

Unofficial translation / Traduction inofficielle

Štrasburk, 4. prosince 2015

Veřejné
Greco RC-III (2015) 18E

Třetí hodnotící kolo

**Třetí průběžná
zpráva o plnění doporučení
České republiky**

“Inkriminace (ETS 173 a 191, GPC 2)”

*** * ***

“Transparentnost financování politických stran”

Přijata Skupinou GRECO
na jejím 70. plenárním shromáždění
(Štrasburk, 30. listopadu – 4. prosince 2015)

I. ÚVOD

1. Třetí hodnotící zpráva České republiky byla přijata Skupinou GRECO na 50. plenárním shromáždění (28. března – 1. dubna 2011) a zveřejněna 29. dubna 2011 po autorizaci orgány České republiky (Greco Eval II Rep (2010) 10C, [Téma I](#) a [Téma II](#)). Dle požadavků Jednacího řádu Skupiny GRECO zaslaly orgány ČR Situační zprávu o opatřeních přijatých k implementaci třinácti doporučení obsažených v Hodnotící zprávě. Skupina GRECO vybrala Itálii a Maďarsko, které určilo zpravodaje pro účely procesu sledování plnění doporučení.
2. [Zpráva o plnění doporučení](#) byla přijata na 59. Plenárním zasedání Skupiny GRECO (22. března 2013) a zveřejněna 4. dubna 2013 po autorizaci Českou republikou. Zpráva dospěla k závěru, že ze čtyř doporučení na Téma I – inkriminace, doporučení ii bylo splněno uspokojivým způsobem, doporučení iii a iv byla částečně splněna a doporučení i nebylo splněno. V Tématu II – transparentnost financování politických stran – nebylo splněno žádné doporučení. Tento fakt přispěl k závěru, že celková úroveň plnění doporučení je „globálně neuspokojivá“ v souladu s čl. 31, odst. 8.3 Jednacího řádu. GRECO následně rozhodlo o použití čl. 32, aplikovaného na členy, kteří neplní doporučení uložená Hodnotící zprávou.
3. [Průběžná zpráva o plnění doporučení](#) byla přijata na 62. plenárním zasedání Skupiny GRECO (6. prosince 2013) a zveřejněna 4. dubna 2014 po autorizaci Českou republikou. Dospěla k závěru, že v Tématu I – inkriminace, doporučení i, iii a iv byla částečně splněna a v Tématu II – transparentnost financování politických stran, zůstala doporučení i-ix nesplněna. Protože úroveň plnění doporučení bylo opět zhodnoceno jako „globálně neuspokojivé“, v souladu s čl. 32, odst. 2 (ii), instruovala Skupina GRECO svého Předsedu, aby zaslal dopis vedoucí delegace České republiky, který upozorní na nesoulad s uvedenými doporučeními a potřebou přijmout rozhodná opatření s cílem dosáhnout co nejdříve patrného pokroku.
4. Druhá *průběžná* zpráva o plnění doporučení byla přijata na 66. plenárním zasedání Skupiny GRECO (8.-12. prosince 2014) a zveřejněna po autorizaci Českou republikou 5. února 2015. Dospěla k závěru, že nedošlo k žádným změnám, které by umožnily zvýšení hodnocení Témat I a II. Úroveň plnění doporučení byla tedy znovu hodnocena jako „globálně neuspokojivá“ a v souladu s čl. 32, odst. 2, část (i) instruovala prezidenta GRECO, aby zaslal dopis stálému zástupci České republiky při Radě Evropy a upozornil ho na nutnost přijmout rozhodné kroky s cílem co nejdříve dosáhnout hmatatelného pokroku. Skupina GRECO také požádala vedoucí delegace České republiky, aby poskytla zprávu o přijatých opatřeních ke splnění nesplněných doporučení do 30. září 2015.
5. V souladu s Jednacím řádem GRECO, zaslaly orgány ČR Situační zprávu s doplňujícími informacemi ohledně aktivit přijatých k plnění těch doporučení, která byla Druhou *průběžnou* zprávou o plnění hodnocena jako částečně splněná či nesplněná. Tato zpráva byla přijatá 29. září 2015 a posloužila jako základ pro tuto Třetí *průběžnou* zprávu o plnění doporučení.
6. Třetí *průběžná* zpráva o plnění doporučení byla vypracována za Itálii pí. Mariou Laurou PAESANO, soudkyní přidělenou do kabinetu Ministerstva spravedlnosti a za Maďarsko pí. Norou BAUS, protikorupčním úředníkem odboru evropské spolupráce Ministerstva vnitra za podpory sekretariátu GRECO. Hodnotí další kroky, které české orgány přijaly za účelem splnění dosud nesplněných doporučení, a podtrhuje pokrok, kterého bylo dosaženo od přijetí Druhé *průběžné* zprávy o plnění hodnocení.

II. ANALÝZA

Téma I: Inkriminace

Doporučení i.

7. *GRECO doporučuje vyjasnit, že úplatkářství všech kategorií zaměstnanců ve veřejném sektoru je postižitelné, bez ohledu na to, zda tito zaměstnanci jsou nebo nejsou schopni zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu.*
8. Druhá *průběžná* zpráv o plnění doporučení ohodnotila toto doporučení jako částečně splněné. České orgány neohlásily žádné nové soudní případy ani žádná doplňková opatření přijatá orgány za účelem objasnění, že úplatkářství všech kategorií zaměstnanců ve veřejném sektoru se vztahuje bez ohledu na to, zda jsou schopni zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí v souvislosti s opatřením věcí ve veřejném zájmu nebo ne.
9. České orgány nyní oznámily, že výklad ustanovení trestných činů úplatkářství zůstává stejný jako v předchozích Situačních zprávách.
10. GRECO připomíná, že upláctet někoho „v souvislosti s obstaráváním věcí ve veřejném zájmu“ se Nejvyšším soudem rozumí jako „osoba, která rozhoduje či spolurozhoduje ve věci ve veřejném zájmu“ nebo „osoba, která nemá rozhodovací pravomoc, ale – například – připravuje podkladové informace pro rozhodnutí“ nebo vykonává další činnosti, které mohou „zásadně ovlivnit konečné rozhodnutí“. Téměř identickou interpretaci lze nalézt v Metodickém návodu vydaném Nejvyšším státním zastupitelstvím v r. 2010. Přestože byl v jednom soudním rozhodnutí předloženém Skupině GRECO koncept „v souvislosti s obstaráváním věcí ve veřejném zájmu“ širší, Skupina GRECO došla k závěru, že šlo o ojedinělý případ, který by s jistotou stanovil, že by bylo pravidlem, že všichni zaměstnanci veřejného sektoru, zejména ti, kteří vykonávají pomocné práce, jejichž úkoly a činnost nemohou být považovány za „zásadně ovlivňující konečné rozhodnutí“ spadají pod působnost ustanovení úplatkářství a nepřímého úplatkářství. Protože nebyly předloženy žádné nové případy, nemůže Skupina GRECO než opět zdůraznit nedostatek smysluplný pokrok a vyzývá české orgány, aby zajistily plné splnění tohoto doporučení.
11. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení i zůstává částečně splněné.

Doporučení iii.

12. *GRECO doporučuje změnit ustanovení § 333 trestního zákoníku o nepřímém úplatkářství, tak aby byly splněny všechny požadavky Článku 12 Trestněprávní úmluvy o korupci (ETS 173), zejména pokud jde o přijetí nabídky nebo příslibu nepatřičné výhody a případů domnělého vlivu.*
13. Toto doporučení bylo ve Druhé *průběžné* zprávy o plnění doporučení ohodnoceno jako částečně splněné. Přestože Skupina GRECO zjistila, že navrhovaná novela § 333 trestního zákoníku by splnila požadavky doporučení, plného splnění nebylo dosaženo, protože návrh byl Parlamentu pouze předložen, nikoli schválen.
14. Orgány České republiky nyní informují, že návrh novely § 333 trestního zákoníku (nepřímé úplatkářství) byl projednán v mezirezortním připomínkovém řízení v období srpen – září 2014. 12. listopadu 2014 ho schválila vláda a o dva dny později postoupen Poslanecké sněmovně. Po

přijetí oběma komorami Parlamentu byla novela 24. června 2015 podepsána prezidentem republiky a zveřejněna jako novela č. 165/2015 Sb. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Text novely:

§ 333

Nepřímé úplatkářství

(1) Kdo žádá, **dá si slíbit** nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta.

(2) Kdo z důvodu uvedeného v odstavci 1 jinému poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

15. Skupina GRECO potvrzuje, že novelizované ustanovení § 333 trestního zákoníku (nepřímé úplatkářství) se nyní výslovně vztahuje na přijetí slibu neoprávněné výhody, tak jak to vyžadovalo doporučení. Skupina GRECO také připomíná již dříve poskytnuté vysvětlení českými orgány o aplikaci ustanovení nepřímého úplatkářství na ty, kteří si pouze nárokují postavení, ve kterém by byli schopni ovlivnit rozhodnutí výměnou za neoprávněnou výhodu. V takovém případě aktivní strana jedná ve věcném omylu a je tak odpovědná pouze za pokus nepřímého úplatkářství. Pokud jde o pasivní stranu těchto případů, jedná se o spáchání podvodu, či pokusu podvodu.

16. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení iii bylo splněno uspokojivě..

Doporučení iv.

17. *GRECO doporučuje jednoznačně upřesnit, jakým způsobem je v České republice trestně postižitelné úplatkářství zahraničních arbitřů a zahraničních porotců, a co nejdříve podepsat a ratifikovat Dodatkový protokol k Trestněprávní úmluvě o korupci (ETS 191).*

18. Skupina GRECO již dříve ohodnotila toto doporučení jako částečně splněné vzhledem k nedostatku pokroku k podpisu a ratifikaci Dodatkového protokolu Trestněprávní úmluvy o korupci. Druhá *průběžná* zpráva o plnění hodnocení zmiňuje úmysl českých orgánů předložit takový návrh na vládě na začátku r. 2015.

19. Orgány České republiky nyní informují, že podpis a ratifikace Dodatkového protokolu je stále připravován.

20. Skupina GRECO poukazuje na nedostatek významného pokroku v plnění této části doporučení a vyzývá české orgány k nasazení dalšího úsilí k urychlení podpisu a ratifikačního procesu.

21. Skupina GRECO došla k závěru, že doporučení iv zůstává částečně splněné.

Téma II: Transparentnost financování politických stran

22. Ve druhé Průběžné zprávě o plnění doporučení Českou republikou Skupina GRECO uvítala zahájení nového legislativního procesu za účelem změny zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (ZSPS). Příprava dalšího návrhu zákona (tzv. Volebního kodexu) byla také zaznamenána. Vzhledem k tehdejší rané fázi legislativního procesu a skutečnosti, že ani jeden z návrhů nebyl předložen Skupině GRECO k posouzení, bylo předčasné konstatovat byť i jen částečné splnění doporučení GRECO. Proto Skupina GRECO označila všech devět doporučení za „nesplněná“.
23. Orgány České republiky nyní uvádí, že vláda dne 29. července 2015 schválila nejen návrh novely ZSPS, ale také balík novel zákona o volbách do Parlamentu České republiky (ZVP), zákona o volbách do zastupitelstev krajů (ZVZK), zákona o volbách do Evropského parlamentu (ZVEP) a zákona o volbě prezidenta republiky (ZVPR). Návrhy novel jsou nyní předmětem posouzení Parlamentu, 20. října 2015 prošly prvním čtením v Poslanecké sněmovně. Většina navrhovaných změn by měla nabýt účinnosti od 1. ledna 2017, byť bude záležet na rychlosti projednání novel Parlamentem.
24. Orgány ČR mimoto uvádí, že nyní prosazované změny se netýkají zákona o volbách do zastupitelstev obcí¹. Jelikož většina kandidátů v tomto druhu voleb jsou individuální kandidáti či osoby kandidující ve sdružení s jinými kandidáty (neformální sdružení bez právní subjektivity), převážil názor, že podrobení těchto kandidátů stejným pravidlům jako u kandidátů v jiných druzích voleb by mohlo představovat nepřiměřenou zátěž, která by je mohla od kandidatury odradit, zvláště pak v malých obcích by hrozilo, že by nekandidoval nikdo. Nyní probíhá diskuze, zda by nebylo vhodné, aby se podobná pravidla jako se navrhuje u jiných druhů voleb, neměla vztahovat na větší obce. Uskutečnitelné právní řešení této otázky tak zatím nebylo nalezeno. Tímto tématem by se však měl zabývat připravovaný Volební kodex, jenž má za cíl harmonizaci právní úpravy různých druhů voleb, které se nyní řídí jinými zákony (např. ZVP, ZVZK, ZVEK, ZVPR).

Doporučení i.

25. *GRECO doporučilo přijmout opatření, která by zajišťovala, že i dary od členů dané politické strany se přiměřeně odrazí ve finančních zprávách politických stran a hnutí.*
26. Orgány České republiky odkazují na několik navrhovaných opatření v novele ZSPS. Tato opatření by měla zavést maximální výši daru 3 000 000 Kč/ 110 819 eur, toto by se mělo týkat darů i jiných bezúplatných plnění, včetně členských příspěvků nad 50 000 Kč/ 1 847 eur přijatých od jedné fyzické či právnické osoby². Výroční finanční zpráva by měla nově obsahovat následující údaje: (a) přehled o dárcích a jejich darech s uvedením výše peněžitého daru a obvyklé ceny nepeněžitého daru (včetně informace, zda je dárcem členem strany)³, (b) přehled o

¹ Pro detailní popis české právní úpravy této oblasti viz odstavec 7 Hodnotící zprávy České republiky „Transparentnost politických stran“ (GRECO) z roku 2011.

² Návrh § 18 odst. 2 ZSPS. Za jednu a tutéž osobu se považuje i právnická osoba, která je ve vztahu k jiné právnické osobě osobou ovládající nebo ovládanou.

³ Návrh § 19h odst. 1 písm. h) ZSPS.

členech, jejichž členský příspěvek za kalendářní rok je vyšší než 50 000 Kč/ 1 847 eur⁴, (c) přehled poskytnutých ostatních bezúplatných plnění, jejichž obvyklá cena převyšuje částku 50 000 Kč/ 1 847 eur, u plnění poskytnutých za cenu nižší než obvyklou pak má být uvedena též cena obvyklá (i u těchto plnění má být označen dárce s uvedením informace o členství ve straně).

27. Skupina GRECO připomíná, že nyní účinná ustanovení ZSPS neobsahují žádná omezení co do výše/ velikosti/ periodicity darů soukromých osob či členských příspěvků. Zatímco všechny dary a dárce mají být ve výroční finanční zprávě zohledněni, členské příspěvky mají být ve zprávě uvedeny, pouze pokud převýší částku 50 000 Kč/ 1 847 eur. Skupina GRECO uznává, že omezení darů od fyzických či právnických osob politickým stranám či hnutím za rok, uplatnění stejných pravidel na členské příspěvky a identifikace členství ve výročních finančních zprávách, tak jak je to prosazováno ve výše uvedené novele ZSPS, představuje záruky, jež by mohly zamezit zneužití institutu členských příspěvků k obcházení pravidel zajišťujících transparentnost při přijímání darů obecně. Než budou prosazované novely přijaty a vstoupí v účinnost, doporučení Skupina GRECO zůstává splněno částečně.
28. Skupina GRECO konstatuje, že doporučení i bylo částečně splněno.

Doporučení ii.

29. *GRECO doporučilo 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.*
30. Orgány České republiky uvádí, že prosazované novely ZSPS, ZVP, ZVZK, ZVEK a ZVPR počítají s tím, že ocenění bezúplatných plnění, včetně věcných plnění, poskytnutých služeb a úvěrů bude prováděno dle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování původu majetku. Tento zákon „upravuje způsoby oceňování věcí, práv a jiných majetkových hodnot (dále jen "majetek") a služeb pro účely stanovené zvláštními předpisy.“
31. Skupina GRECO vítá skutečnost, že se zákon o oceňování původu majetku bude vztahovat též na výše uvedené. Nicméně, z důvodu omezeného množství poskytnutých informací, je pro GRECO těžké přesně určit, jaká konkrétní pravidla se budou vztahovat na úvěry poskytnuté za podmínek odlišných od podmínek běžných na trhu, nebo příp. pokud by došlo ke zrušení úvěru. To samé platí vůči produktům a službám poskytnutým za cenu nižší než tržní. Vzhledem k výše uvedenému a v závislosti na přijetí prosazovaných novel tak GRECO konstatuje, že doporučení bylo splněno částečně.
32. Skupina GRECO konstatuje, že doporučení ii bylo částečně splněno.

Doporučení iii.

33. *GRECO doporučilo 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.*

⁴ Návrh § 19h odst. 1 písm. k) ZSPS.

34. Orgány České republiky uvádí, že politické strany v současné době nemohou pod svým jménem podnikat. Mohou nicméně založit obchodní korporaci nebo se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní korporaci podnikající v určitých oblastech. Podle prosazované novely ZSPS by měla účetní závěrka těchto subjektů být podrobena auditu dle zákona o auditorech. Přehled obchodních společností nebo družstev, v nichž strana nebo hnutí mají podíl s uvedením výše tohoto podílu a výše dosažených příjmů z podnikání těchto osob má být součástí výroční finanční zprávy. Novela ZSPS by měla dále stranám umožnit zřízení „politického institutu“ – právnické osoby, jejímž hlavním předmětem činnosti bude výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost ve vymezených oblastech⁵. Výroční finanční zpráva by pak měla obsahovat název a sídlo politického institutu a výdaje vynaložené na podporu jeho činnosti minimálně ve výši příspěvku na jeho činnost. Další data o hospodaření subjektů přímo či nepřímo provázaných s politickou stranou či hnutím jsou dostupná ve veřejných rejstřících právnických osob⁶.
35. Skupina GRECO vítá, že novela ZSPS přinese více transparentnosti do vlastnických vztahů politických stran/ hnutí a komerčních společností. Zvláště pak vítá, že informace o podílu a příjmu z podílu v obchodních korporacích bude nyní součástí výroční finanční zprávy a že informace o politických institutech spojených s politickou stranou nebo hnutím budou do zprávy též zahrnuty, zatímco informace o hospodaření těchto subjektů spojených s politickou stranou přímo či nepřímo, budou dostupné ve veřejném rejstříku. Než budou prosazované novely přijaty a vstoupí v účinnost, lze konstatovat, že doporučení GRECO bylo splněno částečně.
36. Skupina GRECO konstatuje, že doporučení iii bylo částečně splněno.

Doporučení iv.

37. *GRECO doporučilo zajistit, aby se finanční zprávy politických stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti získat přístup k těmto zprávám.*
38. Orgány České republiky odkazují na návrh § 19h odst. 1 ZSPS, v němž se politickým stranám ukládá předložit každoročně do 1. dubna Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí výroční finanční zprávu. Výroční finanční zpráva je veřejná a má být přístupná k nahlédnutí u Úřadu a na jeho internetových stránkách, na kterých ji Úřad zveřejní do 7 dnů ode dne jejího doručení Úřadu. Navíc různé bankovní účty politických stran⁷ vedené pro příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění a výdaje na prezentaci strany a hnutí a politického institutu jsou považovány za „zvláštní“ (či „transparentní“) v tom smyslu, že je veřejnosti zdarma umožněno do nich nahlížet. Politické strany a instituty mají mít povinnost Úřadu poskytnout webovou adresu svých zvláštních účtů, Úřad poté tyto informace zveřejní. Finanční instituce, u níž je veden zvláštní účet, je povinna umožnit veřejnosti nahlížet do historie

⁵ Těmito oblastmi jsou: (a) rozvoj demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv, (b) rozvoj občanské společnosti a společenské soudržnosti, (c) podpora aktivní účasti občanů na veřejném životě, (d) zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuze, nebo (e) přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci.

⁶ Podle zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob sbírka listin obsahuje mj. „výroční zprávy, řádné, mimořádné a konsolidované účetní závěrky, nejsou-li součástí výroční zprávy, ...návrh rozdělení zisku nebo vypořádání ztráty... a zprávu auditora o ověření účetní závěrky.“

⁷ Podle návrhu § 17a odst. 1 ZSPS mohou politické strany používat ke své činnosti pouze finanční prostředky vedené na účtech u finančních institucí na území České republiky. Toto neplatí, jde-li o výdaje nepřevyšující částku 5 000 Kč; tyto výdaje lze hradit v hotovosti.

platebních transakcí zpětně za období posledních 12 měsíců. Co se týče zpráv o financování volebních kampaní, ty by podle navrhovaných novel ZVP, ZVZK, ZVEK a ZVPR měly být zveřejňovány do 90 dnů ode dne vyhlášení celkových výsledků voleb⁸.

39. Skupina GRECO vítá záměr orgánů České republiky v souladu s doporučením zajistit publikaci výročních finančních zpráv způsobem umožňujícím veřejnosti vzdálený přístup. Je nutno připomenout, že politické strany a hnutí v současné době mají povinnost zaslat výroční finanční zprávu Poslanecké sněmovně, přičemž pouze jedna její kopie je k dispozici k nahlédnutí ve sněmovní knihovně (často špatně čitelná). Zřízení on-line přístupu k výročním finančním zprávám a do některých bankovních účtů politických stran tudíž bude významným krokem vpřed ve smyslu transparentnosti. Než budou prosazované novely přijaty, lze konstatovat, že doporučení GRECO bylo splněno částečně.
40. GRECO konstatuje, že doporučení iv bylo částečně splněno.

Doporučení v.

41. *GRECO doporučilo 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.*
42. Orgány České republiky odkazují především na obsah výročních finančních zpráv politických stran, jak je definovaný ve výše odkazovaném návrhu § 19h odst. 1 ZSPS. Tyto zprávy budou *inter alia* obsahovat výdaje na volby členěné podle jednotlivých druhů voleb, kterých se strana a hnutí zúčastní v daném kalendářním roce. Orgány České republiky také odkazují na navrhované novely ZVP, ZVZK, ZVEK a ZVPR, které mají politickým stranám uložit zřízení zvláštních („transparentních“) bankovních účtů za účelem financování volební kampaně nejpozději do 5 dnů ode dne vyhlášení voleb. Účastníci voleb, včetně politických stran/ hnutí, budou dále povinni vést účetnictví v souladu s příslušnou právní úpravou a přehled o darech jakékoli povahy. Konečně, zprávy o financování volebních kampaní mají být zveřejňovány nejpozději do 90 dnů ode dne vyhlášení výsledků voleb a budou *inter alia* obsahovat přehled o darech a bezúplatných plněních poskytnutých na volební kampaň s uvedením obvyklé ceny, stejně jako přehled o dlužích.
43. Skupina GRECO s ohledem na první část doporučení bere na vědomí, že výdaje na volební kampaně nebudou nadále ve výročních finančních zprávách uváděny v souhrnné podobě, ale budou rozděleny dle typu voleb, jichž se strana v předchozím roce zúčastnila. Toto zajistí poskytování podrobnějších informací o výdajích na volební kampaně, jak je požadováno v doporučení. Co se týče druhé části doporučení, Skupina GRECO upozorňuje, že stávající právní úprava nevyžaduje častější poskytování informací o darech na volební kampaně v hodnotě přesahující určitou úroveň, kromě informací uvedených ve výroční finanční zprávě politické strany, jež se zveřejňuje v následujícím roce po volbách. Z tohoto úhlu pohledu tak navrhované novely skutečně zavádí detailnější a častější poskytování informací (přístup k „transparentnímu“ bankovnímu účtu zřízenému pro účely vedení volební kampaně, zveřejňování informací o všech darech a bezúplatných plněních a dárkách 3 dny před volbami). S ohledem na stávající stav projednávání výše uvedených legislativních návrhů bylo doporučení splněno částečně.

⁸ Politické strany, hnutí a nezávislí kandidáti budou povinni zaslat tyto zprávy též Úřadu společně s veškerým účetnictvím týkajícím se volební kampaně.

44. Pro doplnění a bez přímé návaznosti na obsah doporučení Skupina GRECO podotýká, že termín „financování volební kampaně“ je definován v návrhu novely ZVP tak, že „zahrnuje veškeré výdaje na volební kampaň.“ Skupina GRECO je toho názoru, že tato definice by měla obsahovat nejen výdaje, ale také zdroje financování volebních kampaní. Skupina GRECO proto vybízí orgány České republiky, aby toto opominutí napravily a tuto definici náležitě upravily.
45. Skupina GRECO konstatuje, že doporučení v bylo částečně splněno.

Doporučení vi.

46. *GRECO doporučilo 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.*
47. Orgány České republiky odkazují na několik novel ZVP, ZVZK, ZVEK a ZVPR, které pro nezávislé kandidáty nově zavádí níže uvedené povinnosti, jež budou obecně srovnatelné s povinnostmi vztahujícími se na politické strany/ hnutí. Zaprvé, nezávislí kandidáti budou povinni si do 5 dnů ode dne vyhlášení voleb zřídit „zvláštní“ („transparentní“) bankovní účty. Tyto účty budou výlučně sloužit k provádění transakcí týkajících se financování volebních kampaní. Zadruhé, kandidáti budou povinni vést účetnictví v souladu s příslušnou právní úpravou a přehled o všech obdržovaných darech jakékoli povahy. Zatřetí, kandidáti budou povinni zveřejnit seznam všech dárců nejpozději do 3 dnů přede dnem konání voleb. Začtvrté, kandidáti budou povinni zpřístupnit své „transparentní“ bankovní účty na internetu a sdělit veřejnosti a Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí adresu webových stránek těchto účtů. Konečně, kandidáti budou povinni zveřejnit svou zprávu o financování volební kampaně nejpozději do 90 dnů ode dne vyhlášení celkových výsledků voleb, přičemž obsahové náležitosti těchto zpráv budou identické s obsahovými náležitostmi zpráv politických stran.
48. Skupina GRECO vítá tuto řadu nových opatření, která, budou-li přijata, pro nezávislé kandidáty zavedou standardy transparentnosti obecně srovnatelné se standardy, které se mají vztahovat na politické strany a hnutí. V jednom ohledu však obavy Skupiny GRECO přetrvávají, a to ve vztahu k zavedení podobných standardů pro nezávislé kandidáty účastníci se voleb do zastupitelstev větších obcí. Skupina GRECO proto vybízí orgány České republiky, aby se tímto tématem prioritně zabývaly při přípravě Volebního kodexu (srov. s odstavcem 24).
49. Skupina GRECO konstatuje, že doporučení v bylo částečně splněno.

Doporučení vii.

50. *GRECO doporučilo zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty politických stran a hnutí.*
51. Orgány České republiky odkazují na nově navrhovaná ustanovení § 17 odst. 9 a 10 ZSPS, která mají zajistit, že účetní závěrky stran a hnutí budou muset být ověřeny auditory podle zákona o auditorech. Auditři budou vybíráni statutárními orgány politických stran, přičemž téhož auditora bude možné určit opakovaně nejvýše 5 po sobě následujících kalendářních let. Stejně podmínky pro výběr auditorů se mají uplatnit též pro ověřování účetních závěrek obchodních korporací, na nichž jsou politické strany účastny.

52. Skupina GRECO bere na vědomí výše uvedená ustanovení. Zároveň pak upozorňuje, že požadavky na nezávislost auditorů jsou upraveny v zákoně o auditorech a v Etickém kodexu auditorů. Ohledně absence zákazu členství auditorů v politických stranách, jimž poskytují své služby, Ústavní soud v minulosti rozhodl, že podobný zákaz je nepřipustným nepřímým zásahem do vnitřních záležitostí politických stran či hnutí. S přihlédnutím k této skutečnosti GRECO uznává, že rotace auditorů je vhodným opatřením, které by mohlo posílit důvěryhodnost provedeného auditu a které naplňuje požadavek obsažený v doporučení. Avšak vzhledem k nízké důvěře veřejnosti v ověřování účetních závěrek politických stran a zaznamenaným tvrzením o jejich nedostatečné důkladnosti, GRECO vybízí orgány České republiky, aby tuto záležitost nadále vedly v patrnosti a zvážily nezbytnost přijetí příp. dalších vhodných opatření, která by vedla k obnově důvěry v nezávislost auditorů, zvláště pak zavedení povinnosti pro větší strany, aby k ověření svých účetních závěrek vybíraly dva auditory, tak jak se navrhuje v odstavci 64 Hodnotící zprávy. Vzhledem k tomu, že navrhovaná novela ZSPS ještě nebyla schválena Parlamentem, GRECO konstatuje, že doporučení bylo splněno částečně.
53. GRECO konstatuje, že doporučení vii bylo částečně splněno.

Doporučení viii.

54. *GRECO doporučilo (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 médii s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní.*
55. Orgány České republiky odkazují na několik ustanovení navrhovaných v rámci novely ZSPS. Novelou ZSPS se navrhuje zřízení Úřadu pro dohled nad financováním politických stran a politických hnutí jakožto nezávislé instituce, jejíž činnost se bude řídit pouze zákonem a jinými právními předpisy. Úřad by měl být tvořen předsedou Úřadu, 4 členy Úřadu a dalšími zaměstnanci. Předseda Úřadu bude jmenován na dobu 6 let, maximálně dvakrát po sobě. Předsedu Úřadu bude jmenovat prezident republiky ze dvou kandidátů, z nichž jednoho navrhuje Poslanecká sněmovna a jednoho navrhuje Senát⁹. Členové úřadu budou jmenováni na obnovitelné funkční období 6 let prezidentem republiky z kandidátů zvolených Senátem na základě nominací předsedy Nejvyššího kontrolního úřadu, Poslanecké sněmovny a jednotlivých Senátorů. V působnosti Úřadu bude *inter alia*: (a) výkon dohledu nad hospodařením stran, hnutí a politických institutů, (b) zveřejňování výročních finančních zpráv politických stran, poskytování metodického vedení, (c) projednávání správních deliktů a ukládání sankcí za porušení ustanovení ZSPS, a (d) zveřejňování výroční zprávy o svých aktivitách. Úřad bude jednat *ex officio* či na základě podnětu a bude mít přístup k relevantním informacím z příslušných státní registrů. Novela zákona o bankách dále Úřadu umožní přístup k informacím, které podléhají bankovnímu tajemství. Skrze navrhované novely ZVP, ZVZK, ZVEK a ZVPR získá Úřad působnost též v oblasti dohledu nad financováním volebních kampaní a ukládáním sankcí za porušení volebních zákonů.

9

Několik navrhovaných ustanovení ZSPS stanoví zvláštní předpoklady pro výkon funkce předsedy Úřadu.

56. Skupina GRECO chválí orgány České republiky za jejich rozhodnutí zřídit nezávislý mechanismus pro dohled nad financováním politických stran/ hnutí a volebních kampaní. Zřízení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí představuje významný milník, který lze hodnotit příznivě ve srovnání se stávající právní úpravou, podle níž je externí dohled nad financováním politických stran vykonáván Kontrolním výborem Poslanecké sněmovny, jehož 15 členů je jmenováno politickými stranami zastoupenými v Parlamentu. Úřadu bude udělen mandát umožňující hloubkový monitoring výročních finančních zpráv politických stran a zpráv o financování volebních kampaní. Tento způsob dohledu půjde nad rámec nyní existující formální kontroly spoléhající především na stanoviska auditorů politických stran. Skupina GRECO nicméně poznamenává, že financování volebních kampaní do zastupitelstev větších obcí stojí mimo působnost Úřadu. Až budoucí vývoj ukáže, zda působnost Úřadu bude v tomto ohledu v souladu s požadavky doporučení rozšířena připravovaným Volebním kodexem (srov. s odstavcem 24). Je však nutné dodat, že dokud nebudou přijaty navrhované novely a Úřad nezačne svou činnost, není možné konstatovat, zda je vybaven nezbytnými zdroji a zda je jeho pozice dostatečně silná pro účinný a proaktivní výkon Úřadu svěřených pravomocí, ať již bude konat *ex officio* či na základě podnětu, jak vyžaduje druhá a třetí část doporučení. Vzhledem k výše uvedenému, a dokud výše uvedené novely nebudou přijaty, lze konstatovat, že toto doporučení bylo implementováno částečně.
57. Skupina GRECO konstatuje, že doporučení viii bylo částečně splněno.

Doporučení xi.

58. *GRECO doporučilo (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.*
59. Orgány České republiky odkazují zejména na přehled sankcí, které mají být zavedeny navrhovanou novelou ZSPS a které se mají vztahovat na politické strany, politické instituty, fyzické osoby, fyzické podnikající osoby a právnické osoby. Politické straně by například mělo být možné udělit pokutu až do výše 200 000 Kč/ 7 380 eur, pokud si včas nezřídí samostatné bankovní účty nebo „zvláštní“ („transparentní“) bankovní účty či pokud nezašle Úřadu svou výroční finanční zprávu nebo jiné informace včas. Pokud politická strana neopraví Úřadem vytýkané nedostatky ve výroční finanční zprávě v řádném termínu, bude jí hrozit vyšší pokuta, a to až do výše 2 000 000 Kč/ 73 808 eur. Pokud obdarovaná strana nevrátí dar či jiné bezúplatné plnění dárci nebo pokud dar či částku odpovídající jeho obvyklé ceně nepřevede do státního rozpočtu, může strana čelit pokutě do výše až dvojnásobku hodnoty daru nebo propadnutí věci. Politickému institutu bude možné udělit pokutu až do výše 200 000 Kč/ 7 380 eur, pokud si včas nezřídí samostatný bankovní účet, včetně účtu „transparentního,“ či pokud nezašle Úřadu svou výroční finanční zprávu nebo jiné požadované informace včas. Pokuta do výše 2 000 000 Kč/ 73 808 eur bude hrozit fyzické osobě, fyzické podnikající osobě nebo právnické osobě např. za provedení transakce ve prospěch či na úkor „zvláštního“ („transparentního“) bankovního účtu, aniž by vyznačila účel transakce.
60. Orgány České republiky dále uvádí, že novely ZVP, ZVZK, ZVEK a ZVPR mají zavést sankce pro účastníky voleb, např. nezávislé kandidáty, politické strany nebo jejich koalice, stejně jako pro fyzické osoby, fyzické podnikající osoby a právnické osoby. Správní delikty spáchané kandidáty bude možné sankcionovat pokutami v různé výši. Pokud např. nebude jméno kandidáta nebo politické strany vyznačeno na užitých prostředcích volební kampaně, nebo pokud dojde

k porušení ustanovení týkajících se zpráv o financování volebních kampaní, bude možné takové jednání potrestat pokutou ve výši od 10 000 Kč/ 369 eur do 100 000 Kč/ 3 690 eur. Pokud obdarovaný nezveřejní identitu dárce, bude čelit pokutě ve výši od 20 000 Kč/ 738 eur do 300 000 Kč/ 11 072 eur. Porušení ustanovení týkajících se vedení „transparentních“ bankovních účtů nebo vedení účetnictví v rozporu s příslušnou právní úpravou bude možné potrestat pokutou ve výši od 30 000 Kč/ 1 107 eur do 500 000 Kč/ 18 455 eur. Za překročení limitů výdajů na volební kampaně bude stanovena pokuta ve výši od 10 000 Kč/ 369 eur do výše jeden a půl násobku částky, o kterou bude překročen zákonný limit. Sankce pro politické strany a jejich koalice budou převážně identické. Co se týče fyzických osob, fyzických podnikajících osob a právnických osob, ty budou čelit pokutě ve výši od 10 000 Kč/ 369 eur do výše 100 000 Kč/ 3 690 eur, pokud např. umožní využití komunikačních médií ve vlastnictví místních orgánů k volební kampani nebo pokud nezajistí, aby prostředky volební kampaně použité ve prospěch či na úkor strany, koalice nebo kandidáta obsahovaly informaci o jejich zadavateli a zpracovateli.

61. Úřad pro dohled na hospodaření politických stran a politických hnutí bude správním úřadem příslušným k projednání výše uvedených správních deliktů s ojedinělými výjimkami¹⁰. Při rozhodování o výši udělené sankce Úřad bude přihlížet k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, a k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany nebo hnutí. Odpovědnost za správní delikt má zaniknout, pokud o něm Úřad nezhájí řízení do 2 let od chvíle, kdy se o správním deliktu dozví nebo do 3 let od doby, kdy byl správní delikt spáchán. Proti rozhodnutí Úřadu nebude možné podat rozklad ani jej přezkoumat v přezkumném řízení, bude však možné proti rozhodnutí podat žalobu.
62. Skupina GRECO bere na vědomí, že novely ZSPS a dotčených volebních zákonů mají zavést flexibilní administrativní sankce za správní delikty v novelách uvedené a že tyto sankce se budou vztahovat jak na jednání politických stran/ hnutí, tak volebních kandidátů. Nicméně volební kandidáti ve větších obcích zůstávají mimo působnost zamýšlené reformy, tyto subjekty tak na zavedení sankčního mechanismu stále čekají. Zároveň je nutno vyjádřit pochybnosti ohledně adekvátnosti výše zavedených sankcí. Pokud např. nedojde ke zřízení stálého „transparentního“ bankovního účtu (např. pro správu finančních prostředků určených na běžnou činnost strany)¹¹ nebo nedojde k vrácení daru od zakázaného dárce, bude takové jednání postižitelné pokutou pouze do výše 200 000 Kč/ 7 380 eur. Tato částka, dle informací dostupných Skupině GRECO, představuje přibližně 0,01% ročního rozpočtu velké politické strany, nelze tak předpokládat, že bude dostatečně strany motivovat k tomu, aby se řídily výše uvedenými pravidly poté, co vejdou v účinnost. Skupina GRECO proto vyzývá orgány České republiky, aby zvážily změnu nastavení výše sankcí, tak aby sankce měly skutečně odrazující účinek. Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že doporučení bylo splněno pouze částečně.
63. Skupina GRECO konstatuje, že doporučení ix bylo částečně splněno..

III. ZÁVĚRY

¹⁰ Projednání některých správních deliktů, jako např. zákaz zveřejnění výsledků předvolebních průzkumů během 3 dnů přede dnem voleb, bude spadat do působnosti místních orgánů dle místa bydliště.

¹¹ Oproti tomu nezřízení dočasného „transparentního“ bankovního účtu za účelem financování volební kampaně bude sankcionováno pokutou do výše 500 000 Kč/ 18 500 eur.

64. Skupina GRECO došla k závěru, že Česká republika dosáhla určitého pokroku s ohledem na implementaci dvanácti doporučení, která byla ve Druhé průběžné zprávě o plnění doporučení shledána částečně splněná či nesplněná (tedy dvanáct ze třinácti doporučení adresovaných českým orgánům Hodnotící zprávou třetího hodnotícího kola.
65. V tématu I – inkriminace, je doporučení iii nyní splněno úspěšně a doporučení i a iv zůstávají částečně splněná. V tématu II – transparentnost financování politických stran jsou doporučení i-ix pouze částečně splněná.
66. Co se týká inkriminací, Skupina GRECO je spokojená, že změny § 333 trestního zákoníku (nepřímé úplatkářství) zajistily soulad ustanovení s požadavky čl. 12 Trestněprávní úmluvy o korupci. Orgány ČR jsou nyní vyzvány, aby se zaměřily na dva zbývající problémy, zejména na potřebu vyjasnit, že všichni zaměstnanci státní správy, zejména ti, kteří vykonávají pomocné práce, spadají do působnosti ustanovení trestního zákoníku upravující úplatkářství a nepřímé úplatkářství a urychlit proces podpisu a ratifikace Dodatkového protokolu k Trestněprávní úmluvě o korupci.
67. Co se týká transparentnosti politických stran je Skupina GRECO potěšena, že po podstatné prodlevě, byl konečně schválen a v prvním čtení v Poslanecké sněmovně projednán balíček novel zákona o politických stranách a hnutích a několika dalších volebních zákonů. Až budou schválené, napravit tyto novely četné nedostatky. Například, politické strany/hnutí budou nuceny sjednotit účetní knihy a účty, včetně účtů subjektů, které jsou přímo či nepřímo spojeny se stranou/hnutím či jinak pod jejich vlivem, umožní jednodušší přístup veřejnosti k výročním finančním zprávám stran/hnutí, a – hlavně – zajistí nezávislý monitorovací mechanismus této oblasti – Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Nicméně, některé připravované změny stále nedosahují splnění požadavků doporučení Skupiny GRECO. Žádné ustanovení, které by vztáhlo stávající standardy transparentnosti a monitoringu na individuální kandidáty ve volbách ve větších městech, nebylo navrženo. Také některé sankce za porušení pravidel transparentnosti financování politických stran nejsou dostatečně odrazující. Skupina GRECO opakuje svou podporu pokračujícím reformám, včetně vypracování Všeobecného volebního kodexu a naléhá na české orgány, aby urychleně řešily zbývající otázky, které jsou v této zprávě zdůrazněné.
68. S ohledem na výše uvedené a zejména na skutečnost, že legislativní změny, které mají pro téma II význam, dosud musí být schváleny Parlamentem, podtrhuje opět Skupina GRECO, že stávající úroveň plnění doporučení zůstává „globálně neuspokojivá“ ve smyslu pravidla č. 31, odst. 3.1 Jednacího řádu.
69. Podle pravidla č. 32, odst. 2 pododstavec (i) Jednacího řádu, vyzývá Skupina GRECO vedoucí delegace České republiky, aby poskytla zprávu o aktivitách přijatých ke splnění zbývajících doporučení (tzn. Doporučení I a iv v Tématu I a doporučení i-ix v Tématu II) do 30. září 2016.
70. Skupina GRECO dále rozhodla, že podle pravidla č. 32, odst. 2 (ii) c) Jednacího řádu vyzve Generálního tajemníka, aby zaslal dopis ministrovi zahraničních věcí České republiky, kterým ho upozorní na neplnění uvedených doporučení a nutnost přijmout přísná opatření, aby bylo co nejdříve dosaženo hmatatelného pokroku.
71. A konečně, Skupina GRECO vyzývá orgány České republiky, aby co nejdříve autorizovala zveřejnění této zprávy, přeložila ji do národního jazyka a tento překlad zveřejnila.

