



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



**GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ PRO LIDSKÁ PRÁVA A PRÁVNÍ ZÁLEŽITOSTI
ŘEDITELSTVÍ MONITORINGU**

Štrasburk, 1. dubna 2011

**Veřejné
Greco Eval III Rep (2010) 10E
Téma II**

Třetí kolo hodnocení

Hodnotící zpráva České republiky „Transparentnost financování politických stran“ (Téma II)

Schválilo GRECO
na svém 50. zasedání
(Štrasburk 28. března – 1. dubna 2011)

ÚVOD

1. Česká republika přistoupila ke Skupině států proti korupci GRECO v roce 2002. Skupina GRECO přijala na svém 13. plenárním zasedání (24. – 28. března 2003) hodnotící zprávu prvního kola (Greco Eval I Rep (2002) 11E) týkající se České republiky a na svém 28. plenárním zasedání (Štrasburk, 8. – 12. května 2006) hodnotící zprávu druhého kola (Greco Eval II Rep (2005) 7E). Tyto hodnotící zprávy, stejně jako doprovodné zprávy o plnění doporučení, jsou k dispozici na domovských webových stránkách GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Současné třetí kolo hodnocení prováděné skupinou GRECO (zahájeno 1. ledna 2007) se zabývá následujícími tématy:
 - **Téma I – Inkriminace:** podle článků 1a a 1b, 2-12, 15-17 odst. 1 Trestněprávní úmluvy o korupci (ETS 173)¹, dále podle článků 1 -6 Dodatkového protokolu² (ETS 191) a podle vůdčí zásady 2 (kriminalizace korupce).
 - **Téma II – Transparentnost financování politických stran:** podle článků 8, 11, 12, 13b, 14 a 16 doporučení Rec(2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní a – obecněji – podle vůdčí zásady 15 (financování politických stran a volebních kampaní).
3. V hodnotícím týmu GRECO pro téma II (dále jen „GET“), který ve dnech 13. – 15. října 2010 zkoumal situaci přímo v České republice, byla paní Zorana MARKOVIČ, ředitelka Protikorupční agentury (Srbsko), pan Hubert SICKINGER, výzkumný pracovník Institutu pro výzkum konfliktů (Rakousko) a vědecký pracovník pan Justin FISHER, profesor na fakultě sociálních věd Brunel University (Velká Británie). Tento tým byl podporován paní Taniou VAN DIJK ze sekretariátu GRECO. Před vlastní návštěvou obdržel GET ucelené odpovědi na otázky hodnotícího dotazníku (dokument Greco Eval III (2010) 10E, téma II) společně s kopiemi příslušné legislativy.
4. GET se setkal s pracovníky Ministerstva vnitra a Ministerstva financí i se zástupci dále uvedených politických stran: jednalo se o dvě vládní strany, a to Občanskou demokratickou stranu (ODS) a Věci veřejné (VV), dvě opoziční strany, a to Českou stranu sociálně demokratickou (ČSSD) a Komunistickou stranu Čech a Moravy (KSČM), a mimoparlamentní Stranu zelených. Kromě toho se GET setkal s poslanci z Mandátového a imunitního výboru a se zástupci občanské společnosti (z české pobočky Transparency International a z nevládní neziskové organizace Oživení a konečně i se zástupci médií a akademické obce.
5. Tato zpráva skupiny GRECO o hodnocení třetího kola, konkrétně hodnocení tématu II týkající se transparentnosti financování politických stran, byla zpracována na základě odpovědí na dotazník a informací poskytnutých při zkoumání přímo v České republice. Hlavním cílem zprávy je vyhodnotit opatření přijatá českými orgány za účelem plnění požadavků vyplývajících z ustanovení uvedených v odstavci 2. Zpráva obsahuje popis situace, po němž následuje kritická analýza. Závěry zahrnují seznam doporučení přijatých skupinou GRECO a určených pro Českou republiku, která má na jejich základě zlepšit úroveň souladu s výše uvedenými ustanoveními.
6. Zpráva k tématu I - inkriminace je uvedena v dokumentu Greco Eval II Rep (2010) 10E- téma I.

¹ Česká republika ratifikovala Trestněprávní úmluvu o korupci (ETS 173) dne 8. září 2000. Úmluva vstoupila v České republice v účinnost dne 1. července 2002.

² Česká republika dosud neratifikovala a ani nepodepsala Dodatkový protokol k Trestněprávní úmluvě (ETS 191)

I. TRANSPARENTNOST FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN – OBECNÁ ČÁST

Právní rámec

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

Definice

8. Svobodné zakládání politických stran je zaručeno článkem 5 Ústavy ČR. Tento článek je doplněn článkem 20 Listiny základních práv a svobod, který uvádí, že „občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich“ (odstavec 2) a „politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu“ (odstavec 4). §1 zákona o politických stranách a hnutích zdůrazňuje právo občanů sdružovat se v politických stranách a politických hnutích³. Nicméně ani zákon o politických stranách a hnutích ani Listina (případně Ústava ČR) neobsahují definici politické strany či politického hnutí. Zjednodušeně řečeno, politické strany a hnutí jsou právními osobami (sdruženími) registrovanými podle zákona o politických stranách a hnutích. Pro právní účely neexistuje rozdíl mezi politickou stranou a politickým hnutím.
9. Politické strany a hnutí nabývají právní subjektivity na základě registrace v rejstříku politických stran a hnutí, který je veden Ministerstvem vnitra.

Založení a registrace

10. Založení a registrace politických stran je upravena zákonem o politických stranách a hnutích. Žádost o registraci politické strany či hnutí podává Ministerstvu vnitra přípravný výbor, který je složen nejméně ze tří občanů, kteří dosáhli věku 18 let (§ 6 odst. 2 zákona o politických stranách a hnutích). Kromě údajů týkajících se členů přípravného výboru (včetně jejich podpisů a prohlášení, kdo je oprávněn jednat jménem výboru) musí žádost o registraci zahrnovat (1) petici alespoň jednoho tisíce občanů požadujících, aby strana a hnutí vznikly (včetně jejich jmen, dat narození a adres) a (2) dvě kopie stanov příslušné politické strany/hnutí.⁴ Ministerstvo vnitra může odmítnout registraci politické strany nebo hnutí – do 15 dnů od doručení žádosti o registraci – pouze ze zvláštních důvodů uvedených v zákoně.⁵

³ Jak podle čl. 20 Listiny základních práv a svobod, tak i podle § 1 zákona o politických stranách a hnutích právo občanů sdružovat se v politických stranách a hnutích může být omezeno pouze v případech vymezených zákonem (například zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky ve znění zákona ČNR č. 26/1993).

⁴ Stanovy musí mimo jiné obsahovat informaci o organizačních složkách (zpravidla na úrovni kraje či obce) založených stranou/hnutím, zejména vymezení rozsahu, v němž mohou ve prospěch strany majetek nabývat (hospodařit a nakládat s ním), a rozsahu, v němž mohou jednat jménem strany,

⁵ Registrace může být například odmítnuta, pokud se zkratka nebo název strany/hnutí podobají nebo jsou stejné jako zkratka či název již registrované strany či hnutí, pokud sídlo strany/hnutí není v České republice, strana má ozbrojené složky, není organizována na územním principu, porušuje ústavu apod.

11. Název, zkratka a sídlo strany/hnutí, registrační číslo a datum registrace, data registrace veškerých změn stanov (a, pokud takový případ nastane, datum rozpuštění strany/hnutí a důvod pro výmaz strany/hnutí z rejstříku), ale i identifikační číslo, jména, data narození a adresy členů statutárních orgánů a způsob, jímž mohou jednat za stranu (a, pokud takový případ nastane, pozastavení činnosti strany/hnutí, její likvidace a údaje o platební neschopnosti/prohlášení konkurzu), toto vše je uvedeno v rejstříku politických stran a hnutí.
12. Od okamžiku registrace jsou politická strana nebo hnutí odpovědný za závazky (až do výše majetku strany/hnutí). Členové nenesou odpovědnost za závazky příslušné strany/hnutí (§ 17 zákona o politických stranách a hnutích).
13. V květnu 2010 bylo v České republice registrováno 104 politických stran a 49 hnutí.

Účast ve volbách

14. Česká republika je republikou parlamentní s pluralitním systémem. Hlavou státu je prezident, který je volen parlamentem. Parlament je dvoukomorový a skládá se z Poslanecké sněmovny a Senátu.⁶
15. 200 členů Poslanecké sněmovny je voleno ve 14 volebních obvodech na dobu čtyř let, a to podle zásady poměrného zastoupení (články 16 a 18 Ústavy ČR).⁷ Volební kvorum pro vstup do Poslanecké sněmovny je pět procent.⁸ Účast ve volbách do Poslanecké sněmovny je výhradní pravomocí politických stran a hnutí a jejich případných koalic (článek 31 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky) Hlasovací lístky jsou otevřené, tj. voliči mohou měnit pořadí na hlasovacích lístcích.⁹ 81 členů Senátu je voleno na období šesti let s tím, že jedna třetina senátorů je volena vždy po dvou letech (vždy v sudý rok) ve volebních obvodech, kde může být zvolen vždy jen jeden senátor v průběhu dvoukolové volby podle zásady většinového systému¹⁰ (články 16 a 18 ústavy ČR). Účast ve volbách do Senátu je otevřena politickým stranám a hnutím, případně koalicím politických stran a hnutí, ale i nezávislým kandidátům (článek 60 zákona č. 247/1995 Sb.).
16. Všichni občané České republiky, kteří dosáhli věku 18 let v den voleb, mají volební právo (článek 18, odst. 3 Ústavy ČR).¹¹ Do Poslanecké sněmovny může být zvolen každý občan České

⁶ Pravomoci Senátu zahrnují: může navrhnout nové zákony, volí prezidenta na společné schůzi s Parlamentem, schvaluje jmenování soudců Ústavního soudu na návrh prezidenta republiky. Senát nehlasuje o rozpočtu České republiky a neočekává se, že bude přímo dohlížet na výkonnou moc.

⁷ 14 volebních obvodů je zároveň 14 krajů České republiky. Metoda, která se používá pro přepočítání hlasů kandidátů do Poslanecké sněmovny je D'Hondtova metoda.

⁸ Postup do skrutinia je 10 % odevzdaných hlasů pro koalici dvou politických stran nebo hnutí, 15 % pro koalici tří politických stran nebo hnutí a 20 % pro koalici čtyř a více politických stran či hnutí.

⁹ Pokud byla politická strana/hnutí/koalice zvolena do Poslanecké sněmovny (tj., pokud splnila předepsané procento hlasů pro vstup do skrutinia) a některý z kandidátů získal takový počet přednostních hlasů, který činí nejméně 5 % z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro tuto politickou stranu/hnutí/koalici v rámci volebního kraje, případně mandát přednostně tomuto kandidátovi. V případě, že více kandidátů splnilo podmínku získat nejméně 5 % preferenčních hlasů, případnou mandát přednostně kandidátům, kteří tuto podmínku splnili, a to postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných přednostních hlasů (v případě rovnosti počtu přednostních hlasů je rozhodující pořadí kandidáta na hlasovacím lístku).

¹⁰ Při volbách do Senátu se používá dvoukolový systém: v případě, že žádný z kandidátů nezíská v prvním kole volby nadpoloviční většinu, pak ve druhém kole kandidují pouze dva kandidáti, kteří se v prvním kole v konečném pořadí umístili na prvních dvou místech.

¹¹ Pro volby do Senátu musí čeští občané dosáhnout 18 let v druhý den voleb. Překážkami ve výkonu volebního práva jsou: „ zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidí“ a „zbavení způsobilosti k právním úkonům“ (§ 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky)

republiky, který má právo volit a dosáhl věku 21 let; do Senátu může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let v druhý den voleb (článek 19 Ústavy ČR).¹²

Zastoupení politických stran v Parlamentu České republiky

17. Posledních voleb do Poslanecké sněmovny, které se konaly ve dnech 28. a 29. května 2010, se účastnilo 26 politických stran a hnutí, včetně koalic/společných kandidátních listin politických stran/hnutí.¹³ Pět stran a hnutí překročilo pětiprocentní hranici a získalo křesla v Poslanecké sněmovně:

Politická strana	Počet mandátů
Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	56
Občanská demokratická strana* (ODS)	53
TOP 09* (Tradice Odpovědnost Prosperita 09)	41
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	26
Věci veřejné* (VV)	24

18. Tři strany – označené v tabulce (*), tj. Občanská demokratická strana, TOP 09 a Věci veřejné – vytvořily vládní koalici, kterou vede předseda vlády Petr Nečas. Volební účast ve volbách v květnu 2010 byla 62,60 % (tj. 5 230 859 voličů).
19. Jak již bylo uvedeno výše, volby 27 senátorů do Senátu, který má 81 členů, se konají každé dva roky (a to vždy v sudý rok). Poslední dvoukolové volby se konaly 15. a 16. října 2010 a 22. a 23. října 2010. V Senátu jsou v současné době zastoupeny tyto politické strany/hnutí a koalice:

¹² Právo být volen je omezeno „překážkou ve výkonu volebního práva“ (§ 25 a § 57 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky).

¹³ Jednalo se o tyto politické strany/hnutí a koalice (1) Česká pirátská strana, (2) Česká strana národně socialistická (3) Česká strana národně sociální, (4) Česká strana sociálně demokratická, (5) Dělnická strana sociální spravedlnosti, (6) EVROPSKÝ STŘED, (7) Humanistická strana, (8) Klíčové hnutí, (9) Komunistická strana Čech a Moravy, (10) Konzervativní strana, (11) Koruna Česká (monarchistická strana Čech, Moravy a Slezska), (12) Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová, (13) Liberálové.CZ, (14) Moravané, (15) NÁRODNÍ PROSPERITA, (16) OBČANÉ.CZ, (17) Občanská demokratická strana, (18) Sdružení pro republiku-Republikánská strana Československa, (19) STOP, (20) Strana Práv Občanů ZEMANOVCÍ, (21) Strana svobodných občanů, (22) Strana zelených, (23) Suverenita – blok Jany Bobošíkové, strana zdravého rozumu, (24) TOP 09, (25) Věci veřejné a (26) Volte Pravý Blok

Politická strana	Počet mandátů			
	2006	2008	2010	Celkem
Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	6	23	12	41
Občanská demokratická strana (ODS)	14	3	8	25
Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU-ČSL)	4	-	2	6
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	1 ¹⁴	1	-	2
Severočeši.cz	-	-	2	2
TOP 09 – Starostové a nezávislí (STAN)	-	-	2	2
STAN (Starostové a nezávislí)	1	-	-	1
Nezávislí	1	-	1	2
Celkem	27	27	27	81

Přehled financování politických stran

Právní rámec

20. Zákon o politických stranách a hnutích, který je zmiňován v odstavci 7 výše, je klíčovým právním nástrojem, jímž se řídí financování politických stran v České republice. Od svého vstupu v účinnost v roce 1991 byl již několikrát novelizován, naposled v roce 2010, kdy se částka poskytovaná politickým stranám a hnutím ze státního rozpočtu snížila o pět procent s účinností od ledna 2011. Zákon umožňuje systém smíšeného financování stran: financování z veřejných i soukromých zdrojů.
21. Zákon o politických stranách a hnutích je doplněn vyhláškou Ministerstva financí č. 273/2005 Sb., ze dne 23. června 2005 (ve znění vyhlášky č. 40/2010 Sb. ze dne 3. února 2010) o vzoru formuláře pro předkládání výroční finanční zprávy politickými stranami a politickými hnutími Poslanecké sněmovně. Kromě toho zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu obsahují ustanovení o poskytování státních příspěvků (příspěvky na úhradu volebních výdajů a nárok na vysílací čas a vylepení volebních plakátů).

Financování z veřejných zdrojů

22. Systém financování politických stran a volebních kampaní umožňuje přímé poskytování státních příspěvků, a to jak v souvislosti s volební kampaní, tak i na běžnou činnost politických stran.
23. Podle § 20 zákona o politických stranách a hnutích přímý státní příspěvek na běžnou činnost politických stran zahrnuje:
 - a. stálý příspěvek: všechny politické strany a hnutí (nebo koalice politických stran/hnutí), které získaly ve volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů, mohou získat
 - 6 milionů Kč (přibližně 240 000 EUR) ročně, a
 - 200 000 Kč (přibližně 8 000 EUR) ročně za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů nad 5 % hlasů (až do maximální výše 1 milionu Kč – přibližně 40 520 EUR);

¹⁴ Doplnkové volby do Senátu se konaly v roce 2007, v nichž Komunistická strana Čech a Moravy získala jedno křeslo v Senátu.

- b. příspěvek na mandát: straně a hnutí, na jejichž kandidátní listině byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen, náleží příspěvek ve výši:
- 900 000 Kč (přibližně 36 000 EUR) ročně na mandát člena parlamentu (poslanec nebo senátor);
 - 250 000 Kč (přibližně 10 000 EUR) ročně na člena zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy.
24. Stálé příspěvky a příspěvky na mandát vyplácí Ministerstvo financí na žádost strany a hnutí po celé volební období každoročně ve dvou pololetních splátkách. Výplata příspěvků je pozastavena, jestliže politická strana/hnutí nepředložila Poslanecké sněmovně výroční zprávu, předložila Poslanecké sněmovně neúplnou výroční zprávu nebo pokud byla podána na danou politickou stranu/hnutí žaloba nebo byl podán návrh na její rozpuštění či pozastavení činnosti (viz dále kapitola zabývající se postihy). K výplatám stálých příspěvků a příspěvků na mandát politickým stranám či hnutím nejsou vázány žádné další podmínky.
25. Kromě příspěvku na financování běžné činnosti politických stran je poskytován přímý státní příspěvek na výdaje spojené s volební kampaní do Poslanecké sněmovny (nikoliv do Senátu) a do Evropského parlamentu. Politickým stranám, hnutím a koalicím, které získaly nejméně 1,5 procenta z celkového počtu platných hlasů do Poslanecké sněmovny, je za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 100 Kč, tj. přibližně 4 EUR (§ 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky). Co se týče voleb do Evropského parlamentu, pak politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1 % z celkového počtu platných hlasů, je za každý odevzdaný hlas uhrazeno ze státního rozpočtu 30 Kč, což je přibližně 1,2 EUR.
26. V roce 2010 byly politickým stranám zastoupeným v Poslanecké sněmovně poskytnuty dále uvedené finanční částky¹⁵.

¹⁵ Jak již bylo uvedeno výše, státní příspěvky jsou poskytovány rovněž stranám, které nejsou zastoupeny v Poslanecké sněmovně.

Strana/hnutí	Stálý příspěvek	Příspěvek na mandát ¹⁶	Příspěvek na kampaň ¹⁷	Celkem
Česká strana sociálně demokratická (ČSSD)	10 000 000 Kč/ 400 000 EUR	159 075 000 Kč/ 6 363 000 EUR	115 526 700 Kč/ 4 621 068 EUR	284 601 700 Kč/ 11 384 068 EUR
Občanská demokratická strana (ODS)	10 000 000 Kč/ 400 000 EUR	142 783 333 Kč/ 5 711 000 EUR	105 779 200 Kč/ 4 231 168 EUR	258 562 533 Kč/ 10 342 501 EUR
Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM)	10 000 000 Kč/ 400 000 EUR	55 825 000 Kč/ 2 233 00 EUR	58 976 500 Kč/ 2 359 060 EUR	124 801 500 Kč/ 4 992 060 EUR
TOP 09	6 666 667 Kč/ 266 667 EUR	26 450 000 Kč/ 1 058 000 EUR	87 383 300 Kč/ 3 495 332 EUR	120 499 967 Kč/ 4 819 999 EUR
Věci veřejné (VV)	6 666 667 Kč/ 266 667 EUR	14 400 000 Kč/ 576 00 EUR	56 912 700 Kč/ 2 276 508 EUR	77 979 367 Kč/ 3 119 175 EUR
Celkem	43 333 334 Kč/ 1 733 333 EUR	398 533 333 Kč/ 15 941 333 EUR	424 578 400 Kč/ 16 983 136 EUR	866 445 067 Kč/ 34 657 803 EUR

27. Politické strany a hnutí (a koalice) mají dále nárok na nepřímou státní finanční podporu ve formě bezplatně poskytnutého vysílacího času v rozhlasu a televizi a vymezení místa pro volební plakáty během doby volební kampaně (§ 16 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky). Všechny strany a hnutí, které si zaregistrovaly kandidátní listiny do voleb do Parlamentu České republiky, mají nárok na bezplatné poskytnutí vysílacího času v rozhlasu a televizi, přičemž v Českém rozhlasu mají vyhrazeno celkem 14 hodin a v České televizi rovněž 14 hodin vysílacího času, který se rozdělí kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím rovným dílem. Kromě toho obce mohou poskytnout prostory pro vylepování volebních plakátů, a to opět rovným dílem pro všechny kandidující politické strany a hnutí.

¹⁶ Příspěvek na mandát zahrnuje: (1) příspěvek na poslance (člena Poslanecké sněmovny), (2) příspěvek na senátora, (3) příspěvek na člena zastupitelstva kraje a (4) příspěvek na člena zastupitelstva hlavního města Prahy.

¹⁷ Za volby do Poslanecké sněmovny konané v květnu 2010.

Financování ze soukromých zdrojů

28. Podle § 17, odst. 4 zákona o politických stranách a hnutích mohou být politické strany a hnutí financovány z dále uvedených soukromých zdrojů:
- členské příspěvky,
 - dary¹⁸ a dědictví,
 - příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku,
 - úroky z vkladů,
 - příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob¹⁹,
 - příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
 - půjčky a úvěry.
29. Jak fyzické, tak i právnické osoby mohou poskytnout politickým stranám dary, a to peněžité i nepeněžité. Nicméně pro soukromé dary platí určitá omezení. § 19 zákona o politických stranách a hnutích stanovuje, že strana a hnutí nesmějí přijmout bezúplatná plnění a dary od státu, příspěvkových organizací, obcí (s výjimkou pronájmu nebytových prostor), státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osob, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku nebo obce 10 %; obecně prospěšných společností, jiných právnických osob, stanoví-li tak zvláštní právní předpis, zahraničních právnických osob (s výjimkou politických stran a nadací) a od fyzických osob, které nemají trvalý pobyt v České republice.²⁰ Jakékoliv dary z výše uvedených zdrojů, musejí být vráceny dárci (včetně jeho úrokového zhodnocení) nejpozději do 1. dubna roku následujícího po roce, ve kterém strany/hnutí dar získaly. Není-li takový postup možný, odvedou strany/hnutí příslušnou částku v téže lhůtě do státního rozpočtu. (§ 19a zákona o politických stranách a hnutích). Pokud tato povinnost není splněna, stranám/hnutím je uložena pokuta ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru.
30. I když toto zákon o politických stranách a hnutích explicitně neuvádí, dary od osob, jejichž totožnost není straně známa (anonymně poskytnuté dary) jsou de facto zakázány, protože totožnost všech dárců – bez ohledu na výši poskytnutého daru – musí být vykázána ve výroční zprávě o hospodaření stran
31. Zákon o politických stranách a hnutích neuvádí žádné limity týkající se částky/velikosti/frekvence soukromých darů nebo členských příspěvků.
32. Dary politickým stranám poskytnuté fyzickými nebo právnickými osobami jsou daňově odečitatelné podle § 15 odst. 1 a § 20 odst. 8 zákona o daních z příjmu (zákon č. 586/1992 Sb.). Dary zvoleným zastupitelům a kandidátům na kandidátních listinách nejsou předmětem daně z příjmu fyzických osob za předpokladu, že jsou splněny podmínky uvedené v § 3 odst. 4 písm. a) zákona o daních z příjmu.

¹⁸ Zákon o politických stranách a hnutích neobsahuje definici daru.

¹⁹ Co se týče příjmů z účasti na podnikání jiných právnických osob, odstavce 2 a 3 § 17 stanovují, že politické strany a hnutí nesmějí vlastním jménem podnikat (a tudíž musejí zřídit samostatný subjekt, aby mohly provozovat podnikatelskou činnost) a mohou založit obchodní společnost nebo družstvo (nebo případně se účastnit již založené obchodní společnosti nebo družstva), pokud je výlučným předmětem činnosti provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání, publikační a propagační činnost, pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.

²⁰ Dary od českých občanů, kteří žijí v zahraničí, jsou povoleny.

Výdaje

33. Zákon o politických stranách a hnutích ani zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky neuvádí žádné limity nebo omezení týkající se výše výdajů politických stran.

II. TRANSPARENTNOST FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN – KONKRÉTNÍ ČÁST

(i) Transparentnost (články 11, 12 a 13b doporučení Rec(2003)4

Účetní knihy a účty

34. Podle § 17, odst. 5 zákona o politických stranách a hnutích všechny politické strany a hnutí vedou účetnictví podle zvláštního zákona. Požadavky na vedení účetnictví politickými stranami a hnutími jsou podobné požadavkům, které se vztahují na všechny ostatní právnické osoby a řídí se zákonem o účetnictví (zákon č. 563/1991 Sb.). Zákon o účetnictví vyžaduje od politických stran a hnutí, aby kromě jiného vedly věrné a srozumitelné účetní záznamy o finanční situaci strany nebo hnutí (aktiva, pasiva, akciový majetek atd. a finanční transakce, které s tím souvisejí). Ačkoliv zákon o účetnictví nevyžaduje od politických stran/hnutí, aby vedly oddělené účetnictví o obdržení darech, politické strany a hnutí budou muset vést samostatné účetní záznamy o darech obdrženi od soukromých subjektů, aby byly schopny splnit povinnosti podle § 18 zákona o politických stranách a hnutích o předkládání výroční finanční zprávy. Účetní záznamy se uchovávají po dobu 10 let a podkladová dokumentace k vedení účetnictví pak po dobu pěti let. Jak podle zákona o politických stranách a hnutích, tak i podle zákona o účetnictví jsou politické strany a hnutí povinny zpracovávat roční účetní závěrku. Roční účetní závěrka musí být ověřena auditorem (viz níže), který je vybrán výkonným orgánem strany/hnutí.

Povinnost předkládat zprávy a výkazy

35. Politické strany jsou povinny předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu (§ 18 zákona o politických stranách a hnutích), která zahrnuje:
- roční účetní výkazy zpracované podle zákona o účetnictví,
 - zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad,
 - přehled o celkových příjmech²¹ a výdajích, včetně provozních a mzdových výdajů, výdajů na daně a poplatky a výdajů na volby,
 - přehled o darech a příspěvcích (včetně jména, příjmení, bydliště a data narození dárce; je-li dárce právnická osoba, uvede se její identifikační číslo),
 - přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím; pokud hodnota takto získaného majetku přesahuje 100 000 Kč (přibližně 4 000 EUR), uvede se zůstavitel,
 - přehled o členech, jejichž celkový členský příspěvek za rok je vyšší než 50 000 Kč (přibližně 2 000 EUR).

²¹ Tento přehled se předkládá v členění na:

- 1) příspěvek ze státního rozpočtu na úhradu volebních kampaní,
- 2) stálý příspěvek a příspěvek za mandát,
- 3) členské příspěvky,
- 4) dary a dědictví,
- 5) příjmy z prodeje movitého a nemovitého majetku
- 6) úroky z vkladů v bankách,
- 7) příjmy z účasti na podnikání jiných právnických osob,
- 8) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- 9) půjčky a úvěry.

Přesahuje-li dar svou celkovou hodnotou od jednoho dárce za rok 50 000 Kč (přibližně 2 000 EUR), doloží se přehled o darech a dárcích ověřenými kopiemi darovacích smluv.

36. K usnadnění výkaznictví politických stran a hnutí zpracovalo Ministerstvo financí standardizovaný formulář pro uvedení informací a příloh, které mají být předloženy (vyhláška č. 273/2005 Sb. ze dne 23. června 2005 ve znění vyhlášky č. 40/2010 Sb.) Výroční finanční zpráva je považována za úplnou, obsahuje-li všechny požadované náležitosti uvedené v předchozím odstavci a je předložena na formuláři předepsaném Ministerstvem financí a doplněna přílohami (§ 18 odst. 5 zákona o politických stranách a hnutích).
37. Neexistuje požadavek na oddělené zpracování výkazů týkajících se volebních kampaní. Neexistuje povinnost dárců zpracovávat samostatné výkazy o poskytnutých darech politickým stranám či hnutím, ať už se jedná o fyzické či právnické osoby.

Přístup k finančním záznamům

38. Je zcela přirozené, že soukromí auditoři, kteří ověřují výroční finanční zprávy politických stran/hnutí, mají přístup k finančním záznamům. Finanční úřady a orgány činné v trestním řízení mají k těmto záznamům přístup v případě daňové kontroly politické strany nebo hnutí nebo v případě, že existuje podezření ze spáchání trestného činu. Poslanecká sněmovna (konkrétně Kontrolní výbor – viz níže) nemá přístup k finančním záznamům politických stran/hnutí.

Požadavky na zveřejnění

39. Politické strany a hnutí nemají povinnost zveřejňovat své výroční zprávy. Nicméně § 18 odst. 6 zákona o politických stranách a hnutích výslovně uvádí, že výroční finanční zprávy politických stran a hnutí jsou považovány za veřejné. I když Poslanecká sněmovna tyto zprávy nepublikuje, jakmile jsou předloženy Poslanecké sněmovně, kterýkoliv občan do nich smí nahlížet (včetně informací o všech jednotlivých dárcích, jejich jménech, adresách atd.) v knihovně Poslanecké sněmovny a může si z nich pořizovat kopie.

(ii) Kontrola (článek 14 doporučení Rec(2003)4)

40. Zákon o politických stranách a hnutích podporuje formu vnitřní kontroly financí politických stran a hnutí vyžadováním – jak je již uvedeno v odstavcích 34 a 35 výše – aby byly výroční finanční zprávy politických stran/hnutí ověřeny auditorem a jeho výrok, který musí být bez výhrad, je předkládán společně s výroční finanční zprávou Poslanecké sněmovně (k 1. dubnu každého roku). České úřady uvádějí, že v rámci zákona o auditorech (zákon č. 93/2009 Sb. ve znění pozdějších předpisů) – který zahrnuje ustanovení o nezávislosti auditora – mají politické strany a hnutí volnost při výběru auditora.²² Strany a hnutí mohou při výběru využít veřejný seznam auditorů vedený Komorou auditorů.
41. Co se týče externí kontroly, § 20a odst. 4 zákona o politických stranách a hnutích stanoví, že Poslanecká sněmovna zjišťuje jednou za rok, zda byly výroční finanční zprávy předloženy ve

²² České úřady uvádějí, že zákon o auditorech transponuje do českého práva předpisy o auditu Evropské unie. Zákon obsahuje ustanovení upravující činnost statutárních auditorů, auditorských společností a asistentů auditora. K nezávislosti auditora zákon uvádí, že auditor musí být nezávislý na auditované jednotce a nesmí být zapojený do rozhodovací činnosti této jednotky. Zákon o auditorech dále zakazuje, mimo jiné, provádění auditu auditorem, který má jakýkoli přímý či nepřímý finanční, obchodní, pracovněprávní či jiný vztah (ze kterého lze usuzovat, že je nezávislost auditora ohrožena) k auditované jednotce (včetně poskytování neauditorských služeb) nebo pokud je dlouhodobě závislý na příjmech ze služeb poskytnutých této účetní jednotce.

stanovené lhůtě a zda jsou úplné. Rovněž kontroluje, zda výroční zprávy předložené v přecházejícím roce, které byly považovány za neúplné, byly nyní doplněny, a zda finanční zprávy, které nebyly vůbec předloženy, jsou nyní předloženy (a jsou úplné). Tato zjištění provádí Kontrolní výbor, což je výbor Poslanecké sněmovny odpovědný za kontrolu finančních prostředků poskytovaných státem.²³ 15 poslanců, kteří jsou členy tohoto výboru Poslanecké sněmovny, má k dispozici tajemníka, dva/ě asistenty/ky a poradce na částečný úvazek. Po projednání všech zjištění k danému tématu předložených zpravodajem tohoto výboru, předkládá Kontrolní výbor své závěry Poslanecké sněmovně ve formě návrhu usnesení (které obsahuje, zda byly výroční finanční zprávy předloženy v požadované lhůtě a zda byly úplné). Tento návrh usnesení je následně přijat prostou většinou Poslanecké sněmovny. Přijaté usnesení je pak odesláno vládě a Ministerstvu financí: ze zákona je Poslanecká sněmovna povinna informovat Ministerstvo financí o svých zjištěních nejpozději do 7. června příslušného kalendářního roku (§ 20a odst. 4 zákona o politických stranách a hnutích). GET byl informován, že pokud v době, kdy Kontrolní výbor prověřuje finanční zprávy, vznikne podezření, že například byla porušena ustanovení o přijímání darů, výbor o této skutečnosti informuje příslušný finanční úřad.²⁴ GET rovněž získal informace, že Kontrolní výbor by měl jednat i na základě informací od veřejnosti nebo médií sdělujících, že údaje předložené určitou politickou stranou byly nesprávné, ale dosud tak nikdy neučinil.

42. V roce 2007 bylo předloženo 40 úplných a 30 neúplných finančních zpráv politických stran a hnutí, které se týkaly roku 2006; 64 politických stran/hnutí zprávy nepředložilo. V roce 2008 (za rok 2007) bylo předloženo 67 úplných zpráv, 5 neúplných zpráv a 65 zpráv nebylo předloženo. V roce 2009 (za rok 2008) bylo k dispozici 64 úplných zpráv, 16 neúplných zpráv a 62 zpráv nebylo předloženo. V roce 2010 (za rok 2009) bylo předloženo 71 úplných zpráv, 18 neúplných zpráv a 61 zpráv nebylo předloženo. Všechny politické strany zastoupené v Parlamentu České republiky předložily Poslanecké sněmovně úplné finanční zprávy ve stanovené lhůtě. Zprávy, které nebyly předloženy, se týkaly malých, většinou nečinných (spících), politických stran a hnutí.

(iii) Sankce

43. Zákon o politických stranách a hnutích uvádí tři různé sankce za porušení ustanovení tohoto zákona: (1) pokuty, (2) dočasné pozastavení výplaty státních příspěvků a (3) pozastavení činnosti dané strany nebo hnutí (které může vést v konečném důsledku ke zrušení příslušné politické strany nebo hnutí). Za prvé, podle § 19a zákona o politických stranách a hnutích, v případě, že politická strana nebo hnutí přijaly dar v rozporu s požadavky zákona (tj. získaly dar z nepovoleného zdroje²⁵) a strana či hnutí nevrátily takto získaný peněžitý dar dárci (včetně jeho úrokového zhodnocení) nebo jej neodvedly do státního rozpočtu (není-li možné dar vrátit dárci) do 1. dubna roku následujícího po roce, ve kterém dar získaly, uloží příslušný finanční úřad straně či hnutí pokutu ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru.
44. Za druhé, Ministerstvo financí může pozastavit vyplácení státních příspěvků (stálých příspěvků i příspěvků na mandát, viz odstavec 23 výše, nikoliv však příspěvků na volební výdaje), které mají být poskytnuty politické straně nebo hnutí, pokud dané politické strany nebo hnutí nepředložily výroční finanční zprávu Poslanecké sněmovně nebo pokud byla předložená zpráva neúplná. Jakmile strana či hnutí tuto situaci napraví předložením úplné finanční zprávy, jsou příspěvky

²³ V květnu 2010 se tento výbor skládal z 15 členů, z nichž čtyři jsou poslanci za Českou stranu sociálně demokratickou (ČSSD), čtyři jsou členy Občanské demokratické strany (ODS), tři poslanci jsou z TOP 09, dva z Komunistické strany Čech a Moravy (KSČM) a dva jsou členy Věcí veřejných (VV).

²⁴ GET byl informován o tom, že v roce 2010 předložil předseda Kontrolního výboru kopie určitých darovacích listin finančním úřadům, aby bylo prověřeno, zda nebyla porušena příslušná daňová ustanovení.

²⁵ Viz odstavec 29 výše, kde je uveden seznam zakázaných zdrojů financování.

vyplaceny, a to i zpětně. Státní příspěvky jsou rovněž pozastaveny v případě, že proti straně nebo hnutí je podán návrh na pozastavení jejich činnosti²⁶ nebo na jejich zrušení.²⁷

45. Za třetí, vláda může zahájit právní kroky na pozastavení činností určité politické strany nebo hnutí (které ve svém důsledku mohou vést ke zrušení příslušné strany nebo hnutí) v případě, že určitá strana/hnutí nenapravila chybu, která vznikla nepředložením úplné finanční zprávy Poslanecké sněmovně, a tuto zprávu opět nepředloží v následujícím roce. To znamená, že vláda může podat k Nejvyššímu správnímu soudu návrh na zrušení dané strany, a to na podnět Poslanecké sněmovny. Pokud tak vláda neučiní do 30 dnů po obdržení podnětu, může návrh podat prezident republiky. Jakmile Nejvyšší správní soud rozhodne o pozastavení činnosti, má politická strana/hnutí jeden rok na přijetí opatření k nápravě stavu, který vedl k pozastavení činnosti. Jestliže daná politická strana/hnutí nepřijme opatření k nápravě daného stavu, vláda (nebo v konečném důsledku prezident republiky) mohou podat návrh k Nejvyššímu správnímu soudu na zrušení dané strany.
46. A konečně, lze uložit pokuty do výše 6 % hodnoty porušení ustanovení zákona o účetnictví politickou stranou/hnutím (například povinnost vést věrné účetní knihy a účty). Kromě toho lze fyzickým osobám uložit trestní sankce ve formě pokuty, propadnutí majetku nebo nepodmíněného odnětí svobody (trestněprávní předpisy České republiky neupravují trestní odpovědnost právnických osob) za trestné činy související se zkrsováním účetnictví (§ 254 trestního zákoníku).

Statistika

47. V období let 2004 až 2008 byla činnost pozastavena dále uvedenému počtu politických stran nebo hnutí a/nebo byly tyto strany/hnutí zrušeny za opakované nepředložení výročních finančních zpráv nebo předložení neúplných výročních finančních zpráv:

Rok	Pozastavení	Zrušení
2004	2	2
2005	3	-
2006	4	1
2007	9	3
2008	10	6

48. GET nedostal žádné informace o pokutách uložených finančnímu úřady, o nichž se hovoří v odstavci 43 výše nebo o sankcích uložených za porušování ustanovení pro vedení účetních záznamů v souvislosti s financováním politických stran nebo volebních kampaní.

Imunity

49. Úřady České republiky uvádějí, že výše uvedené sankce lze uložit pouze politickým stranám a hnutím, a tudíž povinnosti vyplývající ze zákona o politických stranách a hnutích nelze obejít

²⁶ Podle § 14 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb. je možné pozastavit činnost politické strany nebo hnutí, pokud je tato činnost v rozporu s § 1 – 5 (které, kromě jiného, uvádějí porušování ústavy, strany nemají demokraticky ustanovené orgány, jejich činnost ohrožuje mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů), § 6 odst. 5 (který vymezuje nedostatky při ustanovení statutárních, rozhodčích a kontrolních orgánů), §§ 17 – 19 (které, kromě jiného, hovoří o zákazu podnikatelské činnosti vlastním jménem strany/hnutí, o zdrojích příjmu stran/hnutí, o povinnosti vést účetnictví, o zákazu vlastnit majetek mimo území České republiky, o povinnosti předkládat – úplné – výroční finanční zprávy a o zákazu přijímat bezúplatná plnění nebo dary od nepovolených dárců, jako je stát nebo státní podniky atd.) nebo strana působí v rozporu s vlastními stanovami.

²⁷ Podle § 13, odst. 1 písm. b) zákona o politických stranách a hnutích lze stranu rozpustit (zrušit), pokud nepředloží Poslanecké sněmovně finanční zprávu ve lhůtě stanovené zákonem (tj. ve lhůtě podle § 18, odst. 1 a 2 zákona o politických stranách a hnutích).

z důvodu imunity. Co se týká trestních sankcí, podle čl. 27 Ústavy, požívají imunity členové Poslanecké sněmovny a Senátu a nemohou být stíháni bez souhlasu komory, jíž jsou členem.²⁸ Kandidáti ve volbách nepožívají imunity, pokud nejsou členy Parlamentu.

Promlčecí lhůty

50. § 19a zákona o politických stranách a hnutích uvádí promlčecí lhůtu na uložení pokut finančními úřady tak, jak je uvedeno v odstavci 43 výše (přijetí peněžitého daru v rozporu se zákonem o politických stranách a hnutích, kdy příslušná strana či hnutí nevrátí takový dar dárci nebo jej neodvede do státního rozpočtu), v délce jednoho roku od okamžiku, kdy finanční úřad zjistí, že výše popsaný případ nastal (subjektivní promlčecí lhůta) a tři roky od okamžiku, kdy skutek nastal (objektivní promlčecí lhůta). A podobně § 37 zákona o účetnictví uvádí subjektivní lhůtu pro uložení sankcí jeden rok a objektivní lhůtu tři roky pro uložení sankcí za porušení účetních předpisů.
51. Zdá se, že lhůtu pro další sankce (pozastavení státních příspěvků a pozastavení činnosti) lze odvodit pomocí postupů stanovených v zákoně o politických stranách a hnutích pro uložení těchto sankcí: jakmile Poslanecká sněmovna přijme usnesení, že zpráva je úplná, pak informace zjištěné po přijetí tohoto usnesení (např. že zpráva obsahuje nepravdivé informace nebo je přece jen neúplná) nebudou mít žádné důsledky (pokud Poslanecká sněmovna nezruší stávající usnesení a nepřijme nové).

III. ANALÝZA

52. Právní rámec pro financování politických stran v České republice sahá do roku 1991, kdy byl přijat zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích (dále jen „zákon o politických stranách a hnutích“), který upravuje různé aspekty života politických stran. I když původně obsahoval jen několik základních ustanovení o financování politických stran a hnutí, byl během let mnohokrát novelizován a rozšiřován.²⁹ Hlavní charakteristiky současné právní úpravy byly přijaty v roce 2000, kdy byl zákon zásadně změněn v reakci na dva skandály s financováním politických stran (které vedly k pádu Klausovy vlády v roce 1997).³⁰ Zákon byl naposled změněn na konci r. 2010, kdy byla snížena výše státních příspěvků poskytovaných politickým stranám a hnutím o pět procent.
53. Důležitým rysem systému financování politických stran v České republice je velkorysé financování politických stran ze státních prostředků (viz tabulka v odstavci 26 výše, kde jsou uvedeny částky poskytnuté v roce 2010 pěti politickým stranám zastoupeným v Poslanecké sněmovně).³¹

²⁸ Pokud komora odmítne dát souhlas se stíháním svého člen, tento nemůže být stíhán ani pokud přestane být členem Parlamentu. Viz Hodnotící zprávu prvního kola České republiky (Greco Eval I Rep (2002) 11E, odst. 80 a 95), dále Zprávu o plnění doporučení (Greco RC-I (2004) 12E a Dodatek ke zprávě (Greco RC-I (2004) 12E Add) k doporučení ix.

²⁹ Co se týče financování politických stran, zákon původně vyžadoval pouze přiznání darů, jejichž hodnota přesahovala 10 000 Kč (přibližně 400 EUR), a přiznání darů od jednoho dárce, pokud byly vyšší než 50 000 Kč (přibližně 2 000 EUR) v průběhu jednoho roku. Dále pak zakazoval dary poskytnuté státními orgány, avšak neobsahoval žádné sankce a nevyžadoval, aby zprávy o přijatých darech byly zveřejněny.

³⁰ V roce 1996 deník *Dnes* odhalil, že v roce 1995 přijala ODS dary v celkové výši 7,5 milionu Kč (přibližně 300 000 EUR) od dvou neexistujících zahraničních dárců. Nakonec bylo zjištěno, že tyto dary byly takto kryty podnikatelem, členem konsorcia, které vyhrálo výběrové řízení na koupi velké ocelářské společnosti během privatizační vlny v 90. letech minulého století. Další vyšetřování ukázalo, že dar jiného člena tohoto konsorcia byl ze strany ODS vykázán jako dar od čtyř anonymních podnikatelů. O rok později, tj. v roce 1997, místopředseda ODS (a ministr zahraničních věcí) rezignoval. Když uváděl důvody své rezignace, odkázal i na tajný bankovní účet, který měla strana mít ve Švýcarsku, a ten měl být údajně používán pro příjem sponzorských darů od společností, které nechtěly, aby se vědělo, že jsou oficiálním sponzory strany. V reakci na tato odhalení opustili dva koaliční partneři ODS vládní kabinet, což vedlo k pádu Klausovy vlády.

³¹ Během návštěvy na místě několik politických stran, které jsou zastoupeny v Parlamentu, informovalo GET, že financování z veřejných zdrojů činí 65 až 85 procent celkových příjmů politických stran. Nicméně, české orgány poskytly po návštěvě informace z r. 2009, které naznačily, že – podle výročních finančních zpráv předkládaných Poslanecké sněmovně – veřejné

Poskytnuté finanční prostředky se skládají ze tří částí: subvence na podporu běžných činností („stálý příspěvek“), příspěvky za získání mandátu v parlamentu („příspěvek na mandát“, jehož poskytování bylo změněno v roce 2001 tak, aby bylo možné podporovat i mandáty získané v zastupitelstvech krajů a zastupitelstvu hlavního města Prahy) a konečně subvence na volební kampaně do Poslanecké sněmovny a Evropského parlamentu. Kritizována byla skutečnost, že příspěvek na mandát v parlamentu se během let významně navýšil (čímž došlo k upevnění postavení velkých stran/hnutí). Nicméně GET si je vědom toho, že po nálezu Ústavního soudu z roku 2000, příspěvky na volební kampaň již nejsou nadále poskytovány pouze stranám/hnutím zastoupeným v parlamentu (tj. těm, které získaly více než 5 % hlasů). Jakákoliv politická strana nebo hnutí, která obdržela více než 1,5 % hlasů v posledních volbách do Poslanecké sněmovny (nebo 1 % v případě voleb do Evropského parlamentu) má nárok na příspěvek na výdaje spojené s volební kampaní. Podobně příspěvek na běžnou činnost je k dispozici všem stranám, které získaly 3 % hlasů v posledních volbách do Poslanecké sněmovny.

54. I stávající systém financování politických stran má své odpůrce. Někteří respondenti sdělili GET, že takto poskytované příspěvky znamenají, že strany se staly příliš závislými na státu, a proto jedna z nových stran na politické scéně, TOP 09, která je nyní i stranou vládní koalice, navrhla – na podzim roku 2009, kdy se připravovaly volby do Poslanecké sněmovny (které se nakonec konaly až v květnu 2010) – aby se politickým stranám poskytovala jen polovina současného státního příspěvku. Jak již bylo naznačeno výše, po návštěvě GET vstoupila v účinnost změna zákona, která od ledna 2011 snížila příspěvek politickým stranám a hnutím z veřejných zdrojů o 5 %.³² Výhody státního financování jsou zřejmé: významná finanční podpora od státu snižuje závislost politických stran na velkých soukromých sponzorech, a tím i riziko nežádoucího vlivu, které s sebou takový sponzoring nese. Nicméně odpůrci státních příspěvků zdůraznili, že tento argument je podkopáván samotnou realitou v České republice: i přes velkorysé státní příspěvky jsou někteří zástupci politických stran ochotni za sponzorské dary poskytovat politické výhody.³³ V této souvislosti GET zdůrazňuje, že zákon o politických stranách a hnutích neobsahuje pravidla omezující výši darů politickým stranám ani opatření, která by zabránila požadavkům na nadměrné financování politických stran (například omezení výše výdajů na volební kampaně). Vzhledem k tomu, že neomezené soukromé dary negují vyrovnanost finančních příležitostí, které umožňují státní příspěvky, a pro omezení rozsahu nevhodného vlivu na politiku se dělá jen málo, se GET domnívá, že by v České republice stálo za to prověřit možnost stanovení limitů na výdaje na volební kampaně – i když ani ty nejsou zcela bez problémů – tak, jak jsou stanoveny v článku 9 doporučení Rec(2003) 4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní. Z informací shromážděných přímo v České republice vyplývá, že přinejmenším některé z politických stran jsou této myšlence nakloněny.

55. Na základě výše uvedeného se další analýza zaměřuje na tři různé oblasti zájmu, které by měly být hodnoceny. Konkrétně se jedná o transparentnost financování politických stran, kontrolu takového financování a sankce, které lze uplatnit při porušení pravidel financování, a jejich vymahatelnost. Zkráceně lze říci, že GET si utvořil názor, že Česká republika má přiměřeně pevný právní rámec,

zdroje poskytované politickým stranám představují od nula procent (pro stranu, která byla zaregistrována v průběhu r. 2009) až do 57 procent jejich příjmů.

³² Kromě toho byl GET informován, že po návštěvě v ČR Ministerstvo vnitra připravilo návrh volebního zákona, ve kterém navrhuje sjednocení ustanovení o příspěvcích na volební výdaje pro volební kampaně do Poslanecké sněmovny a Evropského Parlamentu. Návrh počítá se snížením příspěvku za hlas ze 100 Kč (cca 4 €) na 30 Kč (cca 1,20 €) a nárůst počtu stran, které budou mít na příspěvek nárok (např. strany, které získají nejméně jedno procento odevzdaných hlasů, by měly nárok na tento příspěvek, lišící se od nynější hranice 1,5 procenta).

³³ Aby tuto skutečnost bylo možné doložit, GET byl informován, že v září 2009 při probíhající volební kampani do Poslanecké sněmovny (i když volby se nakonec uskutečnily až v květnu 2010) novinář z deníku *Dnes* předstíral, že je podnikatel, který je ochoten nabídnout stranám 1 milion Kč (přibližně 40 000 EUR), pokud se postaví zamítavě k návrhům potopit sázkový průmysl. Představitelé tří politických stran byli zachyceni skrytou kamerou, jak v různé míře přijímají hosenou návnadu (Komunistická strana, Strana lidová a TOP 09). Tato situace vedla k rezignaci některých prominentních politiků.

jímž se řídí financování politických stran (a hnutí), jakož i volební kampaně. Nicméně, vezmou-li se v úvahu požadavky vyplývající z článků 8, 11, 12, 13b, 14 a 16 doporučení Rec(2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní, stále zde existují zřetelné nedostatky.

Transparentnost

56. S ohledem na transparentnost financování politických stran si GET uvědomuje, že všechny politické strany a hnutí jsou povinny vést účetní záznamy o svých financích (podle § 17 zákona o politických stranách a hnutích a zákona č. 563/1991Sb., o účetnictví). GET byl informován, že politické strany a hnutí jsou považovány za jednu účetní jednotku. Závěrečné finanční výkazy stran a hnutí zahrnují všechny regionální a místní organizace působící v rámci stranické struktury. GET toto uspořádání vítá.
57. Zákon o politických stranách a hnutích dále vyžaduje, aby všechny registrované politické strany a hnutí bez ohledu na to, zda dostávají státní příspěvky či nikoliv, předkládaly zprávu o hospodaření s finančními prostředky Poslanecké sněmovně, a to nejpozději do 1. dubna následujícího roku. Neexistuje požadavek na oddělené vykazování výdajů na volební kampaně. Jak již bylo popsáno v odstavci 35 výše, výroční finanční zpráva má zahrnovat informace o příjmech, kdy zákon o politických stranách a hnutích uvádí seznam jak povolených, tak zakázaných zdrojů příjmu (viz odstavce 28 a 29 výše) a soupis výdajů.³⁴ GET může s potěšením konstatovat, že za účelem pomoci politickým stranám a hnutím s povinnostmi souvisejícími s předkládáním zpráv a výkazů (s cílem usnadnit meziroční srovnání a srovnání mezi jednotlivými stranami) Ministerstvo financí zpracovalo standardizovaný formulář pro předkládání výročních zpráv (vyhláška č. 273/2005 ze dne 23. června 2005 ve znění vyhlášky č. 40/2010 ze dne 3. února 2010). GET zjistil, že některé informace o příjmech obsažené ve zprávách byly pozoruhodně podrobné: vzhledem k tomu, že neexistuje žádný limit pro zveřejnění darů, musí být vykázány *všechny* dary – bez ohledu na jejich výši – včetně jmen na adres dárců.³⁵ Když GET procházel jednotlivé zprávy, narazil i na dary v hodnotě 100 Kč (přibližně 4 EUR), u nichž byla uvedena jména, příjmení, data narození a adresy dárců (nebo v případě právnických osob, jejich názvy, adresy a identifikační čísla). Ačkoliv GET má určité obavy, že tato úroveň transparentnosti může narušovat soukromí malých dárců a že nadbytečnost zveřejňovaných informací vlastně ztěžuje prověřování financí politických stran, nic z toho respondenti, s nimiž GET hovořil v České republice, nepovažovali za problém (kromě skutečnosti, že tyto informace nejsou k dispozici v elektronické podobě – viz dále). Kromě toho žádná z politických stran nepovažovala dodržování těchto požadavků za administrativní zátěž.
58. I přes velké množství podrobností vykazovaných/zveřejňovaných s ohledem na dary, GET zjišťuje, že v určitých jiných oblastech příjmů politických stran je vykazování méně transparentní. Za prvé, vzhledem k tomu, že všechny dary musejí být vykázány/zveřejněny, členské příspěvky jsou konkrétně identifikovány pouze v případě, že jejich výše přesahuje 50 000 Kč (přibližně 2 000 EUR). Zdá se, že při neexistenci definic toho, co je peněžitý dar/nepeněžitý dar nebo členský

³⁴ Příjmy musejí zahrnovat (1) veškeré přijaté dary (včetně jmen všech dárců, jejich adres a dat narození nebo v případě právnických osob včetně identifikačních čísel subjektů), (2) státní příspěvky poskytnuté v souvislosti s volební kampaní, (3) stálé příspěvky a příspěvky na mandát poskytnuté ze státního rozpočtu, (4) celkovou částku vybraných členských příspěvků a podrobnosti o členech, jejichž členský příspěvek přesáhl částku 50 000 Kč (přibližně 2 000 EUR), (5) odkazy a dědictví, včetně informací o identitě zůstavitele, pokud hodnota odkazu přesahuje 100 000 Kč (přibližně 4 000 €), (6) příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, (7) úroky z vkladů, (8) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, (9) půjčky a úvěry. Výdaje mají zahrnovat celkovou částku výdajů rozčleněnou na (1) provozní výdaje, (2) mzdové výdaje, (3) daně a poplatky a (4) výdaje na volby.

³⁵ I když tato skutečnost není v zákoně výslovně uvedena, z této povinnosti jasně vyplývá, že anonymní dary jsou zakázány.

příspěvek v zákoně o politických stranách a hnutích, některé strany zcela běžně vykazují dary od členů jako členské příspěvky. Kromě toho celá řada těch, s nimiž byly vedeny rozhovory, vyjádřila obavy (které odrážejí i obavy v jiných zemích), že velké sponzorské dary (i od nečlenů) by bylo možné rozdělit a ukrýt pod členskými příspěvky nižšími než 50 000 Kč. Přestože GET neobhájí skutečnost, že informace o členech by měly být veřejnou záležitostí, má za to, že by měla být přijata další opatření, kterými by se snížilo potenciální riziko, že pravidla pro zveřejňování informací o darech jsou obcházena výše uvedeným způsobem (například zavedením jasných definic členských příspěvků a darů v zákoně o politických stranách a hnutích). GET proto doporučuje, aby **byla přijata opatření, která by zajišťovala, že i dary od členů dané politické strany se přiměřeně odrazí ve finančních zprávách politických stran a hnutí.**

59. Za druhé, jak již bylo uvedeno výše, zákon o politických stranách a hnutích neupřesňuje, co vlastně představuje sponzorský dar. Odkaz na dar zahrnuje i dary nepeněžitě (což lze odvodit z výše uvedeného standardizovaného formuláře, který obsahuje samostatnou přílohu pro vykazování „jiných než peněžitých darů“). Nicméně se zdá, že údaje týkající se nepeněžitých darů nejsou dostatečně podrobné, zejména s ohledem na zboží a služby poskytované za nižší než obvyklé ceny. V této souvislosti několik respondentů GET uvedlo, že částky, které politické strany/hnutí vykazují jako výdaje na vedení volebních kampaní, jsou podstatně nižší, než jsou odhadované náklady na příslušnou reklamní kampaň (a existuje podezření, že velké množství inzerce/reklam bylo společnostmi poskytnuto zcela zdarma či za nižší sazby). S tím souvisí i skutečnost, že se zákon o politických stranách a hnutích nezabývá problematikou úvěrů. S ohledem na nebývalé dlouhou kampaň pro volby do Poslanecké sněmovny konané v květnu 2010 lze očekávat, že několik stran/hnutí si muselo vzít úvěry na financování svých kampaní. I když celková výše dluhů politických stran/hnutí se musí ve finančních zprávách vykazovat, jednotlivé údaje nejsou právě podrobné. V každém případě se zdá, že není příliš jasné, zda jsou úvěry poskytnuté za výhodnějších podmínek, než jsou podmínky obvyklé na trhu, stejně jako odpisy nesplacených úvěrů připsány jako částka spadající do darů. Vzhledem k výše uvedenému GET doporučuje **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.**
60. GET zjistil, že politické strany a hnutí mohou mít příjem z podnikatelské činnosti. Zákon o politických stranách a hnutích byl v roce 1994 novelizován a zakázal jakýkoliv typ podnikatelské činnosti. Tato změna byla úspěšně napadena u Ústavního soudu, a proto se od roku 1996 mohou politické strany a hnutí zapojovat do určitých podnikatelských aktivit, pokud založí samostatnou obchodní společnost, která bude následně podnikat.³⁶ I když se zdá, že do podnikatelské činnosti se nezapojuje příliš mnoho stran, několik respondentů GET vyjádřilo obavy, že finanční vazby mezi těmito firmami a danou stranou/hnutím jsou neprůhledné a že požadavky zákona na transparentnost by mohly být obcházeny majetkovými podíly stran/hnutí v obchodních společnostech. Podle názoru GET by se transparentnost financování politických stran dále zvýšila, pokud by se účty firem založených politickými stranami/hnutími, nebo v nichž má určitá politická strana/hnutí majetkovou účast, zveřejňovaly společně se zprávami politických stran a hnutí, což lze považovat za to nejmenší, co je možné učinit (nebo jako úplné minimum alespoň shrnutí těchto účtů). Proto GET doporučuje, **aby se hledaly způsoby, jako konsolidovat účetní knihy a účty politických stran a hnutí tak, aby zahrnovaly účty subjektů, které přímo či nepřímo souvisejí**

³⁶ Dále uvedené činnosti jsou povoleny: provozování vydavatelství, nakladatelství a tiskáren, rozhlasové a televizní vysílání, publikační a propagační činnost, pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.

s danou politickou stranou nebo hnutím nebo jsou stranou či hnutím nějakým způsobem kontrolovány.

61. Zaměříme-li se na přístupnost vykazovaných informací, jak je uvedeno v odstavci 57 výše, politické strany a hnutí jsou povinny předat své výroční finanční zprávy Poslanecké sněmovně. Zákon o politických stranách a hnutích stanoví, že tyto „zprávy jsou veřejné a lze do nich nahlédnout a pořizovat z nich výpis nebo opis či kopii.“³⁷ GET se domnívá, že skutečnost, že v knihovně Poslanecké sněmovny je k dispozici pouze jediná kopie výroční finanční zprávy každé politické strany/hnutí, nikterak nezvyšuje transparentnost a neumožňuje široké veřejnosti, občanské společnosti a médiím vykonávat jakoukoliv smysluplnou kontrolu nad financováním politických stran. GET byl dále informován, že některé z těchto zpráv byly jen stěží čitelné (chyběly stránky, kopie byla špatná atd.). Vezme-li se v úvahu, že od doby, kdy bylo toto ustanovení včleněno do zákona, jsou k dispozici jiné způsoby, jak snadněji zpřístupnit informace veřejnosti, se GET domnívá, že neexistuje žádná omluva pro to, aby uvedené údaje byly k dispozici pouze v tištěné podobě. Podle názoru GET by pro transparentnost financování politických stran bylo přínosné, aby finanční zprávy politických stran a hnutí byly zveřejňovány na internetu (a to, pokud se týče darů, s větší pravidelností, viz dále). A proto GET doporučuje **zajistit, aby se finanční zprávy politických stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti získat přístup k těmto zprávám.**
62. GET vzal na vědomí skutečnost, že kampaň k volbám do Poslanecké sněmovny konaných v květnu 2010 byla neobvykle dlouhá. Předčasné volby se měly konat v říjnu 2009, avšak poté, co byla u Ústavního soudu napadena ústavnost těchto voleb, uskutečnily se až v květnu 2010. Několik respondentů, s nimiž GET hovořil, uvedlo, že vzhledem k tomu, že politické strany/hnutí vedly své volební kampaně po nebyvalou dobu 9 měsíců, dostaly se pravděpodobně do finančních potíží. Nicméně až téměř po roce od voleb budou k dispozici informace (ve výročních finančních zprávách stran/hnutí), jak politické strany/hnutí financovaly své kampaně. Zatímco, jak je již zmíněno výše, zprávy obsahují velké množství informací o darech, informace o výdajích nejsou tak detailní. Výdaje na kampaň jsou v těchto zprávách uvedeny souhrnně (výdaje na volby) bez jakékoli specifikace. Kromě toho, jakkoli jsou informace o darech detailní, GET se domnívá, že politický „impuls“ je ztracen, pokud se informace zejména o velkých darech zveřejní dlouhou dobu po volbách, čímž se zabrání veřejnosti potrestat strany u volebních úřadů v případě pochybných praktik použitých při jejich financování. GET má za to, že v zájmu transparentnosti by měly být dary vykazovány v mnohem kratších intervalech, které budou vymezeny zákonem, zejména pak před volbami, protože tím se dosáhne vytvoření mnohem pevnějšího základu pro posuzování praktik při financování kampaní přesně v době, kdy je příjem strany/hnutí pro voliče pravděpodobně nejzajímavější. Následně GET doporučuje **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.**
63. Výše uvedené volby do Poslanecké sněmovny konané v květnu 2010 byly v české politice čímsi zcela novým, nejen s ohledem na délku kampaně, ale rovněž s ohledem na kampaně jednotlivých kandidátů. Volby jsou v České republice tradičně koncentrovány kolem stran: pouze politické strany a hnutí (a jejich koalice) mohou předkládat kandidátní listiny k volbám do Poslanecké sněmovny (a přestože do Senátu mohou kandidovat nezávislí kandidáti, většina kandidátů do

³⁷ Usnesení Poslanecké sněmovny ke zprávám politických stran (tj. zda politické strany/hnutí splnily zákonem danou povinnost předložit úplné zprávy) jsou zveřejněny v Parlamentní knihovně

Senátu kandiduje na stranické platformě). Ve volbách v roce 2010 do Poslanecké sněmovny vedlo několik kandidátů individuální kampaně společně s těmi, které vedly strany/hnutí, na jejichž kandidátních listinách byli uvedeni. Důvodem bylo především získání preferenčních hlasů. Zákon o politických stranách a hnutích však neupravuje dary placené přímo kandidátům nebo výdaje, které těmto kandidátům nastanou. V praxi to znamená, že závisí zcela na politice dané strany/hnutí, zda kandidát může vést vlastní kampaň a zda příjmy či výdaje na individuální kampaň jsou vykazovány ve zprávě dané strany nebo příslušného hnutí. Podle názoru GET tato praxe zcela jasně poškozují transparentnost financování kampaní a umožňuje obcházet pravidla týkající se financování ze zakázaných zdrojů. S ohledem na článek 8 doporučení Rec(2003)4 proto GET doporučuje, aby i **kandidáti vedoucí vlastní volební kampaň, nezávislou na kampani politické strany/hnutí, podléhali, a to do nejvyšší možné míry, normám, jež jsou srovnatelné s těmi, které platí pro politické strany/hnutí.**

Kontrola

64. GET zdůrazňuje, že zákon o politických stranách a hnutích klade na všechny politické strany a hnutí určité povinnosti, které se týkají vnitřní finanční kontroly, což znamená, že výroční finanční zprávy stran/hnutí musejí být ověřeny a potvrzeny auditorem. Strana má naprostou volnost při volbě auditora, kterého vybírá z veřejného seznamu auditorů vedeného Komorou auditorů. Činnost auditorů je upravena Zákonem o auditorech, který – jak bylo zjištěno po návštěvě – obsahuje různá pravidla o nezávislosti auditorů (mezi jiným zakazuje auditorovi kontrolovat jednotku, pokud k ní má jakýkoli vztah, který by mohl kompromitovat jeho nezávislost, včetně poskytování neauditorských služeb). Další podrobnosti o nezávislosti auditorů jsou údajně uvedeny v etickém kodexu auditorů. Nicméně je možné, aby byli auditoři (aktivními) členy politické strany, které poskytují své služby a mohou tyto služby poskytovat po neomezenou dobu. V této souvislosti byl GET také informován o tom, že dvě největší parlamentní strany sdílely služby stejného auditora, což jen těžko povede ke zvýšení důvěry v kontrolní proces. Obecně GET zjistil zřetelný nedostatek důvěry v audity finančních zpráv. Bylo mu řečeno, že kontrola vykonávaná auditory není důkladná a představuje jen trochu rozšířený účetní proces. České orgány však poukazují na to, že další požadavky kladené na nezávislost auditorů, by velmi pravděpodobně vedly k nepřiměřenému, nepřímému zasahování státu do vnitřních záležitostí strany či hnutí.³⁸ Nicméně, vzhledem k výše uvedeným zjištěním, je GET toho názoru, že další opatření na posílení kontrolního procesu a (vnímání) nezávislosti auditorů musí být prozkoumány (např. požadavek, aby auditoři rotovali po určitém nepřetržitém počtu let poskytování služeb jedné straně a/nebo požadavek, aby velké strany ustanovily druhého auditora z jiné společnosti). Proto GET doporučuje **zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí.**
65. Výše uvedený nedostatek důvěry v kontrolní proces je posílený skutečností, že externí kontrola financování politických stran v České republice do značné míry spoléhá na stanovisko auditora k finančním zprávám. Externí kontrola financování politických stran je vykonávána Kontrolním výborem Poslanecké sněmovny, který má v současném volebním období 15 členů jmenovaných politickými kluby stran zastoupených v parlamentu.³⁹ Protože volby do Senátu se konaly v době, kdy byl GET přítomen v České republice, poslanci, kteří jsou členy Kontrolního výboru, nebyli

³⁸ V této souvislosti byl GET informován o rozhodnutí Ústavního soudu č. Pl. ÚS 26/94) z října 1995. Podle českých orgánů toto rozhodnutí, mimo jiné, uvádí, že stát musí respektovat autonomii politických stran, a že státní kontrola se musí omezit na kontrolu rozdělení a zacházení s veřejnými zdroji. Popírání svobodného výběru auditora stranami a hnutími by, podle tohoto rozhodnutí, nepřiměřeně zasahovalo do nezávislosti politických stran. GET však nebyl seznámen s překladem tohoto rozhodnutí (či jeho shrnutí).

³⁹ Kontrolní výbor je složen ze čtyř poslanců ODS, čtyř členů ČSSD tři poslanci jsou z TOP 09, dva jsou členy Věci veřejných (VV) a dva jsou členy KSČM.

schopni se s GET setkat, vzhledem k povinnostem vyplývajícím z volební kampaně. Z písemné informace zaslané Kontrolním výborem po návštěvě GET a na základě diskuzí s jinými subjekty byl GET schopen udělat si jasnou představu o kontrole prováděné Kontrolním výborem. Podle svých vlastních slov Kontrolní výbor prověřuje, zda je předložená finanční zpráva úplná (tj., že obsahuje veškeré náležitosti stanovené zákonem včetně výše uvedeného výroku auditora, že je zpráva předložena v požadované lhůtě na formuláři předepsaném Ministerstvem financí, je doplněna požadovanými přílohami a neobsahuje žádné náznaky toho, že strana/hnutí přijala příspěvek či dar z nepřípustného zdroje). Po kontrole zjišťující, zda předložené zprávy splňují všechny zákonem stanovené požadavky, výbor připraví pro Poslaneckou sněmovnu návrh usnesení, v němž uvede, které strany splnily zákonnou povinnost a které nikoliv. GET byl informován, že pokud Kontrolní výbor narazí ve zprávě na nějaké nesrovnalosti – například s ohledem na nepřijatelný sponzorský dar – může v tomto směru informovat finanční úřady. Nicméně podle názoru GET není možné pohlížet na případné prověřování finančním úřadem jako na vhodnou kontrolu financí politických stran.⁴⁰

66. Ve skutečnosti jsou při prověřování financování politických stran a politiků neaktivnější média a až do dnešní doby byla média jediná, kdo skutečně odhaloval případy pochybných finančních praktik. Spoléhání se na média – nebo v těchto záležitostech i na veřejnost a občanskou společnost – při odhalování a zveřejňování nesrovnalostí ve financování politických stran/hnutí a volebních kampaní předpokládá, že média mají přístup k relevantním informacím, což (jak již bylo zdůrazněno výše) není případ České republiky. GET byl informován, že Kontrolní výbor je oprávněn jednat na základě informací (písemných i ústních), které získá od zástupců veřejnosti nebo od médií a bude muset tyto informace zvážit v souvislosti s přijetím usnesení k dané výroční finanční zprávě. K dnešnímu dni výbor dosud takovéto informace neobdržel.
67. Zkráceně lze říci, že se GET domnívá, že výše popsany mechanismus má tři hlavní trhliny. Za prvé, kontrola vykonávaná Kontrolním výborem je pouze formální povahy, což představuje, vzhledem k pochybnostem o přesnosti finančních zpráv stran – zejména v souvislosti s volbami – často vyjadřovaných během návštěvy členů GET v České republice, skutečný problém. Za druhé, Kontrolní výbor je složen ze zástupců politických stran (přičemž většinu mají zástupci vládní koalice), a to znamená, že ve skutečnosti strany kontrolují samy sebe. Tento výbor nepředstavuje účinný, nezávislý kontrolní mechanismus v souladu s požadavky článku 14 doporučení Rec(2003)4. Určitým důkazem může být skutečnost, že žádná ze stran zastoupených v Poslanecké sněmovně nikdy neměla pozastaveny státní příspěvky. I když tato situace může být dána i tím, že všechny účty parlamentních stran byly vždy v pořádku, pocity, které GET má, jsou různé, jen nevedou k přesvědčení, že by byly tyto nesrovnalosti – pokud by i bylo možné, aby vyšly najevo v rámci stávajícího postupu – skutečně potrestány Kontrolním výborem (zejména, pokud by se týkaly strany, která je zároveň členem vládní koalice).⁴¹ V této souvislosti byl GET upozorněn na rozhodnutí Ústavního soudu č. Pl. ÚS 26/94 z října 1995, které prohlásilo ustanovení zákona, která dávala Nejvyššímu kontrolnímu úřadu pravomoc kontrolovat financování politických stran a hnutí, za neústavní. Podle českých orgánů by toto rozhodnutí bránilo vytvoření monitorovacího mechanismu financování politických stran/hnutí, neboť by všechny druhy kontroly vládních či jiných veřejných orgánů byly považovány za nepřiměřené zasahování do záležitostí takových soukromoprávních entit (a následně prohlášeno za neústavní). Překlad tohoto rozhodnutí nebyl

⁴⁰ GET byl informován, že Kontrolní výbor v roce 2010 v několika případech požádal finanční úřady, aby prověřily, zda určité darovací listiny poskytnuté politickým stranám, neporušily daňové předpisy.

⁴¹ V této souvislosti vzal GET na vědomí informaci, že zpravodaj prezentuje Kontrolnímu výboru usnesení sdělující, že strany jsou v souladu s ustanoveními zákona o politických stranách hnutích a Kontrolní výbor – po diskuzi a případných úpravách – o tomto usnesení hlasuje (je-li přítomna nejméně jedna třetina jeho členů). Aby bylo možné usnesení přijmout, je nutný souhlas nadpoloviční většiny členů Kontrolního výboru. Pokud se sejde výbor v úplném složení, pak strany, které tvoří vládní koalici, mají při hlasování vždy většinu. Usnesení je posléze předáno Poslanecké sněmovně, která přijme své vlastní usnesení.

předložen a GET tedy nebyl schopen posoudit přesné následky tohoto rozhodnutí na kontrolu financování politických stran. Nicméně, GET připomíná, že vzhledem k tomu, jaké postavení politické strany mají v demokratické společnosti (které je naprosto odlišné od postavení jiných sdružení), několik členských států GRECO s podobně silnou tradicí ohledně nezávislosti politických stran našlo řešení a ustavilo příslušné mechanismy kontroly financování politických stran při respektování jejich postavení jako soukromých sdružení. A konečně, GET považuje postup, kterým zástupci veřejnosti nebo médií/občanské společnosti mohou vznášet stížnosti, za nejasný. Vzhledem k tomu GET doporučuje **(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 následně) prověřování stížností podaných občany a médií s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní.**

Sankce

68. Rejstřík sankcí za porušování pravidel pro financování politických stran tak, jak je uveden v zákoně o politických stranách a hnutích, je dost omezený. Jak již bylo popsáno v odstavcích 43 – 46 výše, sankce stanovené tímto zákonem jsou (1) pokuty, které mohou být uloženy finančními úřady (za dary ze zakázaných zdrojů, pokud tyto nebyly vráceny dárci nebo odvedeny do státního rozpočtu); (2) pozastavení výplaty státních příspěvků, pokud daná strana nepředložila výroční finanční zprávu (nebo nedoplnila neúplnou zprávu) a (3) pozastavení činnosti stran (což může ve svém konečném důsledku vést ke zrušení dané strany) za opakované nepředložení úplné finanční zprávy. Tyto sankce lze uložit pouze politickým stranám. Podle názoru GET je nutné stávající režim sankcí zdokonalit ve třech ohledech. Za prvé, režim sankcí není úplný, což znamená, že se nelze přiměřeně zabývat všemi porušeními zákona o politických stranách a hnutích. GET například opakovaně vyslechl, že společnosti vlastněné státem sponzorují politické strany/hnutí přes prostředníky, avšak podle současného režimu není možné uložit sankce sponzorům, kteří poskytují dary prostřednictvím třetí osoby. Rovněž výše uvedené zastírání sponzorských darů pod záminkou členských příspěvků je něčím, co nelze postihnout. Za druhé a s tímto související, se GET domnívá, že sankce nejsou dostatečně pružné: (dočasné) pozastavení výplaty státních příspěvků umožňuje stranám/hnutím otestovat zákonnost jejich akcí, přičemž si jsou jisty, že mohou napravit své chyby (a že státní příspěvky budou vyplaceny zpětně). Na druhé straně, pozastavení činnosti nebo zrušení strany/hnutí jsou dosti tvrdé sankce. Užitečné by bylo zavést jakési postupné, na sebe navazující sankce, čímž by se adekvátně pokryl rozsah a závažnost možných porušování pravidel pro financování politických stran. Za třetí, na jednotlivé kandidáty na kandidátní listině nelze uvalit žádné sankce a ti mohou přijímat sponzorské dary v rozporu s požadavky zákona o politických stranách a hnutích, které se týkají financování politických stran. Takže GET doporučuje **(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.**

IV. ZÁVĚRY

69. Právní rámec financování politických stran a volebních kampaní v České republice odráží některé principy Doporučení Rady Evropy Rec(2003)4 o obecných pravidlech o financování politických

stran a volebních kampaní. Jsou zavedena pravidla požadující, aby politické strany a hnutí vedly řádné účetnictví a účty, které jsou konsolidované a zahrnují místní a regionální pobočky stran a hnutí, a vyžadují každoroční podávání zpráv o finanční situaci (včetně sponzorských darů, a to mimořádně detailně). Nicméně, aby se zvýšila průhlednost financování politických stran a hnutí, je třeba přijmou další opatření, mimo jiné zajištěním jednoduššího přístupu veřejnosti k finančním zprávám stran a hnutí, požadováním častějšího podávání zpráv o darech přijatých v souvislosti s volebními kampaněmi a – s ohledem na volby do Poslanecké sněmovny v květnu 2010 – zabezpečením větší transparentnosti financování volebních kandidátů, kteří vedou vlastní volební kampaň oddělenou od kampaně stran/hnutí. Nicméně, největší nedostatek zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a hnutích spočívá v nedostatku důkladné a proaktivní kontroly. Současný systém – ve kterém Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny ověřuje zda výroční finanční zprávy obsahují zákonné požadavky – zaostává za požadavky čl. 14 Doporučení Rec(2003)4. Ustavení efektivního kontrolního mechanismu a zajištění náležitého vymáhání pravidel financování politických stran/hnutí a volebních kampaní se musí stát prioritou. A konečně, současnému systému by prospělo zavedení flexibilnějších sankcí za porušení zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a hnutích tak, aby bylo možné postihovat také kandidáty na volebních listinách.

70. GRECO vítá, že vláda České republiky uznala potřebu zvýšit průhlednost financování politických stran ve své protikorupční strategii, kterou přijala v lednu 2011 a doufá, že tato zpráva a její doporučení jsou včasným a komplementárním příspěvkem k připravovaným legislativním návrhům, které uvedená strategie obsahuje.

71. Vzhledem k výše uvedenému GRECO předkládá České republice 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 (odst. 58);

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 (odst. 59);

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 (odst. 60);

iv. zajistit, aby se finanční zprávy politických stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti získat přístup k těmto zprávám (odst. 61);

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 (odst. 62);

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 (odst. 64);

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 (odst. 67);

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 (odst. 68).

72. V souladu s pravidlem 30.2 Jednacího řádu, GRECO vybízí orgány České republiky, aby předložily zprávu o plnění výše uvedených doporučení do 31. října 2012.

73. A konečně, GRECO vyzývá orgány České republiky, aby co nejdříve souhlasily se zveřejněním této zprávy, zajistily její překlad a tento překlad zveřejnily.