostali spolu s úroky (ZPolS § 18 odst. 3).

2.3.2.4 Nepřímé financování z vlastních zdrojů

Novela č. 302/2016 zavádí do ZPolS nový pojem „*bezúplatné plnění*“ související s darováním, které lze dle tohoto zákona vymezit jako určitou formu daru nefinančního charakteru. Jedná se o nepeněžitou formu příspěvku např. poskytnutí reklamního prostoru bezplatně, vypůjčení stánku zdarma apod. Bezúplatné plnění tedy není totéž jako nepeněžité dary, které mimo jiné také patří mezi nepřímé financování z vlastních zdrojů. Strany mají povinnost do celkových nákladů započíst také dary ve formě bezúplatného plnění, a to v ceně obvyklé, při jejímž stanovení se řídíme zákonem č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku. Zavedení těchto pravidel má předcházet uplatňování obrovských slev a zvýhodňování stran, které by si byli schopny zajistit levnou reklamu, a tudíž by si mohli dovolit rozsáhlejší inzerci než ostatní. (*Transparentnívolby.cz, 2017*).

3 Volební kampaň

Tato kapitola popisuje problematiku volebních kampaní, jejich tvorbou a financování. Právě prostřednictvím volebních kampaní se snaží získat kandidát přízeň voličů na svou stranu před samotnými volbami.

Slovník politického a volebního marketingu vymezuje pojem volební kampaň následovně: „*Pojem volební kampaň tvoří podmnožinu politických kampaní a vyznačuje se čtyřmi hlavními cíli: informovat voliče, přesvědčit voliče, posílit stávající podporu a v konečném důsledku mobilizovat voliče.*“ (Kubáček, 2012, str. 26).

Legislativní vymezení volební kampaně nově nalezneme v zákoně o volbách do Parlamentu České republiky, do kterého byl pojem spolu s jeho vysvětlení přidán na základě Novely č. 322/2016 Sb. Volební kampaní rozumíme veškerou formu propagace, veřejná oznámení poskytovaná zpravidla za úplatu bez ohledu na to, jestli se jedná o pozitivní či negativní kampaň (Zákon č. 247/1995 Sb., § 16).

Dle legislativní úpravy, můžeme volební kampaň rozdělit na několik fází. Počátek volební kampaně se vztahuje již k okamžiku oznámení výsledků předchozích voleb. Po vyhlášení těchto výsledků jsou politické strany oprávněny začít s propagací svého volebního programu. Další fází můžeme spojit se dnem, kdy prezident ČR vyhlásí volby, tzn. minimálně 90 dnů před uskutečněním těchto voleb. V tomto období se volební strany začínají aktivněji podílet na propagaci svého programu (Molek, 2009, str. 176 – 177).

Za vrcholné období propagace a dalších aktivit spojených s volebními kampaněmi lze označit období začínající u voleb do Parlamentu ČR 16 dnů před volbami. (V zastupitelských volbách potom 10 dnů před zahájením voleb.) Závěrečná fáze se vztahuje na dobu před samotným hlasováním. Během této doby by měla být propagace programů, přesvědčování voličů a další politické aktivity, co nejvíce potlačeny, a to především v bezprostřední blízkosti volebních místností (Tamtéž, 2009).

3.1 Strategie a tvorba volební kampaně

Není pochyb o tom, že pro to, aby kampaň měla úspěch, je důležité přemýšlet o sebemenších detailech. Základem při tvorbě kampaní je perfektně propracovaný plán a vhodná taktika směřující k dosažení stanovených cílů kampaně. V plánování průběhu kampaně nesmíme opomenout na správné načasování využití různých propagačních aktivit.

Americký právník Robert Faucheux ve vyzdvihuje nejdůležitější prvky, bez kterých se při tvorbě kvalitní strategie neobejdeme.

- ✓ *Strategické poznámky* – Jedná se o základní popis kampaně, timemanagement konkrétních aktivit směřujících k přesvědčování voličů zejména těch nerozhodných.
- ✓ *Financování a rozpočet* – Je nutné vážít, kolik finančních prostředků bude vyčleněno na kampaň, jak je rozdělíme a na co je použijeme. A zejména kde peníze tyto prostředky získáme.
- ✓ *Cílové skupiny* – Důležité je mimo jiné přemýšlet o tom, na jaké voliče se bude kampaň primárně zaměřena a zda je tato skupina dostatečně velká, aby jejich přízeň zaručila straně vytoužený výsledek.
- ✓ *Reklama a média* – Řeší se také, jaké druhy médií k propagaci použijeme a způsob jejich využití. Propagace prostřednictvím médií je poměrně finančně náročná, proto je důležité zvolit vhodnou strategii využití mediálního prostředí.
- ✓ *Organizační tým* – Skládá se z členů, přičemž každý z nich má v týmu jinou funkci a nese odpovědnost za část kampaně, jejíž tvorba mu byla svěřena. Konkrétnímu složení a kompetencím členů tohoto týmu se věnujeme v následující kapitole (Faucheux, 2003, str. 66-67).

3.1.1 Volební štáb

Výše zmiňovaný Americký právník Robert Faucheux označuje organizační tým, jinými slovy volební štáb, za jeden z nejdůležitějších prvků zdařilé volební kampaně (Faucheux, 2003, str. 66). Nezáleží, na jaké úrovni volební kampaně probíhají, ani pro jaký druh voleb se pořádají, jak u celostátních volebních štábů, tak i v rámci regionální úrovně je velmi důležité mít schopný organizační tým, jehož složení bude pro regionální a celostátní kampaně odlišné.

Volební štáby se v České republice dělí na celostátní volební štáb a krajský volební štáb. Celostátní štáb rozhoduje o základní vizualizaci reklamy, hromadně objednáva propagační materiály a přerozděluje peníze do štábů regionálních. Regionální neboli krajské štáby jsou motivovány tím, že sice obdrží peníze, ale musí si sehnat prostředky také samy. Většinou jsou financovány formou členských příspěvků a darů. Strany si nastavují tyto pravidla individuálně.

Volební štáb tvoří pracovní skupiny zaměřující se na konkrétní činnost, které spolu navzájem spolupracují. Nejdůležitější skupinu štábu představuje řídicí tým. Hlavní roli v něm

hraje volební manažer nesoucí právní i finanční odpovědnost. Manažer organizuje a řídí celý štáb, určuje jeho složení a zajišťuje fungování celého štábu. Manažera lze označit za tzv. „pravou ruku“ kandidáta, s nímž řeší veškeré záležitosti a poskytuje mu rady týkající se volební kampaně. Volební manažer nemusí být členem strany, jeho funkci může vykonávat najatá osoba bez politické příslušnosti (Matušková, 2012, str. 152-177).

Neméně důležitou roli představuje šéf štábu spolupracující nejen s ostatními členy štábu, ale také aktivisty. Šéf mimo jiné řídí a přiděluje práci dobrovolníkům. Důležitým úkolem šéfa je jednání s médii a dbát na dobrou pověst a reprezentaci kandidáta. O rozpočtu a hospodaření rozhoduje finanční tým spolupracující s ostatními týmy jako je například tým analytický, organizační a mediální. V dnešní době je také se v čím dál větší míře začínají využívat poradní a marketingové agentury. Volební kampaně jsou tak profesionálnější a propracovanější. Volební štáb i jeho uspořádání se mění a štáby jednotlivých stran se můžou také lišit. Některé strany mohou mít velmi početný štáb, naproti tomu existují i strany s volebními štáby s velmi skromným počtem členů. Záleží na mnoha faktorech, především na finančním zajištění jednotlivých stran (Tamtéž, 2012).

3.2 Typologie volebních kampaní

Stejně jako definic pojmu volební kampaň, tak typologií a dělení volebních kampaní existuje velmi mnoho a vymezit názory všech autorů v této práci, je prakticky nemožné. Proto jsou zde uvedeny pouze jen některé z nich.

Vznik profesionálních volebních kampaní je úzce spjat s vývojem volebního práva na přelomu 19. a 20. století. Z hlediska historického rozvoje politické komunikace můžeme kampaně dělit na premoderní, moderní a postmoderní. Autorkou těchto vývojových stádií volebních kampaní je americká politoložka PippaNorris (Norris, 2000 s. 151).

Eva Bradová připomíná dělení volebních kampaní podle Davida Denvera a GordonaHandse, kteří rozdělují volební kampaně na čtyři skupiny dle jejich záměru. Z pohledu těchto autorů mezi hlavní cíle volebních kampaní patří informování voličů, jejich přesvědčení, upevnění současné podpory svých stoupenců a podněcování voličů k tomu, aby se voleb zúčastnili (Bradová, 2005, str. 20-21).

K úspěšnému dosažení těchto cílů je zapotřebí použití nástrojů politického marketingu. Proto také uvádíme marketingově zaměřené vymezení těchto cílů, které popsal v následujících sedmi bodech Jan Spousta:

- Snaha zavedení nového zboží na trh.
- Usilovat o větší povědomí o straně, především pokud se jedná o stranu méně známou nebo nově založenou.
- Zlepšovat vnější působení, celkovou prezentaci a v rámci toho získávat větší podíl na politickém trhu.
- Zaměřit se na zachování přízně stávajících voličů a odvděčit se jim za věrnost.
- Poskytovat určité výhody v programu strany.
- Snaha o oslabení postavení konkurence. Upozorňovat na její neúspěchy a slabá místa.
- Soustředit se na nerozhodnuté voliče a získat si jejich přízeň za pomoci různých přesvědčovacích prostředků (Spousta, 2001, str. 58).

3.3 Financování volebních kampaní

Regulaci týkající se financování volebních kampaní, která spočívá zejména v nastavení limitů, větší transparentnosti a důsledné kontrole dodržování pravidel zavedla do právního systému až Novela 322/2016 Sb. O financování jsou kandidující subjekty nově povinni odděleně vést účetnictví způsobem, jež stanoví zákon o účetnictví. Financování volební kampaně vyjadřuje všechny výdaje spojené s volební kampaní, pro které je nově nastaven limit u voleb do Poslanecké sněmovny se jedná o hranici maximálně 90.000.000 Kč včetně DPH. Pro volby do Senátu zákon stanoví limit maximálně 2.000.000,- Kč s DPH a při účasti ve druhém kole 2.500.000,- Kč s DPH (Zákon č. 247/1995Sb., § 16c).

Mimo jiné, nová pravidla přikazují stranám založit si do pěti dnů od vyhlášení voleb transparentní volební účty, které výhradně slouží k placení výše zmiňovaných výdajů, spojených s volebními kampaněmi a úhradě možných pokut souvisejících s nedodržením právních předpisů v průběhu kampaně. Transparentnost těchto účtů spočívá v poskytování přístupu veřejnosti k nahlédnutí na volební účty v reálném čase zdarma. Odkaz s náhledem na tento účet je možný dohledat na internetových stránkách jednotlivých stran. Kromě toho musí kandidáti také poskytnout odkaz na tyto stránky a odkaz na online přístup k volebnímu účtu Úřadu, který disponuje kontrolní pravomocí.(Tamtéž, § 16a).

V případě, že finanční prostředky z volebního účtu nebudou vyčerpány, zůstatek na volebním účtu bude převeden zpátky na běžný účet strany. U nezávislého kandidáta má kandidát možnost vybrat, v jakém množství a na jaký veřejně prospěšný účel budou zbylé prostředky použity. Strana může volební účet zrušit až po tom, co na účtu nejsou uloženy žádné finanční prostředky. Všechny, v penězích ocenitelné prostředky, darované stranám v průběhu kampaně se zaznamenávají, včetně identifikačních údajů jednotlivých osob, které tyto příspěvky straně poskytly. V souvislosti s plněním poskytnutým stranám levněji než za cenu obvyklou, se toto plnění do celkových výdajů na volební kampaň připočítává v ceně obvyklé, přestože strana zaplatila mnohem menší částku (Tamtéž, § 16a-c).

Další povinností vztahující se k publikaci na stránkách je vydání zprávy o financování své volební kampaně nejpozději do 90 dnů ode dne oficiálního ukončení volební kampaně, který je totožný se dnem, kdy jsou zveřejněny kompletní výsledky voleb. Obsahem zprávy o financování volební kampaně musí být souhrn všech výdajů, bezúplatných plnění a závazků jednotlivých kandidátů, jež vznikly v souvislosti s financováním kampaně. Současně s výdaji musí být uvedeno také, na co byly tyto peníze použity. Pro tuto zprávu vydal Úřad formulář, jehož náležitosti nalezneme ve vyhlášce č. 113/2017 Sb., o vzoru formuláře pro zveřejnění zprávy o financování volební kampaně (Tamtéž, § 16d).

3.3.1 Třetí osoby

V souvislosti s financováním volebních kampaní zavádí Novela 322/2016 Sb. institut „*třetích osob*“. Za třetí osobu zákon považuje fyzickou nebo právnickou osobu, která chce nějakým způsobem podpořit propagaci kandidáta nebo kandidující strany bez jejich vědomí a přispět na jeho volební kampaň nebo vést kampaň v neprospěch tohoto kandidáta (Zákon č. 247/1995 Sb., §16).

Do výdajů na kampaň jednotlivých kandidátů nejsou zahrnuty prostředky poskytnuté třetími osobami ve prospěch strany v případě, že o nich strana nevěděla. V zákoně o volbách do Parlamentu ČR nalezneme taxativní výčet osob, které nejsou oprávněny se účastnit se předvolební kampaně ani jako třetí osoby, tudíž se nemohou jako třetí osoby registrovat u Úřadu. Jedná se o totožný výčet, jež jsme již uváděli ve spojitosti se zákazem poskytování darů straně rozšířený o provozovatele rozhlasového a televizního vysílání a osoby tvořící obsah, zabývající se vydáváním a šířením periodického tisku (Tamtéž., § 16e). „*Smyslem je zabránit tomu, aby danou stranu v kampani propagovaly jiné entity, které by měly formálně nezávislou existenci (instituty, agentury, jednotlivci apod.). Stranám to jednak znemožňuje část výdajů na kampaň jednoduše „prohnat“ přes třetí strany a tvářit se, že samy dodržely*

limity pro útraty. A jednak jim to komplikuje vedení netransparentní kampaně...“ (Iurium.cz, 2017).

Tato osoba se musí nejprve registrovat u Úřadu pro dohled nad hospodařením stran a hnutí prostřednictvím registračního formuláře, který nalezneme na oficiálních internetových stránkách tohoto úřadu (<https://udhpsch.cz>). Úřad následně vydá rozhodnutí o registraci včetně registračního čísla, jímž jsou třetí osoby povinny mimo jiné označovat prostředky kampaně. Tímto proces ještě nekončí. Všechny registrované třetí osoby musí stejně jako strany založit transparentní volební účet a poskytnout Úřadu internetové stránky s přístupem k tomuto účtu (Zákon č.247/1995 Sb., § 16e).

Stejně jako pro kandidující strany i tyto třetí osoby zákon stanoví hranici výdajů vynaložených na volební kampaň. Hranice, kterou nesmí výdaje třetích osob na volební kampaně konkrétně pro volby do Poslanecké sněmovny, přesáhnout je zákonem stanovena na 1.800.000 Kč včetně DPH. Zároveň třetí osoba zaznamenávat náklady spojené s předvolebními průzkumy, výdaje za reklamu v tisku, outdoorovou reklamu a jiné výdaje spojené s financováním volební kampaně a výpisy ze svého volebního účtu zachovat minimálně 5 let a publikovat po ukončení kampaně přehled financování kampaně na internetu (Tamtéž, § 16e).

Otázkou však stále zůstává, v jakých případech propagace strany podléhá registraci a v jakých nikoliv. Výše uvedené zákonem stanovené podmínky se nevztahují například na osoby, které svým způsobem propagují stranu nošením odznáčků, placek, triček, šál a podobných *drobných* reklamních předmětů. To rovněž platí pro umístění drobné nálepky na automobil třetí osoby (Udhpsch.cz, 2017d).

Pod termínem „*drobný*“ Úřad chápe reklamní plochu o maximální velikosti A4, což odpovídá přibližně 620 cm². V rámci této propagace však vzniklo mnoho spekulací, protože bylo snadné předejít registraci tím, že spojíme několik reklam „drobných rozměrů“ např. na auto vylepíme samolepky drobných rozměrů, ale celková polepená plocha bude mnohonásobně větší než maximální velikost reklamy, kterou je možné vylepit bez registrace. V tomto případě se nesporně jedná o formu propagace podléhající registraci a vynaložené finanční prostředky nebo ohodnocení v rámci bezúplatného plnění se započítává do celkových nákladů kampaně (Udhpsch.cz, 2017d).

Další nejasnosti vznikly okolo zveřejňování příspěvků na sociálních sítích. Pokud zveřejňujeme a sdílíme příspěvky pod svým osobním profilem a nepropagujeme tak stranu

prostřednictvím reklamních nástrojů, nejde o volební kampaň a nevyžaduje se tak registrace u Úřadu jako třetí osoba (Domaci.eurozpravy.cz, 2017).

Jednou z posledních zákonných povinností stran před samotným hlasováním je zveřejnění tři dny před volbami soupis všech dárců, ať už přispěli finančními prostředky na kampaň strany, poskytli bezúplatné plnění nebo se zavázali zaplatit náklady spojené s volební kampaní (Zákon č. 247/1995 Sb., § 16c).

Všechna nová pravidla nepochybně komplikují činnost stran, nejen tím, že ukládají stranám mnoho nových povinností, ale tím, že koluje velké množství spekulací, týkajících se zpřísnění pravidel. Zjišťují různé „mezery zákona“, prostřednictvím nichž lze zákon takzvaně obejít. Z této kapitoly, věnující se třetím osobám, můžeme soudit, že se výše uvedená pravidla nevztahují na dárců nepeněžitých věcných darů.

Dalším způsobem, jak předejít této publikační povinnosti, je možnost přijmout dar až den nebo dva před volbami nebo dokonce po volbách, kdy již známe výsledek voleb a strany musí platit své závazky z dosud neuhrazených faktur. Identifikaci těchto osob a darů tak nenalezneme v povinné publikaci darů a dárců, která se zveřejňuje nejpozději do 3 dnů před samotným hlasováním, ale objeví se až ve zprávě o financování volební kampaně nebo dokonce až ve Výroční finanční zprávě Otázkou zůstává také způsob dohledávání dárců, kteří věnovali straně dar v hotovosti? S novou úpravou se pojí spousta nejasností, které by měli být v budoucnu vyřešeny preciznější právní úpravou (*Transparentnivolby.cz, 2017*).

3.3.2 Označení prostředků kampaně

Veškeré propagační prostředky vyjma drobných propagačních předmětů použité v rámci volební kampaně musí obsahovat údaje o jejich zadavateli a zpracovateli. Tato povinnost se mimo jiné vztahuje také na komunikační média. V případě, že je propagace šířena prostřednictvím těchto médií musí obsahovat také informace o zadavateli a zpracovateli (Zákon č. 247/1995 Sb., § 16).

Kandidáta, který si nástroj sloužící k propagaci volební kampaně objednal, označujeme za zadavatele. Zpracovatelem je subjekt, který pro zadavatele navrhl vzhled a formu tohoto prostředku např. leták, billboard, webová stránka apod. Za zpracovatele se tedy považuje reklamní agentura, firma zabývající se poradenstvím a marketingem v oblasti volebních kampaní apod. nikoli ten, kdo konkrétní propagační předmět vyrobil, např. tiskárna. Ve vztazích mezi konkrétními výrobcí a zadavatelem označujeme tyto subjekty jako „objednatel“ (politická strana) a „zhotovitel“ (tiskárna). (Udhps.cz, 2017d)

4 Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí

Jedná se o nově zavedenou kontrolní instituci konkrétně Novelou č. 302/2016 Sb. Počátek fungování tohoto nezávislého ústředního správního úřadu je totožný s datem účinnosti této novely, tudíž se počátek výkonu činnosti váže k 1. 1. 2017.

Pojem nezávislost uvedený v názvu instituce chápeme v tom smyslu, že jeho fungování regulují pouze právní předpisy a do výkonu jeho působnosti je možné zasahovat pouze ze zákona. Avšak vláda významně ovlivňuje jeho činnost tím, že schvaluje státní rozpočet, z něhož je fungování tohoto správního úřadu financováno a potvrzuje v souladu se zákonem o státní službě strukturu pracovních pozic a služebních míst v Úřadě. Sídlo Úřadu nalezneme v prostorách památkově chráněné budovy v Brně (Pšenička, 2017, str. 70).

4.1 Činnost Úřadu

Hlavním předmětem činnosti tohoto nově vzniklého ústředního správního úřadu, jak je v práci již několikrát uvedeno, a jak z jeho názvu vyplývá, je dohled nad hospodařením politických stran a hnutí. Mezi jeho další činnosti, jejichž výkon mu přisuzuje zákon, patří:

- Kontrola financování volebních kampaní,
- Registrace třetích osob,
- Řeší přestupky a stanoví za ně správní tresty,
- Zveřejňování zpráv o svém působení za kalendářní rok na internetových stránkách,
- Na svých stránkách sdílí odkaz na stránky jednotlivých kandidujících stran, koalic, nezávislých kandidátů, třetích osob, kde můžeme najít přesné údaje o účetnictví a financování jejich volebních kampaní a odkaz na volební účet třetích osob,
- Publikuje kompletní výroční zprávy stran včetně jeho připomínek,
- Komunikuje s Ministerstvem financí o včasném předložení a kompletním obsahu výročních zpráv a oznamuje mu svá stanoviska k těmto zprávám (ZPolS, § 16f).

4.2 Zaměstnanci úřadu

4.3 Z personálního hlediska můžeme Úřad rozdělit do třech skupin.

- Předseda a čtyři členové úřadu
- Úředníci ve služebním poměru
- Zaměstnanci v pracovním poměru

4.3.1 Předseda a členové Úřadu

Předseda Úřadu pro dohled nad hospodaření politických stran a hnutí

Úřad je organizován monokratickým způsobem v čele s předsedou, jehož do funkce jmenuje prezident na 6 let, kdy vybírá ze dvou uchazečů, přičemž jednoho nominuje Poslanecká sněmovna a druhého Senát. Funkci předsedy Úřadu je možné vykonávat maximálně dvě po sobě jdoucí funkční období. (ZPolS, § 19c) Vzhledem k tomu, že tyto pravomoci prezidenta nezakotvuje Ústava ČR, je pro platnost rozhodnutí dle čl. 63 odst. 3 Ústavy vyžadována kontraskignace předsedy vlády či člena vlády, kterého pověřil (Ústava ČR, čl. 63 odst. 3). Revize rozhodnutí je předmětem činnosti správního soudnictví. Současného a zároveň historicky prvního předsedu Úřadu Mgr. Vojtěcha Weise jmenoval 9. prosince 2016 do funkce prezident ČR Miloš Zeman usnesením č. 1479 z 53. schůze. Odvolací pravomoc náleží pouze prezidentovi ČR (Hrad.cz, 2016).

Na post předsedy Úřadu lze jmenovat pouze svéprávného, bezúhonného občana ČR s vysokoškolským magisterským vzděláním s dostatečnými zkušenostmi a morálními předpoklady k řádnému výkonu funkce předsedy této instituce. Předseda rovněž nesmí být členem vlády, Parlamentu ČR, bankovní rady ČNB, prezidentem, viceprezidentem nebo členem NKÚ, poslancem Evropského parlamentu, soudcem, státním zástupcem nebo zastávat jakoukoli jinou funkci v oblasti veřejné správy a spojenou se členstvím v jednotlivých stranách (ZPolS, § 19c). Další zákonné omezení se vztahuje k výdělečné činnosti, v rámci které je předsedovi Úřadu zakázáno vykonávat jakoukoliv výdělečnou činnost kromě vědecké, literární, pedagogické, umělecké, publicistické a správy vlastního majetku, a to jen v případě neohrožuje-li nezávislost, důvěru a nezáujatost Úřadu (ZPolS, § 19c).

Členové Úřadu pro dohled nad hospodaření politických stran a hnutí

Jmenování ostatních členů Úřadu spadá do kompetencí Senátu, kterému návrhy kandidátů předkládá Poslanecká sněmovna, prezident NKÚ nebo jednotlivý Senátoři. Ze všech návrhů vybere Senát jednoho člena z návrhů Senátorů, jednoho člena z návrhů prezidenta NKÚ a dva členy z návrhů Poslanecké sněmovny (ZPolS, § 19e). Podmínky pro jmenování do funkce člena Úřadu jsou totožné jako podmínky na jmenování kandidáta na předsedu tohoto úřadu s výjimkou lhůty, po kterou nemůže uchazeč působit na určitých pozicích vymezených zákonem. Stejně podmínky platí také v souvislosti s neslučitelností funkcí, odvoláním, omezení činnosti a úplném zaniknutí funkce. Obdobně jako u předsedy Úřadu je funkční období členů Úřadu také šestileté, avšak s tím rozdílem, že členové mohou

být jmenováni opakovaně, kdežto předseda nikoliv. Dohled jsou oprávněni vykonávat jednotliví členové i předseda Úřadu, na základě průkazu, jehož náležitosti jsou stanoveny vyhláškou č.144/2017 Sb (Pšenička, 2017, str. 69-76).

4.3.2 Úředníci ve služebním poměru

Výkon dohledové činnosti přísluší předsedovi a čtyřem dalším členům Úřadu. Působení Úřadu se však nevztahuje výhradně na kontrolní činnost, ale je také pověřen výkonem dalších agend. Zabývá se také projednáváním žádostí souvisejících s právem na informace, obstarává registrace třetích osob, stanovuje tresty za porušení pravidel atd. Tyto agendy, a především správní řízení zahájené v souvislosti s nedodržováním pravidel, které Úřad střeží, spadají do kompetencí právě těchto zaměstnanců. Pracovněprávní vztahy zaměstnanců zaměstnaných v tomto poměru upravuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (Pšenička, 2017, str. 72).

4.3.3 Zaměstnanci v pracovním poměru

Jedná se o osoby zaměstnané v běžném pracovním poměru sjednaném na základě zákoníku práce (zákon č. 262/2006.), které zajišťují administrativu, organizaci a starají se o řádný chod a plynulé fungování Úřadu (Pšenička, 2017, str. 72).

4.4 Správní delikty a sankce

Úřadu rovněž svěřeno také rozhodování o případných trestech za provinění, vyplývající právě z jeho kontrolní činnosti. V případě, že zjistí rozpor se zákonem stanovenými pravidly podléhajícími jeho kontrole, vede správní řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí a uložení sankce za správní delikty, kterých se subjekty dopustily v souvislosti s hospodařením, volebními kampaněmi či jejich financováním (Zákon č. 247/1995 Sb, § 16f). Nejčastějším Úřadem ukládaným správním trestem je pokuta. Peněžní prostředky získané ze zaplacených pokut, přísluší státnímu rozpočtu. V případě propadlé věci spadá tato věc do vlastnictví státu. (Tamtéž, § 16i) Pouze při porušení týkajících se zveřejnění statistik předvolebních průzkumů v zákonem omezené lhůtě, jejíž rozmezí je stanoveno od třetího dne před volbami do Parlamentu ČR do konce voleb, rozhoduje a ukládá sankce místně příslušný krajský úřad. Výtěžek z pokut náleží rozpočtu příslušného kraje (Tamtéž., § 16g).

Správní delikty politických stran a hnutí, koalic, nezávislých kandidátů

Výčet možných správních provinění, za která může být politická strana a hnutí nebo koalice sankcionovaná, nalezneme ve volebním zákoně do Parlamentu ČR konkrétně v § 16h odst. 2 ten stanoví, že se o správní delikt jedná v případě, že:

1. Neuvede svůj název/zkratku na předmětu volební kampaně.
2. Nezaloží nebo zruší v rozporu se zákonem transparentní účet pro financování kampaně.
3. Použije finance z volebního účtu na něco, co nesouvisí s volební kampaní.
4. Manipuluje se zůstatkem na volebním účtu ve lhůtě, v níž probíhá správní řízení a zákon v této lhůtě zakazuje jakékoliv nakládání s těmito prostředky.
5. Nepřesune z volebního účtu neupotřebené peníze na volební kampaň.
6. Neeviduje údaje o financování volební kampaně a nevede řádně účetnictví.
7. Nezveřejní-li informace o financích, bezúplatných plnění a údaje o osobách, jejichž publikaci zákon vyžaduje.
8. Náklady vynaložené na volební kampaň přesáhnou zákonem stanovený limit pro financování kampaně.
9. Neposkytne některý z údajů související se zprávou o financování kampaně a účetnictvím (zákon č.247/1995 Sb., §16h).

Pokuty za správní delikty politických stran a hnutí, koalic, nezávislých kandidátů

Za porušení zákonem stanovených podmínek týkajících výše uvedeného bodu 1 a 9 Úřad stanoví pokutu v rozmezí od 10.000 Kč do 100.000 Kč. Za provinění týkající se bodu 7 se výše pokuty pohybuje od 20.000 Kč do 300.000 Kč. V souvislosti s bodem 8, tedy překročení zákonného limitu Úřad rozhodne o výši pokuty od 10.000 Kč až do jeden a půl násobku sumy, o níž byl limit přesáhnout. Zbývající body tedy 2, 3, 4, 5, 6 jsou sankcionovány v rozpětí od 30.000 Kč až 500.000 Kč. Při stanovení výše pokuty se bere v úvahu závažnost provinění, jak a v jaké situaci k němu došlo a jaké jsou následky. Bere se v potaz také, jaký by pokuta měla vliv na další fungování politické strany nebo hnutí. Všechny pokuty musí kandidáti zaplatit do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o zaplacení této sankce (Tamtéž, §16g).

Správní delikty fyzických osob, podnikajících fyzických osob, právnických osob

Stejně jako u výše uvedených správních provinění kandidujících subjektů stanoví volební zákon do Parlamentu ČR výčet provinění, kterých se mohou dopustit osoby, které chtějí přispět na volební kampaň preferovaného kandidáta zákonem označované jako „třetí osoby“.

Osoby se mohou provinít tím, že:

- Se podílí na volební kampani bez nutné registrace u Úřadu.
- Poskytnou nebo použijí krajská a obecní komunikační média k propagaci kandidáta.
- Neoznačí propagační prostředky nebo prostředky negativní reklamy údaji o zadavateli a zpracovateli.
- Nevyznačí propagační prostředky zákonem požadovanými údaji o registrovaných osobách nebo třetích osobách.
- Nezaloží nebo řádně nevede transparentní účet pro financování volební kampaně.
- Neuloží peníze na volební účet zákonem stanoveným způsobem, jež umožňuje vložit peníze na volební účet jen přesunem z jiného účtu.
- Neidentifikuje vlastníka účtu, z něž byly odeslány peníze ku prospěchu volebního účtu.
- Náklady na volební kampaň překročí zákonem stanovený limit pro volby do Parlamentu ČR.
- Nevede záznamy o užití prostředků využitých ve spojitosti s volební kampaní nebo je vede v rozporu se zákonem.
- Neposkytne Úřadu výpisy z volebního účtu a záznamy o financování volební kampaně.
- Nepublikuje údaje o výdajích v zákonné lhůtě tedy 10 dní po vyhlášení výsledků voleb (Tamtéž, § 16g,h).

Pokuty za správní delikty fyzických osob, podnikajících fyzických a právnických osob

Jestliže fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby porušují zákon některým z výše uvedených způsobů, rozhodne Úřad ve správním řízení o výši pokuty v rozmezí od 10.000 Kč do 100.000 Kč. V případě, že Úřad nezačne jednání o správním deliktu do 3 měsíců od doby, kdy zjistil, že ke spáchání tohoto deliktu došlo, ztrácí možnost trest udělit, přičemž promlčecí lhůta správních deliktů spáchaných výše uvedenými osobami je 3letá (Tamtéž, §16i).

Právnická osoba se sankci za delikt může vyhnout za podmínky, že dokáže, že se pokusila předejít a zabránit provinění. Stejně jako při ukládání pokut kandidujícím subjektům se zohledňuje závažnost provinění, v jaké situaci k němu došlo a s ním související následky. Všechny pokuty uložené osobám, které se dopustily správního deliktu, jsou tyto osoby povinny uhradit nejpozději do 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí (Tamtéž, §16i).

5 Kontrola hospodaření a financování politických stran a hnutí a jejich volebních kampaní

Kapitola se věnuje nejen kontrole financování politických stran a hnutí a jejich volební kampaní, ale zaměřuje se zejména na přijetí nové právní úpravy regulující právě toto financování a jeho kontrolu. Zkoumá podněty, které vedly k přijetí nové právní úpravy, její předešlou i aktuální podobu a mezinárodní zhodnocení v souvislosti s bojem proti korupci.

5.1 Původní právní úprava financování a jeho kontroly do roku 2017

Podle staré úpravy měly strany povinnost každoročně informovat o svém hospodaření a financování Poslaneckou sněmovnu, které předkládaly výroční zprávy obsahující všechny údaje o jejich účetnictví. Obsahem výroční zprávy byl například přehled o celkových příjmech, výdajích, darech, příspěvcích, roční účetní výkazy, stanoviska auditora a další. Výroční zprávy byly velmi jednoduché a obsahovaly pouze základní údaje o financování, dá se říci, že nezabíhaly příliš do detailů. Neřešilo se, kolik strana získala nepeněžitých darů či jiných neúplatných služeb. Chyběla také pravidla upravující postup vykazování úvěrů stran a jejich vazeb na jiné podnikatelské subjekty (Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb., 2016). Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb., „*v rámci výroční zprávy není dostatečně zobrazen skutečný tok peněžních prostředků.*“ (Tamtéž, 2016).

V právním systému absolutně chyběla pravidla regulující financování volebních kampaní jednotlivých stran. Dle původní úpravy financování kampaní bylo součástí výkazů celkového hospodaření jednotlivých stran, tudíž se nevedlo zvláštní účetnictví obsahující přehled financování volebních kampaní. V ojedinělých případech přehled volebních nákladů některé strany zveřejňovaly dobrovolně (Tamtéž, 2016).

Zásadní problém staré úpravy spočíval především ve způsobu kontroly finančních zpráv a celkového hospodaření stran. Kontrolou finančních zpráv se zabýval kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, tedy politický orgán, jehož členy jsou zástupci politických stran. To v podstatě znamenalo, že poslanci kontrolovali sami sebe. Proto tato forma kontrola nebyla považována za nezávislou a už vůbec ne efektivní (Tamtéž, 2016).

Další spekulace se vztahovaly na přístup k výročním zprávám, do nichž bylo možné nahlédnout jen na požádání v prostorách Kanceláře Poslanecké sněmovny (Psp.cz, 2017a). Přístup k informacím byl velmi omezený a nedocházelo tedy k dostatečné informovanosti

nejen potencialních voličů, ale byla také omezena kontrola veřejnosti a případné zjištění určitých projevů korupce.

5.2 Podněty ke změně původní úpravy

Analýzy zprůhlednění financování politických stran a hnutí

Vláda na situaci zprůhlednění financování politických stran a hnutí zareagovala tím, že odsouhlasila svým prohlášením ze srpna 2010 přijetí určitých opatření vedoucích k větší transparentnosti financování politických subjektů. Z tohoto prohlášení cituji záměr vlády vedoucí k dosažení větší transparentnosti. *„Vláda se zaměří zejména na zvýšení transparentnosti činnosti veřejné správy. K naplnění tohoto cíle bude vláda prostřednictvím právní úpravy stanovovat jasná standardní pravidla a optimální nástroje, včetně zavádění povinných hodnocení dopadů regulace...“*(Návrh programového prohlášení Vlády České republiky, 2010).

Usnesením č. 1 vláda již 5. ledna 2011 přijala Strategii boje proti korupci.(Usnesení vlády ČR, 2011a) V rámci této strategie vláda 20. července 2011 usnesením č. 533 schválila provedení analýzy transparentního financování politických stran a hnutí (dále jen „Analýza“). Zpracování analýzy současně s návrhy legislativních změn bylo svěřeno Ministerstvu vnitra. (RIA, 2011)

Ministerstvo vnitra v Analýze poukazuje na fakt, že zásadní problém spočívá v nedostatečné průhlednosti a omezeném přístupu k financování politických subjektů. Výroční zprávy neobsahují konkrétní údaje o výdajích a celkovém hospodaření subjektů. Navíc kontrolní výbor Poslanecké sněmovny posuzuje zprávy pouze z formálního hlediska a zaměřuje se převážně na to, zda jsou předložené výroční zprávy kompletní. Mezery v kontrolní činnosti úzce souvisejí s nedostatky spojené s ukládáním sankcí a jejich vymahatelností. Analýza také negativně hodnotí možnost subjektů zvolit si auditora dle vlastního uvážení. Naráží na eventuální zavedení povinnosti vedení účtů všech stran u České národní banky. Od této myšlenky bylo však upuštěno, protože by vedení těchto účtů u ČNB bylo absolutně mimo oblast činností centrální banky (Tamtéž, 2011).

Analýza poukazuje rovněž i na potřebu zavedení nezávislého kontrolního mechanismu financování politických subjektů a v závěru zdůrazňuje nutnost novelizace ZPoIS a současně dalších právních předpisů souvisejících se zavedením tohoto mechanismu. Bere v potaz mimo jiné i závěry Skupiny států proti korupci GRECO (dále jen „GRECO“), tomuto pojmu se věnujeme v následující kapitole (Tamtéž, 2011).

Doporučení GRECO pro ČR

Impulzem pro možné zavedení změny stávajícího systému kontroly hospodaření a financování a financování politických stran a hnutí bylo Doporučení Skupiny států proti korupci – GRECO založenou Radou Evropy.

Skupina hodnotitelů GRECO mapovala stav v České republice v době od 13. do 15. října 2010 pomocí dotazníkového šetření, schůzek se zaměstnanci Ministerstva vnitra, Ministerstva financí a jednotlivými zástupci politických stran konkrétně ODS, ČSSD, KSČM, VV, SZ, členy jednotlivých výborů a také veřejností. K dispozici měla rovněž tou dobou aktuální právní úpravu související se zkoumáním této skupiny (GRECO, 2011).

Ze zjištěných informací zpracovala skupina GRECO zprávu. Tato hodnotící zpráva byla předmětem jednání plenárního zasedání GRECO. Hodnotící zprávu zveřejnila skupina GRECO 29. dubna 2011 včetně doporučení pro Českou republiku pro zmenšení korupčních rizik. Zprůhlednění financování politických stran bylo jedním ze stěžejních témat třetí kola hodnocení. Následně zpracovaná zpráva o plnění doporučení, publikovaná v dubnu 2013, poukázala na neplnění doporučení týkajících se větší transparentnosti financování ze strany České republiky. Na základě toho GRECO stanovilo České republice povinnost předkládat tzv. situační zprávy, dokud nesplní minimálně polovinu těchto doporučení (Tamtéž, 2011).

Další Hodnotící zpráva informovala o tom, že se situace nijak nezlepšila. Největší nedostatky vidí GRECO v nedostatečné průhlednosti financování politických subjektů, nedostatečné a neefektivní kontrole a s tím souvisejícím trestáním za porušení pravidel. Jako příklad adekvátní kontroly GRECO uvádí zřízení nezávislého orgánu. Takový způsob kontroly nalezneme například ve Velké Británii, Finsku, Francii nebo sousedním Polsku, kde fungují zvláštní komise zabývající se kontrolou financování stran a jejich volebních kampaní. Lze usuzovat, že i těmito příklady a srovnáním se naši zákonodárci inspirovali při zavedení nového kontrolního mechanismu. (GRECO, 2015)

Průběh volebních kampaní ve volbách do Poslanecké sněmovny 2013

I přes alarmující Hodnotící zprávy se o dosažení změn dle doporučení GRECO vláda prioritně nesnažila až do voleb do Poslanecké sněmovny konaných v říjnu 2013. O provedení změn vyplývajících z těchto doporučení se začalo diskutovat v souvislosti s průběhem volebních kampaní právě před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2013, kdy v těchto volbách kandidovalo nově vzniklé hnutí ANO 2011, které vedl podnikatel a vlastník sdružení

několika zemědělských, chemických a potravinářských korporací Agrofert Andrej Babiš (Houšková, 2017, str. 33-34).

Mladé hnutí v těchto volbách dosáhlo překvapivého výsledku. V těchto volbách se umístilo s 18,65% celkových hlasů na druhém místě za vítěznou stranou ČSSD, která od svých příznivců získala pouze o necelé 2% více hlasů. (Volby.cz, 2013) Dle výsledku voleb vyšlo najevo, jak markantně se liší předvolební kampaně stran, které pro financování kampaně využívají omezené finanční prostředky získané především od státu ve formě příspěvků a stran financujících kampaně z vlastních v podstatě neomezených prostředků. Majetní kandidáti mají velké množství výhod při tvorbě kampaní, což omezuje strany, které nemají dostatek prostředků ze soukromých zdrojů. Další omezení méně majetných stran souvisí s propagací v médiích. Po tom, co hnutí ANO 2011 doslova ovládlo mediální prostor díky spolupráci největší mediální společnosti MAFRA, došlo k pobouření nejen u politiků, ale také veřejnosti (Macková, Hrbková, 2014 str. 77).

V této době se začalo významně uvažovat o zavedení určitých omezení a hranic pro financování předvolebních kampaní s čím, souvisí také kontrola nad dodržováním těchto uvažovaných změn. Volební kampaň hnutí ANO 2011, kterou si financovali převážně z vlastních zdrojů, vyšla před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2013 na 119.080.339 Kč (HNUTÍ ANO, 2013), vítězná strana ČSSD na kampaň ve stejných volbách investovala 86.877.928 Kč (ČSSD, 2013), ostatní strany se takto vysokým částkám nepřiblížily.

Na tyto skutečnosti byl brán ohled ve stanovování výše limitu pro financování volební kampaně. Při projednávání hraniční výše 90.000.000 Kč se začalo spekulovat o jakémsi útoku na hnutí ANO 2011 a jeho předsedu Andreje Babiše. Tato práce se však věnuje především kontrole tohoto financování, a proto se tématem a vztazích souvisejících se zavedením hranic volebních kampaní nebudeme podrobně zabývat (Zpravy.idnes.cz, 2016).

I přes různé spekulace týkající se limitů kampaní a útoků na hnutí ANO v září 2016 na 49. schůzi Poslanecké sněmovny byla novela volebních zákonů přijata a v případě hnutí ANO a ČSSD, kterých se zavedení hraniční výše pro financování volební kampaně nejvíce dotklo bez jediného hlasu proti návrhu této změny zákona (PSP, 2016).

Tento neuspokojivý stav mají vyřešit právě novely publikované ve Sbírce zákonů pod čísly 302/2016 Sb., a č. 322/2016 Sb., které zavádí nezávislý Úřad pro dohled nad

financováním a nová pravidla pro hospodaření a financování politických subjektů, kterým se věnujeme v této práci (Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb.).

Projekt Rekonstrukce státu

Dalším podnětem k nutnosti změny financování politických stran a jejich kampaní byl vznik projektu s názvem Rekonstrukce státu, jehož cílem bylo v průběhu volebního období 2013–2017 přispět k prosazení devíti zákonů, *“...které pomohou zlepšit fungování státních institucí a politických stran tak, aby se nám všem v tomto státě dýchalo lépe.”* (Rekonstrukce státu, 2013a) Jeden z devíti bodů projektu se týkal legislativní úpravy vedoucí k transparentnosti financování nejen politických stran, ale také jejich volebních kampaní, proto projekt uvádíme jako jednu z iniciativ přijetí nové právní úpravy. (Rekonstrukcestatu.cz, 2013a)

Nevládní projekt Rekonstrukce státu vznikl pod záštitou několika neziskových organizací a po téměř roční přípravě byl spuštěn dne 12. března 2013. O vznik tohoto protikorupčního programu se zasloužilo především zájmové sdružení Frank Bold v součinnosti s nevládní organizací Transparency International, spolku Oživení, Otevřené společnosti a dalšími organizacemi. Dá se říci, že jeho konečná podoba je výsledkem spolupráce neziskových organizací bojujících proti korupci, odborníků, podnikatelských subjektů, členů dolní i horní komory Parlamentu ČR bez ohledu na jakou stranu politického spektra se přiklánějí a občanů, kteří projekt nějakým způsobem podpořili. (Transparency.cz, 2013)

Několik desítek expertů na legislativu vyzdvihlo 9 oblastí, na které je potřeba se zaměřit, chceme-li efektivně bojovat s korupcí. Jednotlivé oblasti mají své pracovní skupiny složené z expertů na problematiku, která se v konkrétních oblastech řeší. Jedná se například o právníky, projektové manažery, experty v oblasti marketingu apod. Tyto skupiny spolupracují s poslanci, s nimiž projednávají návrhy zákonů a připojují k tomu svá doporučení a názory a zpracovávají pro ně podklady. (Rekonstrukcestatu.cz, 2013b)

Projekt se zaměřuje na prosazení devíti zákonů týkajících se:

- Průhlednosti financování politických stran a volebních kampaní
- Elektronických a majetkových přiznání ke dni nástupu do funkce
- Smluv na internetu
- Zrušení anonymních akcí
- Odborné nominace do dozorčích rad

- Odpolitizování státní správy
- Nezávislé vyšetřování korupce
- Zprůhlednění legislativního procesu
- Rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ (Rekonstrukcestatu.cz, 2013c)

Všechny zákony regulující výše uvedené záležitosti měly být přijaty do roku 2017. Ve volebním období 2013–2017 se však povedlo prosadit jen pět z nich. Pro tuto práci je stěžejní první bod ve výše uvedeném výčtu. Po dvaceti letech i za pomoci tohoto projektu se v České republice změnila legislativa týkající se financování politických stran a jejich volebních kampaní, což je předmětem této práce (Rekonstrukcestatu.cz, 2013d).

Pro financování tohoto projektu je veden transparentní účet, kde je možné dohledat veškeré získané prostředky od dárců. Tento projekt není sponzorován žádným politickým subjektem, ale finanční prostředky nabývá z darů a grantů. Zajímavé je, že samotná organizace Frank Bold Society, z.s. je zaregistrována u Úřadu jako třetí osoba (Rekonstrukcestatu.cz, 2013b).

Navrhovaná řešení nepříznivé situace financování a kontroly politických stran a hnutí

Vzhledem k s výše uvedeným podnětům se dalo očekávat, že dříve nebo později dojde ke změně pravidel financování politických stran a jejich volebních kampaní, a především jeho kontroly. Vytyčilo se 5 hlavních bodů a začalo se hledat nejvhodnější a nejkomplexnější řešení směřující k dosažení následujících **cílů**:

- Zavést novou strukturu výročních zpráv, aby bylo možné identifikovat veškeré příjmy a výdaje stran a hnutí a zjistit kdo jim prostředky poskytl.
- Zefektivnit kontrolní systém financování a hospodaření stran a hnutí.
- Přísnější požadavky pro volbu auditora.
- Průhlednější a dostupnější informace o hospodaření stran a hnutí.
- Stanovit sankce a způsob trestání za porušení povinností (Důvodová zpráva k zákonu 302/2016 Sb., 2016).

Téměř všechny tyto body podle důvodové zprávy k novele 302/2016 ZPoIS poměrně jasné řešení až na bod vztahující se ke kontrole a systému kontroly. Zde se vybíralo z několika variant.

První varianta nabízela možnost zřízení nezávislé správní instituce, která by vykonávala kontrolní a sankční pravomoci vztahující se k chování se v souladu s normami upravujícími financování politických stran a hnutí a jejich kampaní (Tamtéž, 2016).

Druhým nabízeným řešením bylo přidat kontrolní činnost financování politických stran a hnutí ke stávajícím kompetencím NKÚ, přičemž sankční činnost by příslušela finančnímu úřadu, který by tresty ukládal dle zjištění NKÚ (Tamtéž 2016).

Poslední návrh se týkal setrvání u dosavadní kontrolní činnosti kontrolním výborem Poslanecké sněmovny, přičemž by se rozšířil rozsah jeho působnosti. Stejně jako u předchozí varianty by na podněty kontrolního výboru sankční činnost spadala do kompetencí finančnímu úřadu (Tamtéž, 2016).

Jak z platné právní úpravy, tak z této práce je zřejmé, že se zákonodárci nakonec rozhodli pro zřízení nezávislého kontrolního mechanismu, jež nabízela první varianta. Aplikací této varianty lze dosáhnout dvou cílů zároveň, aniž by se kontrolní a sankční pravomoc musela rozdělovat mezi větší počet institucí. Zřízením nezávislého kontrolního Úřadu se nedá dosáhnout několika cílů najednou a na jeho činnost lze vztáhnout téměř všechny uvedené body, proto se tato možnost zdá jako nejlepší řešení. Nevýhodou tohoto konceptu je jeho organizační a finanční náročnost. Zřízení nové kontrolní instituce s sebou nese další nutné kroky jako zajištění sídla, technického zázemí a personálu včetně financí na mzdy pro tyto zaměstnance. Jak mělo zřízení nezávislého kontrolního Úřadu dopad na státní rozpočet, je popsáno v následující kapitole (Tamtéž, 2016).

Dopad zřízení Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí na státní rozpočet

Již v době, kdy se začalo o zřízení nového ústředního správního Úřadu jako nezávislého kontrolního mechanismu uvažovat, počítalo se s jeho vysokou finanční náročností. Problematika dopadu vzniku a fungování této instituce na státní rozpočet je blíže popsána v této kapitole.

Tabulka ukazující vyčíslení předpokládaných nákladů vztahující se ke vzniku nezávislého kontrolního Úřadu a jeho fungování v prvním roce Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb., je uvedena níže jako tabula č. 1.

Tabulka č.1: Předpokládaný dopad zřízení Úřadu na státní rozpočet

Předpokládaný dopad zřízení Úřadu na státní rozpočet		
	Nárok na státní rozpočet v prvním roce v Kč	Nárok na státní rozpočet v dalších letech v Kč
Mzdové náklady	7 600 000	7 600 000
Pronájem prostor	1 500 000	1 500 000
IT (Licenční poplatky, software, hardware, provozní výdaje atd.)	2 000 000	500 000
Běžné výdaje (Údržba, energie, cestové, služby, vzdělání atd.)	8 200 000	4 700 000
Celkem	19 300 000	14 300 000

Zdroj: Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb.

Jak bylo již uvedeno, při zvažování možností, jaký kontrolní mechanismus zvolit bylo zřejmé, že zřízení tohoto nového nezávislého Úřadu bude mít značný dopad na státní rozpočet. Náklady na zřízení a fungování Úřadu se měly pohybovat okolo 25 milionů korun. Ve finále vláda schválila rozpočet Úřadu na rok 2017, který měl k dispozici 39 496,75 Kč (Udhpsh.cz, 2017a).

Předseda Úřadu Vojtěch Weis konstatoval „*Při přípravě (...) bylo velmi komplikované odhadovat některé parametry budoucího rozpočtu Úřadu, například z důvodu, že nebylo zřejmé, ve které budově v Brně bude Úřad sídlit. Zdali vůbec, případně jak, budou kancelářské prostory vybaveny.*“ (Info.cz, 2017a). Po zjištění sídla nově vzniklého Úřadu a zařízení těchto prostorů bylo nutné výši rozpočtu upravit. Jedná se o nově zřízenou instituci nenavazující na činnost ani nenahrazující jiný orgán, proto je potřeba mít dostatek finančních prostředků sloužících na nákupu majetku potřebnému k provozu. Předpokládá se, že pro další roky výše rozpočtu nebude dosahovat tak velkých čísel (Zpravy.e15.cz, 2017a).

Po zhodnocení veškerých výdajů Úřadu za rok 2017 bylo z dostupné částky 39 496,75 Kč skutečně využito 15 542,67 Kč. Přehled výdajů za první rok fungování Úřadu najdeme v následující Tabulce č. 2 (Udhpsh.cz, 2017a).

Tabulka č.2: Skutečný dopad zřízení Úřadu na státní rozpočet za rok 2017

Skutečný dopad zřízení Úřadu na státní rozpočet za rok 2017		
	Rozpočet 2017 v Kč	Skutečnost v Kč
Příjmy	0	0
Výdaje	39 496,75	15 542,67
Průřezové ukazatele		
Mzdy a platby za práci	10 646,14	7 348,33
Pojistné	3 619,69	2 474,28
Převod fondu kulturních a sociálních potřeb	188,92	135,19
Platy zaměstnanců v pracovním poměru	1 162,65	630,26
Platy zaměstnanců na služebních místech	3 321,49	1 334,24
Platy zaměstnanců v pracovním poměru odvozané od platů ústavních činitelů	4 962,00	4 791,38
Výdaje vedené v informačním systému programového financování EDS/SMVS celkem	9 860,00	295,69

Zdroj: Udhpsh.cz (2017a): *Plnění závazných ukazatelů státního rozpočtu 2017* [online]. 2017 [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: https://udhpsh.cz/wp-content/uploads/2018/03/%C3%9ADHPSH_rozpo%C4%8Det_2017.pdf

I přesto, že se očekávalo, že rozpočet bude v dalších letech značně nižší, schválený rozpočet na rok 2018 Úřadu poskytuje jen o necelých 5 milionů menší částku konkrétně 34 780 127 Kč (Udhpsh.cz, 2018a).

Na závěr této kapitoly ještě uvádíme tabulku schválených rozpočtů od začátku fungování tohoto úřadu včetně střednědobého výhledu do roku 2020. V Tabulce č. 3 můžeme sledovat výše jednotlivých rozpočtů Úřadu konkrétně v období 2017-2020.

Tabulka č.3: Schválené rozpočty Úřadu pro roky 2017–2020

Schválené rozpočty Úřadu pro roky 2017–2020				
	2017	2018	2019	2020
Příjmy	0	0	0	0
Výdaje	39 496,75	34 780 127	35 886 623	36 240 767
Průřezové ukazatele				
Mzdy a platby za práci	10 646,14	12 589 802	13 403 402	13 663 802
Pojistné	3 619,69	4 280 532	4 557 156	4 645 692
Převod fondu kulturních a sociálních potřeb	188,92	227 795	244 067	249 275
Platy zaměstnanců v pracovním poměru	1 162,65	1 382 493	1 382 493	1 382 493
Platy zaměstnanců na služebních místech	3 321,49	4 344 509	4 344 509	4 344 509
Platy zaměstnanců v pracovním poměru odvozované od platů ústavních činitelů	4 962,00	5 662 800	6 476 400	6 736 800
Výdaje vedené v informačním systému programového financování EDS/SMVS celkem	9 860,00	3 960 000	2 130 000	1 690 000

Zdroje: *Udhpsh.cz (2017a): Plnění závazných ukazatelů státního rozpočtu 2017* [online]. 2017 [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: https://udhpsch.cz/wp-content/uploads/2018/03/%C3%9ADHPSH_rozpo%C4%8Det_2017.pdf

Udhpsch.cz (2018b): Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí Střednědobý výhled rozpočtu 2019-2020 [online]. 2018 [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: https://udhpsch.cz/wp-content/uploads/2018/03/st%C5%99edn%C4%9Bdob%C3%BD_v%C3%BDhled_rozpo%C4%8Dtu-2019-2020.pdf

Z údajů ze schválených rozpočtů uvedených v Tabulce č. 3. je možné odhadnout, že se vzhledem ke zvyšujícím předpokládaným výdajům na mzdy a platy zaměstnanců, bude Úřad v budoucích letech, co se týče personálu rozšiřovat. S personálním zajištěním Úřadu bylo mnoho komplikací již od samotného počátku. Úřad je velmi malý a disponuje pouze dvěma desítkami zaměstnanců, zvýšení jejich počtu by bylo vzhledem k velkému množství agend, kterými se Úřad zabývá, je do budoucna žádoucí či dokonce nutné. Předseda Úřadu Vojtěch

Weis by si přál, aby se úřad už v roce 2018 rozšířil minimálně o dva zaměstnance (Denik.cz, 2017b).

5.3 Průběh novelizace financování a kontroly politických stran a hnutí

Nátlak na zavedení změn byl opravdu obrovský, proto vláda Bohuslava Sobotky, která nahradila v roce 2014 neúspěšnou vládu Jiřího Rusnoka, jíž nebyla vyslovena důvěra, pokračovala v prosazení nových pravidel financování politických stran a jejich kampaní. I přes neúspěšný pokus vlády Petra Nečase v letech 2010–2013 a změnu těchto pravidel, o které se pokoušela předsedkyně Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí Karolína Peake změnami, jejichž součástí bylo zavedení nezávislého úřadu soužícího ke kontrole financování. Návrh na zřízení tohoto úřadu pokus o změnu zákona absolutně potopil (Aktuálně.cz, 2013).

I přes předešlé neúspěchy byly strany přesvědčeny o potřebě změně norem, týkajících se financování a především kontroly. Hlavním tématem koaliční smlouvy mezi stranami ČSSD, KDU-ČSL a ANO 2011 bylo zavedení pravidel regulujících financování nejen volebních kampaní, ale také jednotlivých stran a zřízení nového způsobu kontroly nad jejich dodržováním. Diskutovalo se zejména o zavedení hranic financování těchto kampaní a jeho větší transparentnosti. To můžeme dovodit z citovaného odstavce z koaliční smlouvy těchto stran (Koaliční smlouva, 2014).

„Zpřísníme systém financování politických stran zavedením výdajového limitu pro volební kampaně a uzákoněním limitu pro dary od fyzických a právnických osob. Strany musejí být závislé na voličích, ne na komerčních sponzorech. Veškeré příjmy a výdaje volebních kampaní musí jít přes transparentní volební účty.“ (Koaliční smlouva 2014, str. 25).

K přijetí novely zákona pomohl mimo jiné v březnu 2013 zahájený projekt neziskových nevládních organizací, kterým se zabýváme v předchozí kapitole. (Rekonstrukcestatu.cz, 2013b) K projektu se připojilo 165 členů poslanecké sněmovny, kteří přislíbili svou účast v rámci prosazování zákonů vedoucích ke zlepšení a zpřísnění kontroly veřejného financování a předcházejících korupci (Rekonstrukcestatu.cz, 2013e).

V dubnu 2015 Ministerstvo vnitra spolu s ministrem Jiřím Dienstbierem přišlo s dalším návrhem na změnu ZPolS a volebních zákonů, který se stal předmětem připomínkového řízení. O několik měsíců později konkrétně 21. srpna 2015 přijaté návrhy předložila vláda Poslanecké sněmovně, kde se o nich jednalo nejprve ve výborech a s řadou

pozměňovacích návrhů plénem Poslanecké sněmovny v červnu 2016 pozměněný návrh na novely ZPolS a volebních zákonů schválilo a postoupilo Senátu (Psp.cz, 2013). Senát navrhovanou novelu ZPolS bez jakýkoliv změn schválil a poslal prezidentu k podpisu. Tato novela vyšla ve Sbírce zákonů 21. září 2016 v částce č. 117 jako zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (PSP, Zákon č. 302/2016 Sb.).

Co se týče novely volebních zákonů, pozměněný návrh Senát přikázal zpět k projednání Poslanecké sněmovně (Senátní tisk 308, 2016). Senát upřesňuje normy týkající se podpory od výše specifikovaných třetích osob a především požaduje, aby takto získané prostředky nebyly připočítávány k limitům stran, aniž by o tom strana věděla (IDNES.cz, 2016). Po sněmovnou odsouhlasených změnách a kontrasignaci prezidenta a předsedy vlády byla novela volebních zákonů vyhlášena v částce 126 Sbírky zákonů 3. října 2016 jako zákon č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony (PSP, Zákon č. 322/2016 Sb.). Obě novely jsou účinné od 1. ledna 2017. Stanovení totožného data účinnosti obou novel není náhodné, ale tyto zákony v souvislosti normami týkajícími se financování stran a kampaní je potřeba aplikovat a číst současně, protože na sebe navazují a vzájemně se doplňují.

Novely zřídil pro kontrolu financování stran a hnutí a jejich volebních kampaní nezávislý správní Úřad, kterému je věnována velká část této práce. Novelou ZPolS se zákonodárce snaží zaručit větší transparentnost financování stran, lepší přehlednost příjmů a výdajů, efektivnější a rozsáhlejší kontrolu nad jejich hospodařením a fungující systém sankcí za porušení pravidel souvisejících s financováním a hospodařením stran. Proto novela ZPolS zpřísňuje pravidla, zavádí povinnost zveřejňování údajů veřejnosti, omezuje možnost volby auditora a zavádí nezávislý Úřad, jehož výhradní činností je dohled nad financováním a hospodařením stran a udělování pokut za porušení pravidel (Pravniprostor.cz, 2016). Podrobnější fungování tohoto úřadu je popsáno výše v samostatné kapitole vztahující se k Úřadu.

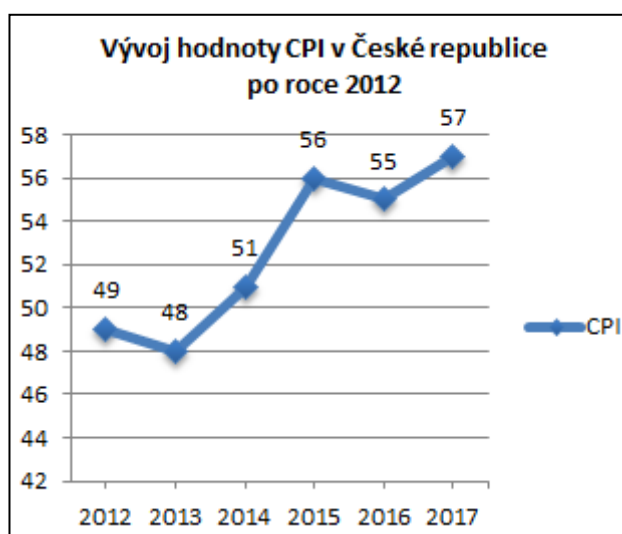
5.4 Mezinárodní zhodnocení změny právní úpravy financování politických stran a hnutí a jeho kontroly v ČR

Stejně jako každá jiná změna právní úpravy, tak i tato změna vyžadovala mnoho práce a času, aby mohla být řádně realizována. To, že přijetí nových pravidel bylo správným krokem, je možné odvodit i z publikovaných výsledků mezinárodní neziskové organizace Transparency International bojující proti korupci. Z výsledků je zřejmé, že si Česká republika velmi polepšila v mezinárodní oblasti boje proti korupci ve srovnání s předcházejícím rokem. Dokonce dosáhla nejlepšího výsledku od roku 2012, ve kterém se Index vnímání korupce (CPI) razantně změnil (Korupce, 2018).

Dosažení tohoto úspěchu přisuzujeme opatřením, která byla v roce 2017 přijata, jedním z nich byla mimo jiné také právě novelizace ZPoIS a volebních zákonů. Index se určuje dle zjištění z průzkumů, ve kterých veřejnost i odborníci posuzují schopnost orgánů státu předcházet a postihnout korupci, množství korupce v daném státě, míru otevřenosti státních institucí a míru zneužívání veřejných financí a postavení státních subjektů (Korupce, 2018).

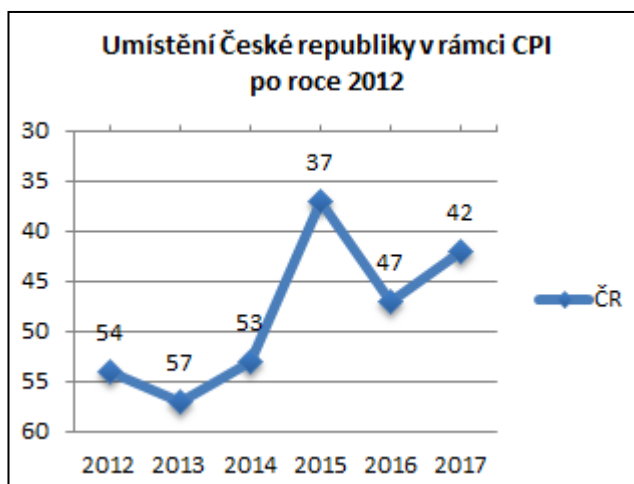
Na obrázku č. 1 můžeme sledovat, jak se index vyvíjel v České republice od roku 2012. Obrázek č. 2 popisuje, jak se Česká republika umístila podle CPI v letech 2012 – 2017. CPI, určuje pořadí států dle stupně veřejností vnímané korupce na stupnici 0-100, přičemž chápeme 100 jako stát bez korupce a 0 stát, v němž je velké množství korupce.

Obrázek č. 1: Vývoj hodnoty CPI v ČR po roce 2012



Zdroj: *Korupce.cz* Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/dokumenty/tiskove-zpravy/ceska-republika-svym-hodnocenim-v-indexu-vnimani-korupce-za-rok-2017-dosahla-nejlepsiho-skore-od-roku-2012-163505/>

Obrázek č. 2: Umístění České republiky v rámci CPI po roce 2012



Zdroj: *Korupce.cz* Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/dokumenty/tiskove-zpravy/ceska-republika-svym-hodnocenim-v-indexu-vnimani-korupce-za-rok-2017-dosahla-nejlepsiho-skore-od-roku-2012-163505/>

Novelizaci hospodaření a financování politických stran a hnutí a především zavedení nového kontrolního mechanismu oceňuje také protikorupční skupina Rady Evropy GRECO. Ve své Čtvrté průběžné zprávě o plnění doporučení z 2. prosince 2016 hodnotí změnu právní úpravy protikorupční skupina GRECO velmi pozitivně. V závěru vyzdvihuje progres České republiky, která dokázala provést změny, v rámci nichž bylo vyhověno devíti z třinácti doporučení, přičemž předchozí Třetí hodnotící zprávy, která poukazovala na globálně nevyhovující výsledky v realizaci doporučení Českou republikou (Ceskatelevize.cz, 2017c).

6 Zahájení chodu Úřadu pro dohled nad hospodaření politických stran a hnutí a jeho činnost ve Volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2017

Nově zavedený nezávislý ústřední úřad zřízený na základě novel ZPolS a volebních zákonů oficiálně zahájil svou činnost současně s účinností novel dne 1. ledna 2017. Práce je zaměřena na samotný začátek výkonu činnosti Úřadu v souvislosti s prvními volbami, na které dohlíží. Je zajímavé sledovat průběh a komplikace při vzniku tohoto Úřadu a jeho činnosti, které jsou blíže popsány v této kapitole.

6.1 Komplikace se zahájením činnosti Úřadu pro dohled nad hospodaření politických stran a hnutí

Ohledně fungování této instituce, ale také při výběru jeho sídla, ustavení jeho členů a především rozpočtu, který byl mnohem větší, než se předpokládalo, proběhlo mnoho spekulací a nejasností. Faktem, nad kterým by se dalo pozastavit je, že nová pravidla platila od 1. ledna 2017 a Úřad v té době neměl ani zaměstnance ani zázemí. *„Od ledna 2017 začal úřad fungovat spíše jen na papíře.“* (Ceskatelevize.cz, 2016).

Nově zavedený nezávislý ústřední úřad, zřízený na základě novel ZPolS a volebních zákonů, oficiálně zahájil svou činnost současně s účinností novel 1. ledna 2017. Práce se zaměřuje na samotný začátek výkonu činnosti Úřadu v souvislosti s prvními volbami, na které dohlíží. Je zajímavé sledovat průběh a komplikace při vzniku tohoto Úřadu a jeho činnosti.

Nejen ohledně fungování této instituce, ale také při výběru jeho sídla, ustavení jeho členů a především rozpočtu, který byl mnohem větší, než se předpokládalo, proběhlo mnoho spekulací a nejasností. Bylo velmi zajímavé, že nová pravidla platila od 1. ledna 2017 a Úřad v té době neměl ani zaměstnance ani zázemí. *„Od ledna 2017 začal úřad fungovat spíše jen na papíře.“* (Ceskatelevize.cz, 2016)

Zákon zřizující tento Úřad, který předložila vláda v srpnu 2015, schválili zákonodárci 29 června 2016. Ve sbírce zákonů byl vyhlášen 21. září téhož roku. To znamená, že vláda měla k dispozici více než 3 měsíce na zajištění všech záležitostí potřebných pro začátek fungování této nové instituce, přičemž musela počítat s tím, že tento Úřad vznikne již před 2 lety při předkládání návrhu (Psp.cz 2013). Vláda ovšem nestihla připravit zázemí ani personální obsazení Úřadu. V lednu, kdy začal Úřad oficiálně fungovat, neměl Úřad

k dispozici sídlo, techniku, členy a ostatní zaměstnance. Fungování celého Úřadu bylo z počátku v rukou jmenovaného předsedy Vojtěcha Weise (Seznamzpravy.cz, 2017).

Úřad disponuje velkým množstvím pravomocí, jejichž výčet nalezneme v kapitole věnující se Úřadu. Navzdory veškerým problémům musel Úřad začít plnit své povinnosti, již od ledna, kdy celé jeho fungování záviselo pouze na předsedovi. Reálně z počátku fungovala pouze datová schránka Úřadu, aby strany mohly splnit zákonem stanovenou povinnost, v rámci níž museli oznámit své transparentní účty. Ministerstvo vnitra poskytlo pro dočasný provoz Úřadu kancelář ve své budově. Stěhování Úřadu do jeho oficiálního sídla v Brně proběhlo začátkem července 2017, tedy o půl roku později, než začal vykonávat svou činnost (Ceskatelevize.cz, 2016).

Úřad postupně začal přebírat agendu od kontrolního výboru Poslanecké sněmovny, přičemž hlavní pracovní náplň tedy hodnocení výročních finančních zpráv stran a hnutí, které jsou povinny strany předložit vždy v dubnu za uplynulý rok 2016, provedl ještě stejně jako v předchozích letech kontrolní výbor (Parlamentnilisty.cz, 2017). Oficiálně veškerou agendu týkající se výročních zpráv včetně originálů těchto dokumentů za posledních 10 let, kdy kontrolní činnost prováděl kontrolní výbor tedy 2006–2016, převzal Úřad 12. července 2017. Výroční zprávy politických stran a hnutí za rok 2017 bude poprvé projednávat Úřad jako v tuto chvíli jediným kompetentní orgán v dubnu 2018 (Psp.cz, 2017).

Co se týče ostatních členů a zaměstnanců Úřadu, na návrh Senátu prezident České republiky Miloš Zeman ustavil do funkce 18. ledna 2017 tři ze čtyř členů Úřadu. Členy Oficiálními členy úřadu se od 1. února 2017 stali: Mgr. et Mgr. Tomáš Hudeček, Mgr. et Mgr. Jiří Navrátil, Ph.D. a Ing. František Sivera. (Hrad.cz, 2017a) Senátem navržený člen PhDr. Jan Outlý, Ph.D., jmenovaný do funkce téměř o 2 měsíce později, doplnil čtveřici členů Úřadu. Od 1. dubna 2017 vedení Úřadu v čele s předsedou Mgr. Vojtěchem Weisem bylo kompletní (Hrad.cz, 2017b). Jedni z prvních zaměstnanců nastoupili po přestěhování Úřadu do svého sídla v Brně v červenci. Úkolem, těchto pracovníků, je postihovat ty, kteří se nechovají v souladu s nově zavedenými pravidly (Info.cz, 2017b). Na konci roku měl Úřad dohromady sedmnáct zaměstnanců a pouze sedm z nich bylo primárně zaměřeno na kontrolní činnost. Do kompetencí těchto zaměstnanců přibude v dubnu 2018 také kontrola již zmiňovaných finančních zpráv (Denik.cz, 2017a).

6.2 Činnost Úřadu ve volbách do Poslanecké sněmovny 2017

První volby, na které Úřad dohlížel, byly říjnové volby do Poslanecké sněmovny 2017. Tyto volby proběhly 20. a 21. října 2017 (Rozhodnutí prezidenta republiky č. 135/2017 Sb.). Úřad poprvé v praxi vykonával své pravomoci vztahující se k dohledu nad kampaněmi, jejich průběhu a financováním. Protože se jedná o nově zřízenou správní instituci, byly tyto volby pro Úřad „zátěžovou zkouškou“. Všechny činnosti Úřad vykonával prvně, z toho důvodu se nemohl řídit precedenty, které v této oblasti zatím chybí (Info.cz, 2017c).

I přes zpřísnění pravidel se do voleb přihlásilo nejvíce kandidátů v historii České republiky. O hlasy voličů usilovalo 31 kandidujících stran a hnutí (Czso.cz, 2017). V následující tabulce můžeme vidět, o které strany a hnutí se jednalo a jakého dosáhli v těchto volbách výsledku.

Obrázek č. 3: Politické strany ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 2017

číslo	Strana	Platné hlasy	
	název	celkem	v %
1	Občanská demokratická strana	572948	11,32
2	Řád národa - Vlastenecká unie	8 735	0,17
3	CESTA ODPOVĚDNÉ SPOLEČNOSTI	3 758	0,07
4	ČSSD	368 347	7,27
5	Volte pravý bok	491	0
6	Radostné Česko	3 852	0,07
7	STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ	262 157	5,18
8	KSČM	393 100	7,76
9	Strana zelených	74 335	1,46
10	ROZUMNÍ-stop migraci, diktát EU	36 528	0,72
11	SPDV	438	0
12	Strana svobodných občanů	79 229	1,56
13	Blok proti islamizaci	5 077	0,1
14	Občanská demokratická aliance	8 030	0,15
15	Česká pirátská strana	546 393	10,79
16	OBČANÉ 2011	359	0
17	Unie H.A.V.E.L.	436	0
18	Česká národní fronta	117	0
19	Referendum o Evropské unii	4 276	0,08
20	TOP 09	268 811	5,31
21	ANO 2011	1 500 11	29,64
22	Dobrá volba 2016	3 722	0,07
23	SPR-RSČ	9 857	0,19
24	KDU-ČSL	293 643	5,8
25	Česká strana národně sociální	1 573	0,03
26	REALISTÉ	35 995	0,71
27	SPORTOVCI	10 593	0,2
28	DSSS	10 402	0,2
29	SPD	538 574	10,64
30	Strana Práv Občanů	18 556	0,36
31	Národ Sobě	300	0

Zdroj: [online]. [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps2?xjazyk=CZ>

V dubnu hned poté, co byl termín voleb vyhlášen ve Sbírce zákonů, odstartovaly předvolební kampaně stran. Strany sdělily Úřadu odkaz na stránky, kde bude možné dohledat údaje týkající se financování jejich kampaní a odkaz na transparentní volební Účet. Touto dobou ještě Úřad nebyl trvale usídlený a neměl dostatečný personál. I přes veškeré problémy, však zveřejnil na svých stránkách odkazy na uvedené stránky, účty stran a začal s kontrolní činností, která zahrnovala především kontrolu správného označení reklam a náležitosti týkající se volebních účtů a označení výdajů (Denik.cz, 2017b).

První dvě řízení týkající se porušením povinností stran souvisejících s nadcházejícími volbami zahájil Úřad 11. srpna 2017 (Irozhlas.cz, 2017a). Prvního prohřešku, který spočíval v absenci údajů o zadavateli a zpracovateli na propagačním letáku, se dopustila strana Občanská demokratická aliance. Úřad udělil této straně 18. září 2017 svůj historicky první trest ve výši 19.000,- Kč včetně nákladů na řízení (Ceskatelevize.cz, 2017a). Předmětem, druhého řízení byl prohřešek strany Volte pravý blok, kterým se strana provinila. Prohřešek spočíval v tom, že zahájila volební kampaň inzercí v tištěných médiích, aniž by si zřídila volební účet nebo se registrovala jako třetí osoba (Udhpsch.cz, 2017b).

Závěrečná intenzivní část předvolebních kampaní propukla až těsně před volbami po přidělení kandidátních čísel, tudíž měl Úřad přes prázdniny dostatek času se připravit na nárůst objemu předmětů podléhajících jeho kontrolní činnosti. V rámci s podávání kandidátních listin a komunikací s krajským úřadem našel Úřad první mezery v zákoně. Problém týkající se kandidátních listin vidí členové Úřadu v tom, že není stanovena lhůta, ve které by měly krajské úřady oznámit a poskytnout údaje Úřadu o přihlášených kandidátech. Předseda Úřadu však nečekal a požádal o informace nutné pro spuštění kontrolní činnosti všechny hejtmany (Ceskatelevize.cz, 2017b). Z těchto situací je potřeba se do budoucna poučit.

V říjnu 2017 Úřad na svých stránkách zveřejnil tiskovou zprávu informující o zahájení 121 správních řízení týkajících se nerespektování pravidel politických stran a hnutí v souvislosti s financováním těchto stran nebo jejich kampaní (Udhpsch.cz, 2017c).

Z praxe je nám známo, že Úřad provádí kontroly namátkově, nebo na udání. Všechny dokumenty týkající se volebních kampaní a jejich financování evidují jednotliví kandidáti. Úřad si pak od těchto subjektů vyžádá konkrétní dokument, který mu strana obratem pošle a Úřad ho zkontroluje a projedná. Co se týká internetu, spolupracuje Úřad s externí firmou zabývající se monitoringem. Jak uvedl v jednom z rozhovorů předseda Weis „*My jsme úřad*

menší velikosti. Vycházíme z toho, že musíme v minimálním počtu zaměstnanců pokrýt maximální množství agend.“ Denik.cz (2017b).

Úřad za první rok svého fungování provedl 124 řízení, které se týkali 24 politických subjektů a jejich nerespektování nově zavedených norem regulujících hospodaření politických stran a hnutí. Téměř ve všech případech, až na jednu výjimku, se jednalo o provinění související se zřízením a internetovým přístupem k transparentnímu účtu v zákoně definovaného jako „zvláštní účet“. Výše trestů udělených za tyto provinění se pohybovala v rozmezí 5.000 – 8.000,- Kč a jejich součet činil 694.200,- Kč (Udhpsh.cz, 2018c).

Další záležitostí spadající do kompetencí Úřadu je přezkoumávání celkového vyúčtování volebních kampaní jednotlivých stran. Kontrolou tohoto účetnictví stran účastnících se voleb do Poslanecké sněmovny 2017 se začne Úřad zabývat až v lednu 2018, do té doby musí strany předložit zprávu o financování jejich kampaní konkrétně v zákonem stanovené lhůtě do 90 dnů po vyhlášení výsledku tedy do 20. ledna 2018 (Irozhlas.cz, 2017b). Otázkou zůstává, kolik času bude na vyhodnocení všech zpráv instituce s tak malým počtem členů potřebovat. Člen Úřadu Jan Outlý konstatoval: „*Nikdo z nás to nikdy nedělal. Například ve Velké Británii to trvá asi rok. Záleží na tom, v jaké podobě budou zprávy o hospodaření.*“ (Irozhlas.cz, 2017b). Osm kandidátů tyto účetní zprávy s informacemi o financování volebních kampaní nepředložilo Úřadu ve stanovené lhůtě. Prověřování zpráv ještě ani nezačalo a Úřad už za nerespektování pravidel udělil desetitisícové sankce (Zpravy.idnes.cz, 2018).

Závěr

Bakalářská práce shrnuje problematiku týkající se financování politických stran a hnutí, jejich volebních kampaní dle nově přijatých zákonných pravidel. Objasňuje mimo jiné i nově zavedený způsob kontroly nad dodržování pravidel, který zavádí novelizovaná zákonná úprava do právního řádu České republiky.

Téma financování politických stran a hnutí a jejich volebních kampaní je velmi aktuální, lépe řečeno stále „čerstvou“ záležitostí, bylo velmi náročné najít kompetentní literaturu. Při vymezování pojmů autorka čerpala především z nastudovaných právních předpisů, v nichž je tato problematika zakotvena. Různých názorů na financování politických subjektů v České republice, které jsou součástí politického dění, existuje nespočetně mnoho. Na problematiku lze nahlížet z různých úhlů, i z tohoto důvodu autorka ve velké míře čerpala z internetových zdrojů, které jí poskytly informace, v rámci nichž mohla proniknout hlouběji do praxe této problematiky.

Zpočátku se práce zaměřuje na vymezení klíčových pojmů, jako jsou volby, volební kampaně, politické strany a hnutí, které jsou nutné k poznání problematiky a podrobně popisuje nově zřízený Úřad pro dohled nad financováním politických stran a hnutí. Nejpodstatnější část práce je věnovaná novelizaci právní úpravy regulující financování politických subjektů a jejich volebních kampaní, kterou přináší novela č. 302/2016 Sb., kterou se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů současně s novelou č. 322/2016 Sb., měnící související volební zákony. V práci jsou uvedeny podněty, které vedly zákonodárce k přijetí nových pravidel a proces, jímž byla přijímána. Nová právní úprava zajišťuje zejména zvýšení transparentnosti a zavedení nezávislého kontrolního mechanismu, který bude efektivně dohlížet na dodržování pravidel a v případě jejich porušení, ukládat spravedlivé sankce.

O financování kampaní a jejich regulaci se začalo nejvíce diskutovat před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2013. Za největší překvapení těchto voleb se považoval úspěch nově vzniklého hnutí ANO 2011, jehož kampaň byla financována zejména z prostředků jeho předsedy a podnikatele Andreje Babiše. V této době se začalo zvažovat zavedení pravidel, která by regulovala financování volebních kampaní, včetně stanovení limitů pro financování kampaní ze soukromých prostředků. Hlavní problém financování volebních kampaní ze soukromých prostředků spočívá především v tom, že jsou malé politické strany a hnutí znevýhodňovány. Strany či hnutí, které jsou závislé na prostředcích ze státního rozpočtu a přežívají jen z členských příspěvků a příspěvků od jejich příznivců, jsou znevýhodněny

převážně tím, že jejich propagace není dostatečně výrazná, což snižuje jejich šance na úspěch ve volbách. I tento fakt byl jedním z podnětů, v rámci kterých zákonodárci zavedli přísnější pravidla pro financování nejen stran a hnutí, ale také zákonná omezení, při tvorbě jejich volebních kampaní.

V souvislosti s přijetím nové právní úpravy se práce rozsáhle zabývá kontrolou nad jejich dodržováním, jež je svěřena do rukou nově zřízenému nezávislému správnímu Úřadu pro dohled nad financováním politických stran a hnutí. Do kompetencí tohoto Úřadu spadá také udělování sankcí za nedodržování zákonem stanovených pravidel. Hlavní motivací pro inovaci nejen norem regulujících financování, ale především tohoto kontrolního mechanismu, byl pokus o posílení přízně voličů, čestnou propagaci politických subjektů a zejména snaha předejít případné korupci. Původní neefektivní kontrola financování politických subjektů spadala do kompetence kontrolního výboru Poslanecké sněmovny, jehož členy jsou zástupci politických stran. To v podstatě znamenalo, že poslanci prováděli kontrolu sami nad sebou, z tohoto důvodu tato forma kontroly nebyla považována za nezávislou.

Nejvhodnějším řešením, jak zavést nezávislou kontrolu, bylo zřízení zcela nové nezávislé instituce, jejíž činnost se bude výhradně vztahovat na kontrolu dodržování pravidel financování politických subjektů a jejich kampaní. Nezávislému kontrolnímu úřadu bylo vedle dohledu svěřeno také ukládání správních trestů, které projednává v rámci správního řízení. Zřízení této instituce s sebou přineslo spoustu komplikací. Již při schvalování zákona, na jehož základě je Úřad pro dohled nad financováním politických stran a hnutí zřízen, proběhlo mnoho diskuzí týkajících se nejen rozpočtu. Financování samotného úřadu je finančně velmi náročné, což dokládá také kapitola, ve které je podrobně vyčíslen dopad zřízení úřadu na státní rozpočet.

Zahájení činnosti této instituce probíhalo ve znamení velkých obtíží. Komplikace se objevily již při stanovení sídla, při ustavení jeho členů a především rozpočtu, který byl mnohem vyšší, než se zprvu předpokládalo. Zajímavostí je, že v den účinnosti norem zřizujících tento kontrolní orgán, neměl Úřad ani zaměstnance ani zázemí. Jeho činnost byla zahájena pouze formálně, konkrétně zřízením datové schránky.

Ačkoliv počátky fungování Úřadu byly velmi „krušné“ a ohledně zavedení nové právní regulace financování politických subjektů a jejich kampaní, proběhlo mnoho spekulací. Vyplývá z práce, že zpřísnění pravidel a především zavedení nezávislé kontrolní instituce značně zlepšilo postavení České republiky v mezinárodní oblasti boje proti korupci, v rámci kterého dosáhla jednoho z nejlepších výsledků vůbec. To, že přijetí nových pravidel bylo

správným krokem, je možné dovodit také z hodnotící zprávy protikorupční skupiny Rady Evropy GRECO, která přijetí výše uvedených změn hodnotí velmi kladně.

Naopak negativně nahlíží na dopad zřízení Úřadu státní rozpočet. Rovněž vznikl i další nárůst byrokracie, který souvisí s ustavením nových povinností jednotlivým politickým stranám. Problémy na počátcích jeho fungování, je možné omluvit tím, že se jedná o zcela novou instituci, která začínala úplně „od nuly“.

Jak činnost tohoto Úřadu fungovala v praxi ve volbách do Poslanecké sněmovny 2017? Vzhledem k veškerým potížím, které činnost Úřadu zejména z počátku jeho fungování značně komplikovaly, se Úřad vypořádal s nelehkým úkolem ve formě voleb do Poslanecké sněmovny. Úřad dokázal provést přes sto správních řízení, v rámci nichž udělil pokuty všem subjektům, které nerespektovali stanovená pravidla. Agendu týkající se výročních zpráv převzal Úřad od kontrolního výboru poslanecké sněmovny až v průběhu roku 2017. Projednávání výročních zpráv tedy přibude k jeho kompetencím až v dubnu roku 2018. Účetnictví vedené v rámci financování volebních kampaní začal Úřad přezkoumávat začátkem letošního roku. Fakta, jak se Úřad vypořádal s těmito nelehkými úkoly, se tedy ukáže časem.

Resumé

Tato bakalářská práce se zaměřuje na financování politických stran a hnutí a jejich volební kampaní v České republice. V první části vymezuje samotný pojem volby, politické strany a hnutí a volební kampaně. V souvislosti s novými pravidly se podrobně zabývá financováním politických subjektů a jejich kampaní. Zmiňuje podněty, které vedly k novelizaci právní úpravy financování a kontroly financování politických subjektů a jejich kampaní. Popisuje průběh přijímání nových pravidel a nechybí zde ani zhodnocení nové právní úpravy. Podstatná část této práce se soustředí na kontrolu tohoto financování a zavedení nového kontrolního mechanismu. Zabývá se nejen činností nově zřízeného kontrolního úřadu a ukládáním sankcí za porušení pravidel, na které dohlíží, ale také jeho personálním zajištěním. Práce se rovněž věnuje počátkům chodu nově zřízeného správního úřadu a problémům, které ho doprovázely. Mimo jiné se zaměřuje konkrétně na kontrolní činnost úřadu ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR konaných v roce 2017, které pro něj byly první zatěžkávací zkouškou. Zavedení nových pravidel a zřízení nezávislého kontrolního úřadu je i přes veškeré komplikace, hodnoceno kladně. Otázkou zůstává, jestli se zákonodárci poučí z předchozích chyb a budou kontrolní mechanismus dohlížející na financování politických subjektů dále zdokonalovat.

Summary

This bachelor thesis deals with financing of political parties and political movements in the Czech Republic and their political campaigns. First part of the thesis explains such terms as elections, political party, political movement and election campaign. It also describes in detail the financing of political subjects in accordance with the new rules and the impulses which led to amendment. It covers also the description of the process of adopting new rules and evaluation of the new system. This bachelor thesis is also concerned with financing and launching of the new controlling system. It also describes the activity of the newly arranged audit authority and the way fines are imposed. In addition it also focuses on the issues of staffing. Second part of the thesis is devoted to the operation of newly arranged administrative office and the problems it had to face in the beginning. It is also focused on the concrete activity of the administrative office realized during the elections in 2017. Despite of the initial complications, the implementation of the new rules and the launch of the independent audit authority are considered to be a good decision. But it is necessary to learn from the mistakes and to keep improving the system.

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Předpokládaný dopad zřízení Úřadu na státní rozpočet.....	34
Tabulka č. 2: Skutečný dopad zřízení Úřadu na státní rozpočet za rok 2017.....	35
Tabulka č. 3: Schválené rozpočty Úřadu pro roky 2017–2020	36

Seznam obrázků

Obrázek č. 1: Vývoj hodnoty CPI v ČR po roce 2012	39
Obrázek č. 2: Umístění České republiky v rámci CPI po roce 2012	40
Obrázek č. 3: Politické strany ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR 2017.....	43

Použité zdroje

Odborná literatura

ANTOŠ (2008), Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-734-8.

BRADOVÁ (2005), Eva. *Od lokálních mítinků k politickému marketingu: Teorie a vývoj politické komunikace a volebních kampaní*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2005. ISBN 80-210-3800-4.

CABADA (2007), Ladislav. *Úvod do studia politické vědy*. Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-076-5.

CABADA (2011), Ladislav a Karel VODIČKA. *Politický systém České republiky*. 2011: Portál. ISBN 978-80-7367-893-7.

CÍSAŘ, Ondřej a Tomáš PETR. *Party Funding in the Czech Republic POLITICAL FINANCE IN EASTERN EUROPE: Party Funding in the Czech Republic* [online]. 2007 [cit. 2018-02-23]. Dostupné z: <http://bpsa-bg.org/wp-content/uploads/2016/03/political-finance-book-2006.pdf#page=73>

COLLIER (2009), David a John GERRING. *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*. New York – London: Routledge, 2009. ISBN 80-7325-062-4.

ČMEJREK (2010), Jaroslav, Václav BUBENÍČEK a Jan ČOPÍK. *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada Publishing, 2010. ISBN 978-80-247-3061-5.

FAUCHEUX (2003), R. A. Writing your Campaign plan. In: FAUCHEUX, R. A. *Winning elections. Political Campaign Management, Strategy and Tactics*. New York: M. Evans and Company, 2003, s. 66-78

FIALA (2009), Petr; STRMISKA, Maxmilián. *Teorie politických stran*. Brno: Společnost pro odbornou literaturu - Barrister&Principal, 2009. ISBN 978-80-87029-71-8.

FILIP (2003), Jan. *Ústavní právo České republiky*. 4. opr. a dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 8021032545.

CHYTILEK (2009), Roman.; ŠEDO, J.; LEBEDA. T. et. al. *Volební systémy*. Praha: Portál, s.r.o., 2009.

KREJČÍ (2006), Oskar. *Nová kniha o volbách*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2006. ISBN 80-86946-01-0.

KLÍMA (2011), Karel. *Státověda*. 2. rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, ISBN 9788073802967.

KUBÁČEK (2012), Jan. *Slovník politického managementu a volebního marketingu*. Praha: Grada, 2012. ISBN 78-80-247-4013-3.

MATUŠKOVÁ (2012), A. a E. PAVLOVÁ. *Volební strategie a kampaně*. In: CHYTÍLEK, R., O. EIBL a A. MATUŠKOVÁ. *Teorie a metody politického marketingu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2012.

OUTLÝ (2003), Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. Olomouc: Periplum, 2003. ISBN 80-86624-12-9.

PŠENIČKA (2017), Stanislav. *Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-90-7502-210-3.

SARTORI (2005), Giovanni. *Strany a stranické systémy: Schéma pro analýzu*. Centrum pro studium demokracie a kultury, 2005. ISBN 80-7325-062-4.

SPOUSTA (2001), Jan. *Krajské volby 2000. Fakta, názory a komentáře: Volební kampaň a její účinek*. Praha: Cevro, 2001. ISBN 80-238-6750-4.

ŠIMÍČEK (1998), Vojtěch. *Financování politických stran v České republice*. 1. vyd. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1998. ISBN 8021018119.

MOLEK (2009), Pavel, Jiří KROUPA, Ondřej MORAVEC, Klára RUJBROVÁ, Kateřina ŠIMÁČKOVÁ a Ladislav VYHNÁLEK. *Mediální právo*. Brno: Masarykova univerzita Brno - Právnická fakulta, 2009. ISBN 978-80-210-4884-3.

Legislativní zdroje

Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony[online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mzqgjpwi6q>

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzheyv6njwgmwtgmy>

Zákon č. 517/1992 Sb., České národní rady o České tiskové kanceláři [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-517>

(Ústava) Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

(LZPS, 1993) Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

Zákon č. 151/1997 Sb. o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku) [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=151&r=1997>

Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=347&r=1997>

(ZPolS) Zákon č. 424/1991 Sb. Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/1991/424.html>

Zákon 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzhe2v6mrug4xggvjrl5sgimjngi3a>

Zákon 348/2005 Sb. o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqga2v6mzuhaxhazrrfuya>

Zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mrqga4v6ojtfuyti>

Zákon 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. 2016 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=302&r=2016>

Zákon 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony [online]. 2016 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=322&r=2016>

Ostatní zdroje:

GRECO (2011. Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“ (Téma II) [online]. 2011 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/zahranicni-spoluprace/greco/Treti-hodnotici-kolo---Transparentnost-financovani-politicky-stran.pdf>

GRECO (2015) Třetí průběžná zpráva o plnění doporučení České republiky [online]. 2015 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/zahranicni-spoluprace/greco/Treti-prubezna-zprava-o-plneni-doporuceni-CR---Inkriminace-a-Transparentnost-financovani-politicky-stran-.pdf>

HOUŠKOVÁ, Martina. Finanční limity a volební kampaně ve vybraných evropských zemích. Praha, 2017. Diplomová práce. Masarykova Univerzita.

Nález ÚS (1995) Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995 , sp. zn. Pl ÚS 26/94: Financování politických stran, působnost NKÚ vůči politickým stranám [online]. [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-26-94>

Nález ÚS (2005) Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 2005, sp. zn. Pl ÚS 10/03 [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/2018/Pl_US_11_17_vcetne_disentu.pdf

Návrh programového prohlášení Vlády České republiky z 4. 8. 2010 [online]. 2010 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: www.amsp.cz/uploads/Programove_prohlaseni_vlady_2010_08_04.doc

Rozhodnutí prezidenta republiky č. 135/2017 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. In: *Sbírka zákonů.* 2017. Dostupné také z: http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/SearchResult.aspx?q=135/2017&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy

RIA, 2011) Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad (RIA) [online]. 2011 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/.../Revidovana-Zprava-RIA-k-NZ-o-dohledu-nad-hospodarenim>.

Usnesení vlády ČR (2011a) Usnesení Vlády České republiky ze dne 5. ledna 2011 č. 1: Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2010 až 2012 [online]. 2011 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/usn/2011-1

Internetové zdroje:

Aktuálně.cz: Finance stran nový úřad kontrolovat nebude [online]. 2013 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/rozhodnuto-finance-stran-novy-urad-kontrolovat-nebude/r~i:article:768103/>

Czso.cz (2017): Dnes začínají volby do Poslanecké sněmovny [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/dnes-zacinaji-volby-do-poslanecke-snemovny>

Ceskatelevize.cz (2016): Vznik úřadu, který má kontrolovat politické strany, vážne [online]. 2016 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1997551-vznik-uradu-ktery-ma-kontrolovat-politicke-strany-vazne>

Ceskatelevize.cz (2018a): Za porušení volebních pravidel padla první pokuta, ODA má zaplatit 19 tisíc [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2244961-za-poruseni-volebnich-pravidel-padla-prvni-pokuta-oda-ma-zaplatit-19-tisic>

Ceskatelevize.cz (2017b): Termín voleb vyšel ve sbírce zákonů, oficiálně tak začala předvolební kampaň [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2106566-termin-voleb-vysel-ve-sbirce-zakonu-oficialne-tak-zacala-predvolebni-kampan>

Ceskatelevize.cz (2017c): Rada Evropy chválí Česko za zprůhlednění financování politických stran [online]. 2017 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/2047752-rada-evropy-chvali-cesko-za-zpruhledneni-financovani-politickyh-stran>

ČSSD (2013): Zpráva o volební kampani [online]. 2013 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.cssd.cz/data/files/zprava-o-volebni-kampani.pdf>

Denik.cz (2017a): Dohled nad hospodařením politických stran? Hrozí milionová plýtvání [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/dohled-nad-hospodarenim-politickyh-stran-hrozi-milionova-plytvani-20171207.html

Denik.cz (2017b): U politiků nedohlížíme na férovost, ale na transparentnost, říká předseda úřadu [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/u-politiku-nedohlizime-na-ferovost-ale-na-transparentnost-rika-predseda-uradu-20171014.html

Domaci.eurozpravy.cz (2017): Transparenty na plotě, nálepky, příspěvky na facebooku. Kdy vám za podporu stran hrozí pokuta? [online]. 2017 [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <http://domaci.eurozpravy.cz/politika/203839-podporujete-stranu-transparentem-na-plate-nebo-polepenim-auta-hrozi-vam-vysoka-pokuta/>

HNUTÍ ANO (2013): Náklady na provoz kampaně hnutí ANO [online]. 2013 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.anobudelip.cz/cs/o-nas/financovani-ano/naklady/>

Hrad.cz (2016): Prezident republiky jmenoval předsedu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-jmenoval-predseda-uradu-pro-dohled-nad-hospodarenim-politickyh-stran-a-hnuti-13096>

Hrad.cz (2017a): Prezident republiky jmenoval členy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-jmenoval-cleny-uradu-pro-dohled-nad-hospodarenim-politickyh-stran-a-hnuti-13154>

Hrad.cz (2017b): Prezident republiky jmenoval členy Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-jmenoval-clena-uradu-pro-dohled-nad-hospodarenim-politickyh-stran-a-politickyh-hnuti-13227>

IDNES.cz (2016): Sněmovna schválila Senátem zpřesněnou novelu limitující volební výdaje [online]. 2016 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/snemovna-schvalila-novelu-o-volebnich-vydajich-frv-/domaci.aspx?c=A160906_182303_domaci_cen

Info.cz (2017a): Dohled nad hospodařením stran bude dražší. Nový úřad spolýká 40 milionů [online]. 2017 [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <http://www.info.cz/cesko/dohled-nad-hospodarenim-stran-bude-drazsi-novy-urad-spolyka-40-milionu-4517.html>

Info.cz (2017b): Úřad hlídající strany před volbami potrestá první hříšníky. My to nebudeme, brání se všichni [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <http://www.info.cz/volby/volby-2017/urad-hlidajici-strany-pred-volbami-potresta-prvni-hrisniky-my-to-nebudeme-brani-se-vsichni-12780.html>

Info.cz (2017c): Zmatek v předvolebních kampaních. Přináší úřad pro dohled jen další nejasnosti? [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <https://www.info.cz/nazory/komentar-zmatek-v-predvolebnich-kampanich-prinasi-urad-pro-dohled-jen-dalsi-nejasnosti-16420.html>

Iurium.cz (2017) [online]. 2017, 9. 8. 2017 [cit. 2018-03-10]. Dostupné z: <https://www.iurium.cz/2017/08/09/zmeny-pravni-uprave-financovani-politickyh-stran-hnuti-pred-volbami-ps-2017/>

Irozhlas.cz (2017a): Zahájili jsme dvě správní řízení, oznámil úřad, který sleduje hospodaření politických stran [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/zahajili-jsme-dve-spravni-rizeni-oznamil-urad-ktery-sleduje-hospodareni_1708111033_rez

Irozhlas.cz (2017b): Úřadu potrvá až rok, než prověří, jestli strany nepřekročily limit na předvolební kampaň [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/urad-pro-dohled-nad-hospodarenim-politickyh-stran-limit-volby_1712060928_pj

KOALIČNÍ SMLOUVA mezi ČSSD, hnutím ANO 2011 a KDU-ČSL na volební období 2013 - 2017: Rekonstrukce státu a opatření proti korupci. In: *Vláda.cz*, 2014. Dostupné také z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/koalicni_smlouva.pdf

Korupce.cz (2018) [online]. 2018 [cit. 2018-03-17]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/dokumenty/tiskove-zpravy/ceska-republika-svym-hodnocenim-v-indexu-vnimani-korupce-za-rok-2017-dosahla-nejlepsiho-skore-od-roku-2012-163505/>

Parlamentnilisty.cz (2017): Vznikl nový úřad pro dohled nad stranami, není ale naplněn [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Vznikl-novy-urad-pro-dohled-nad-stranami-neni-ale-naplnen-469449>

Pravniprostor.cz (2016): Novela zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích [online]. 2016 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/zmeny-v-legislative/vyslo-ve-sbirce-zakonu/novela-zakona-o-sdruzovani-v-politickyh-stranach-a-v-politickyh-hnutich>

Psp.cz (2013): Sněmovní tisk 569 Novela z. o sdruž. v pol. stranách a v pol. hnutích [online]. 2013 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=569>

Psp.cz (2016): 49. schůze, 37. hlasování, 6. září 2016 [online]. [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?g=64021&l=cz>

Psp.cz (2017a): Výroční finanční zprávy politických stran jsou přístupné od 4. dubna [online]. 2017 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=9951>

Psp.cz (2017b): Předání agendy VFZ politických stran a politických hnutí ÚDHPSH [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3612&z=10284>

Rekonstrukcestatu.cz (2013a): Zahájení rekonstrukce státu [online]. 2013 [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/8055-zahajeni-rekonstrukce-statu>

Rekonstrukcestatu.cz (2013b): O projektu [online]. 2013 [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/o-projektu>

Rekonstrukcestatu.cz (2013c) [online]. 2013 [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs>

Rekonstrukcestatu.cz (2013d): Zákony, které odkrývají a šetří stamiliony [online]. 2013 [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/11784-zakony-ktere-odkryvaji-a-setri-stamiliony>

Rekonstrukcestatu.cz (2013e): Seznam politiků [online]. 2013 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/seznam-politiku/>

Senátní tisk 308: Pozměňovací návrhy k návrhu zákona, kterým se mění některé volební zákony: Příloha k usnesení ÚPV č. 138 ze dne 17.08.2016. , 2016. Dostupné také z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=80947>

Seznamzpravy.cz (2017): Kdo brzdí úřad, který má dohlížet na utrácení politiků? [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/koblihy-bez-kontroly-urad-ktery-ma-dohlizet-na-utraceni-politiku-se-jeste-nerozjel-34089>

Transparency.cz (2013) [online]. 2013 [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/rekonstrukce-statu-unikatni-protikorupcni-projekt-politiku-b-1/>

(Transparentnivolby.cz, 2017) Transparentní volby: Poslanecká sněmovna 2017(2017) [online]. Transparency International – Česká republika, 2017 [cit. 2018-03-09]. Dostupné z: <http://www.transparentnivolby.cz/snemovna2017/dary-dary-dary/>

Udhpsh.cz (2017a): Plnění závazných ukazatelů státního rozpočtu 2017 [online]. 2017 [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: https://udhpsch.cz/wp-content/uploads/2018/03/%C3%9ADHPSH_rozpo%C4%8Det_2017.pdf

Udhpsh.cz (2017b): Úřad udělil trest za porušování pravidel volební kampaně [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: <https://udhpsch.cz/wp-content/uploads/2017/10/2017-10-31.pdf>

Udhpsch.cz (2017c): Tisková zpráva – Úřad zahájil balík 121 správních řízení se stranami a hnutími, které podle něj porušily pravidla financování své činnosti či kampaně [online]. 2017 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: https://udhpsch.cz/wp-content/uploads/2017/10/2017-10-12_121_rizeni.pdf

Udhpsch.cz (2017d): Odpovědi na nejčastěji kladené dotazy FINANCOVÁNÍ VOLEBNÍ KAMPANĚ PRO VOLBY DO POSLANECKÉ SNĚMOVNY [online]. 2017 [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <https://udhpsch.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/>

Udhpsch.cz (2018a): Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí schválený rozpočet na rok 2018 [online]. 2018 [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: https://udhpsch.cz/wp-content/uploads/2018/03/%C3%9ADHPSH_schv%C3%A1len%C3%BD_rozpo%C4%8Det_2018.pdf

Udhpsch.cz (2018b): Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí Střednědobý výhled rozpočtu 2019-2020 [online]. 2018 [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: https://udhpsch.cz/wp-content/uploads/2018/03/st%C5%99edn%C4%9Bdob%C3%BD_v%C3%BDhled_rozpo%C4%8Dtu-2019-2020.pdf

Udhpsch.cz (2018c): Úřad dokončil řízení týkající se porušování pravidel hospodaření politických stran a hnutí [online]. 2018 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://udhpsch.cz/wp-content/uploads/2018/02/2018-02-13-zvl%C3%A1%C5%A1tn%C3%AD-%C3%BA%C4%8Dty.pdf>

Volby.cz (2013): Výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2013 [online]. 2013 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <https://volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ>

Zpravy.idnes.cz (2013): Text koaliční smlouvy [online]. 2013 [cit. 2018-03-22]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/text-koalicni-smlouvy-06h-/domaci.aspx?c=A131213_100441_domaci_hv

Zpravy.idnes.cz (2016): Poslanci omezili výdaje na kampaň. Babiš nebude moci půjčit ANO [online]. 2016 [cit. 2018-03-25]. Dostupné z: <https://zpravy.idnes.cz/poslanci-omezili->

[vydaje-na-kampan-babis-nebude-moci-pujcit-ano-p6f-domaci.aspx?c=A160629_102729_domaci_kop](#)

Zpravy.idnes.cz (2018): Dohledový úřad rozdával pokuty, strany nezveřejnily povinné údaje [online]. 2018 [cit. 2018-03-24]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/dohledovy-urad-pokuta-predvolebni-kampan-f1s-/domaci.aspx?c=A180208_152605_domaci_jkk

Zpravy.e15.cz (2017a): Úřad pro kontrolu politických stran utratí desítky milionů ročně [online]. 2017 [cit. 2018-03-26]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/urad-pro-kontrolu-politickyh-stran-utrati-desitky-milionu-rocne-1328685>

Přílohy

Příloha č. 1

Doporučení udělená ČR mezinárodní organizací GRECO

České republice byla udělena následující doporučení:

- i. přijmout opatření, která by zajišťovala, že i dary od členů dané politické strany se přiměřeně odrazí ve finančních zprávách politických stran a hnutí;
- ii. zavést přesná pravidla pro ocenění a vykazování nepeněžitých darů, včetně úvěrů (a to kdykoliv se jejich podmínky odlišují od podmínek obvyklých na trhu či jsou zrušeny) a dalšího zboží a služeb (jiných než práce dobrovolníků, kteří nejsou profesionály v daném oboru) poskytnutých za cenu nižší, než je cena obvyklá na trhu;
- iii. hledat způsoby, jako konsolidovat účetní knihy a účty politických stran a hnutí tak, aby zahrnovaly účty subjektů, které přímo či nepřímo souvisejí s danou politickou stranou nebo hnutím nebo jsou stranou či hnutím nějakým způsobem kontrolovány;
- iv. zajistit, aby se finanční zprávy politických stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti získat přístup k těmto zprávám;
- v. vyžadovat (i) mnohem detailnější zveřejňování výdajů na kampaň ve výročních finančních zprávách a (ii) mnohem častější podávání zpráv/výkazů a zveřejňování darů nad určitou hodnotu, které politické strany a hnutí obdržely v souvislosti s volebními kampaněmi;
- vi. zajistit, aby kandidáti vedoucí vlastní volební kampaň, nezávislou na kampani politické straně/hnutí, podléhali, a to do nejvyšší možné míry, normám, jež jsou srovnatelné s těmi, které platí pro politické strany/hnutí (odst. 63);
- vii. zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí;
- viii. (i) v souladu s článkem 14 Doporučení Rec(2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní 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 následné) prověřování stížností podaných občany a médii s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní;

- ix. (i) zavést vhodné (pružné) sankce za veškerá porušení zákona o politických stranách a hnutích, vedle stávajících sankcí a (ii) zajistit možnost uložit sankce za porušování zákona o politických stranách a hnutích kandidátům uvedeným na kandidátní listině. (GRECO 2011, str. 22 -23)

Příloha č. 2

Rozhovor

Abych získala pro svou bakalářskou práci i informace z praxe a tím jiný pohled na problematiku, položila jsem několik otázek týkajících se nejen reálné tvorby a financování volební kampaně politické strany, ale také zavedení nového kontrolního Úřadu, tajemníkovi krajského výboru Starostů a nezávislých Václavu Cinádrovi.

Kdo se tvorbou volebních kampaní ve Vaší straně zabývá?

Tvorbou kampaně se v naší straně zabývá celostátní volební štáb respektive předsednictvo strany, které drží v rukou rozpočet a společně s najatou reklamní agenturou rozhoduje o základní vizualizaci reklamy. Stanoví základní „mustr“ propagace. Například jak bude vypadat billboard, jestli na něm bude jeden člověk nebo několik osob, kolik billboardů a kde koupíme apod. Ovšem způsob tvorby kampaně je u každé strany jiný. Krajský volební štáb nedisponuje peněžními prostředky, pouze těmi, které mu přidělí celostátní štáb. Krajský volební štáb je motivován tím, že mu celostátní štáb poskytne prostředky, ale požaduje po něm, aby si část prostředků zajistil svépomocí.

Jakým způsobem byla Vaše volební kampaň financována?

Financování jsme zásadně z členských příspěvků. Každý člen přispěje příspěvkem v minimální výši 500 Kč. V rámci naší strany platí takové nepsané pravidlo, které stanoví, čím výše je kandidát umístěný na kandidátce, tím víc by měl sehnat nebo vložit peněz. Další část příjmů tvoří přerozdělené státní příspěvky za mandáty, hlasy apod. Poslední položkou jsou dary od sponzorů, kterých bohužel není takové množství, jaké bychom si přáli.

Jaký máte názor na Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, který je nově zaveden novelou zákon č. 302/2016 Sb., zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích?

Ohledně vzniku a fungování Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí koluje velké množství nejasností. Kontrolní činnost bude nepochybně preciznější než doposud, ale je potřeba „vychytat mouchy“, které úřad v tuto chvíli má. Některá ustanovení lze v tuto chvíli snadno obejít, ale protože se jedná o novou instituci, uvidíme, co přinese praxe.

Ovlivnil nějak tento nově zřízený úřad tvorbu a průběh Vaší volební kampaně, případně jak?

Pocítily jsme nárůst administrativy. Téměř každý plakát, leták a podobné propagační materiály se museli evidovat. Velmi složité bylo zejména oceňovat bezúplatná plnění. Většinou jsme tato plnění přeceňovali. To znamená, že i když jsme věděli, že by daná služba tolik peněz reálně nestála, přecenili jsme ji a do limitu započítali toto bezúplatné plnění vyšší. Nově stanovený limit pro financování kampaní se nás bohužel netýká, jelikož jsme malá strana a nemáme k dispozici takové množství finančních prostředků, abychom mohli hranici 90 milionů atakovat.

Jak se Vaše stran vypořádala se změnou pravidel?

Po přijetí nových pravidel týkajících se financování, na jejichž základě byl tento úřad zřízen, proběhlo školení všech stran. Největší část školení se věnovala výkladu zákona, kde se upozorňovalo zejména na nové povinnosti, které stranám legislativa nově ukládá. Tento krok jsme velmi ocenili, jelikož nový zákon znatelně rozšířil povinnosti stran a důležité je pro nás nic nezanedbat, ačkoliv je to vzhledem k objemu nových úkolů téměř nemožné.

Jakým způsobem probíhá kontrola ze strany Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí?

Ačkoliv se to nezdá, kontrolní úřad je velmi malý a kontrolní činnost zde vykonává zhruba deset osob. Úřad ve většině případů kontroluje subjekty na udání či namátkově. Zaměřuje se převážně na správné označení propagačních materiálů a informace týkající se plateb a účtů. Mnoho lidí překvapí, že veškeré dokumenty se evidují a zůstávají v kanceláři, u nás celostátního volebního štábu. Když si představíte, že téměř na vše musí být smlouvy, je jasné o jak velký „balík“ těchto dokumentů se jedná. Každý dokument je evidován v elektronickém systému pod určitou značkou či číslem. Za naši stranu úřadu pošleme pouze dokument s těmito zaevidovanými značkami a úřad si pak zpětně vyžádá vybrané z nich, které mu obratem pošleme ke kontrole.

Jak vidíte fungování Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí do budoucna? (Možná zlepšení, změny atd.)

Úřad začal svou činnost vykonávat nedávno, proto je rozhodně co zlepšovat. Osobně si myslím, že se zákonodárci poučí z praxe a rozhodně očekáváme, že v příštích letech nastanou určité změny. Úřad bude zcela jistě benevolentnější, přeci jen se jednalo o první volby, které úřad kontroloval – snažil se tedy udělat maximum a zabíhat do podrobností, což

dle mého názoru s tak malým počtem pracovníků není možné zvládnout. Co se týká zaměstnanců úřadu, kterých je na tak velkou agendu opravdu málo, myslím si, že přijdou i změny personální, a to převážně v navýšení počtu zaměstnanců.

Z našeho pohledu po zkušenosti s papírováním a složitým předáváním dokumentů bychom ocenili nějakou formu elektronizace, která by podstatně zjednodušila práci nejen nám, ale také úřadu. Otázkou je, jakým způsobem by se řešily například podpisy, i když v dnešní moderní době jdou i takovéto věci již provádět elektronicky.