

# SROVNÁVACÍ ANALÝZA FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN V ZEMÍCH V4 + ESTONSKU

## HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

- Ačkoliv se právní rámce jednotlivých států od sebe výrazně liší, každý z nich povoluje smíšené financování ze soukromých i veřejných prostředků. Veřejná finanční podpora je většinou vázána na překročení určitého procenta hlasů získaných ve volbách.
- Každá ze sledovaných zemí se potýká s problémy ve financování politických stran i volebních kampaní. Příkladem je zejména Maďarsko a Polsko, kde je běžné, že politické strany zahajují své kampaně ještě před jejich oficiálním vyhlášením. Prostředky utracené za tyto předběžné kampaně neprocházejí žádným auditem. Česká republika nemá žádná pravidla pro volební kampaně kromě kampaní v prezidentských volbách.
- Česká republika nedisponuje dostatečnými regulačními nástroji, které by zamezily vysokým darům od jednoho anonymního soukromého dárce. Regulace v ostatních zemích obsahují různé úrovně limitů a jejich pravidla jsou přísnější.
- Česká republika je velmi slabá také v oblasti auditů a institucionálních kontrolních mechanismů, protože dozor je zde v rukou samotných politiků a audit provádějí soukromí auditoři, kteří jsou přímo najímáni politickými stranami. Ostatní země mají lepší kontrolní mechanismy, jako jsou například centralizované dohledové orgány nebo omezený výběr auditorů.
- Tyto centralizované dohledové orgány ale mají různou míru nezávislosti. Polskou Státní volební komisi je možné považovat za nejvíce nezávislou z těchto institucí. Bohužel část polské politické scény se po posledních místních volbách v roce 2014 pokusila výrazně její pozici podkopat.
- Díky nezávislosti Státní volební komise je Polsko jedinou zemí, kde jsou na parlamentní strany, které nedodrží požadavky zákona, uvalovány přísné sankce. V ostatních zemích sankce sice existují, ale používají se jenom velmi vzácně, popřípadě vůbec, jako například v České republice a v Maďarsku, nebo pouze proti neparlamentním stranám, jako je tomu na Slovensku.
- Estonsko je nutné vyzdvihnout jako zemi s nejefektivnějším mechanismem pro vykazování majetku politických stran. Finanční zprávy i majetková prohlášení zde musí být zveřejňovány každé čtvrtletí, a to ve strojově čitelném formátu a online. Ostatní země používají systémy, které jsou mnohem méně uživatelsky přívětivé a (často úmyslně) méně transparentní.
- Poradenství v oblasti financování politických stran je ve všech zemích na nedostatečné úrovni. Každá z těchto zemí by vytvoření takových pokynů měla zvážit v rámci snahy poskytovat politickým stranám i občanům vhodné poradenství.

## PRÁVNÍ RÁMEC

Na české politické strany se vztahuje zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Tento zákon definuje požadavky pro zakládání politických stran a reguluje další základní mechanismy jejich fungování včetně financování a hospodaření. Vedle něj existuje celá řada zákonů pro jednotlivé typy voleb, které stanovují pravidla pro technické aspekty volebních postupů i výši příspěvků, jež stranám na pokrytí volebních výdajů vyplácí stát. Politická práva a svobody dále zaručuje česká ústava. V tomto ohledu je zajímavé, že žádná z uvedených regulací neobsahuje definici politické strany nebo hnutí. Politické strany a hnutí jsou v principu právnické osoby (sdružení).

V Maďarsku definuje základní podmínky zakládání a provozu politických stran ústava. Podrobná pravidla jejich provozu a finančního řízení reguluje základní zákon č. XXXIII z roku 1989.

V Polsku se financování politických stran a volebních kampaní řídí převážně dvěma zákony. Financování politických stran je regulováno zákonem o politických stranách z 27. července 1997, který prošel rozsáhlou novelizací v roce 2001. Na financování kampaní se vztahuje volební zákon přijatý 5. ledna 2011. Volební zákon je komplexním zákonem vztahujícím se na všechny typy voleb a všechny formáty volebních kampaní.

Slovenské politické strany se řídí zákonem č. 85/2005, zákonem č. 180/2014, o podmínkách výkonu volebního práva, a zákonem č. 181/2014, o volebních kampaních, který zároveň novelizuje zákon č. 85/2005. Podobně jako zákony ostatních srovnávaných zemí i tyto předpisy definují mechanismus zřizování, provozu, hospodaření a financování politických stran. Nová legislativa sjednocuje pravidla pro všechny typy voleb a volebních kampaní. Základní ustanovení svobody sdružování jsou dána slovenskou ústavou.

V Estonsku mají právo vést volební kampaně tři typy subjektů – politické strany, jednotliví kandidáti a volební koalice. Výjimkou jsou volby do estonského parlamentu (Riigikogu), v nichž mohou kandidovat pouze strany a jednotliví kandidáti. Ve volbách do místní samosprávy mohou kandidovat volební koalice sestavené z občanů Estonska nebo EU, kteří mají právo v těchto volbách volit. Volební koalice nejsou právnickými osobami. Financování politických stran reguluje zákon o politických stranách, zákon o volbách do Riigikogu a zákon o volbách do místních samosprávných rad.

## FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN

Česká legislativa povoluje politickým stranám systém smíšeného financování, tedy z veřejných i soukromých zdrojů. Veřejné financování má podobu přímé finanční podpory ze strany státu, jako je například příspěvek na činnost, který sestává z pevné složky a příspěvku na mandát a je vyplácen, pokud daná strana nebo hnutí získá více než 3 % hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny. Vedle něj existuje také *příspěvek na úhradu volebních nákladů*, který se vyplácí stranám a hnutím, jež v těchto volbách získají 1,5 % hlasů. Vedle toho strany dostávají také nepřímou státní podporu v podobě bezplatného vysílacího času v rozhlasu a televizi a prostoru pro volební plakáty v obcích po dobu trvání volební kampaně do Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu nebo do úřadu prezidenta republiky. Čas a prostor je mezi všichni účastníky rozdělen rovnoměrně.

V posledních letech dosahoval podle oficiální analýzy Ministerstva vnitra ČR podíl veřejných zdrojů na financování politických stran a hnutí v České republice 45–80 %<sup>1</sup>.

Mezi soukromé zdroje se počítají i členské příspěvky, které jsou často zaměňovány s dary od členů strany, protože zákon neposkytuje žádnou definici členských příspěvků jako takových. Kromě toho se jako zdroj příjmů objevují také dary a dědictví. Česká analýza zmiňuje, že dárci musí být identifikováni pouze tehdy, pokud darují více než 50 000 Kč (cca 1 820 EUR), což často vede k dělení darů těsně pod touto hranicí a k odeslání několika

<sup>1</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/transparentni-financovani-politickyh-stran-jake-zmeny-jsou-potreba.aspx> [citováno dne 2015-02-18]

různými i fiktivními osobami, ačkoliv skutečný zdroj peněz je pouze jeden a zůstává skrytý. Dary nefinanční povahy nejsou nijak regulovány. Vedle toho existují i další typy příjmů, například z pronájmu a prodeje movitého i nemovitého majetku, obchodních aktivit ostatních právnických osob, z půjček a úvěrů atd. Obecně vzato jsou pravidla pro soukromé financování politických stran v České republice poměrně vágní a často v nich chybí klíčové definice konkrétních typů financování.

České zákony nestanovují žádné limity na volební kampaně ani povinnost vést zvláštní volební účet. Politické strany a hnutí nemají žádné jiné povinnosti než ty, které ukládá obecný zákon o účetnictví. Strany nemají povinnost vést oddělené účty pro svou činnost a pro volební kampaně. Odlišná pravidla platí pro prezidentské volby, u nichž regulace stanovují jak povinné transparentní volební účty, tak limity pro financování.

Maďarské politické strany mohou získávat peníze z veřejných i soukromých zdrojů. Veřejné financování zahrnuje čtvrtletní příspěvek ze státního rozpočtu pro politické strany, které obdržely více než jedno procento hlasů v celostátních volbách, jehož výše se především odvíjí od počtu získaných hlasů. Kromě toho obsahuje také měsíční příspěvek z rozpočtu Úřadu národního shromáždění určený na provozní výdaje parlamentního klubu politických stran; tento příspěvek obsahuje jak pevnou složku, tak variabilní část závislou na velikosti daného parlamentního klubu. Systém nepřímého veřejného financování je podobný tomu českému a projevuje se jako bezplatný vysílací čas ve veřejnoprávních médiích pro všechny politické strany. Soukromé financování zahrnuje členské příspěvky, dary od společností a jiných právnických osob, dary fyzických osob a příjmy z obchodních aktivit a dalších zdrojů, jako například bankovních úvěrů.

Financování politických kampaní v Maďarsku se považuje za velmi problematické. Dříve nesměly politické strany utratit více než 1 milion HUF (cca 3 260 EUR) na jednoho kandidáta, maximálně pak 400 milionů HUF (cca 1,3 milionů EUR), pokud strana nominovala maximální možný počet kandidátů. V roce 2014 byly tyto limity zvýšeny na 5 milionů HUF (cca 16 300 EUR) a 600 milionů HUF (cca 1,95 milionů EUR). Analýza zmiňuje, že ačkoliv politické strany ve svých zprávách tvrdí, že výdaje na jejich volební kampaně se držely pod zákonem stanoveným limitem, nikdo jim nevěří. Problémem je to, že politické strany nemusí povinně vykazovat výdaje na volební propagaci učiněné mezi dnem, kdy jsou volby vyhlášeny (nejméně 72 dní před volbami), a dnem, kdy jsou nominováni kandidáti (obvykle 20–25 dní před volbami). Ačkoliv je zjevné, že politické strany v této době za takovou volební propagaci utrácí, nemají ze zákona žádnou povinnost vykazovat jakékoliv výdaje, které učinily před nominováním kandidátů.

Polské strany získávají své finance podobným způsobem jako ty české, tedy kombinací veřejného a soukromého financování. První zmíněný způsob ovšem jednoznačně převažuje, neboť veřejné prostředky představují více než 80 % příjmů polských politických stran. Veřejné financování zde má rovněž formu příspěvků stranám, které získají více než 3 % hlasů, a příspěvku na výdaje na volební kampaně, pokud je z dané strany zvolen alespoň jeden poslanec nebo senátor do polského či evropského parlamentu. Významným zdrojem soukromého financování jsou dary. Soukromé dary jsou silně regulovány a mohou je stranám poskytovat pouze polští občané, kteří mají v Polsku své trvalé bydliště. Zákon zároveň stanovuje limit na roční příspěvky od jedné osoby (v roce 2014 to bylo 25 200 PLN, tedy cca 6 000 EUR). Politické strany mohou své prostředky shromažďovat pouze na bankovních účtech; jedinou výjimkou jsou členské příspěvky, které je možné ukládat v hotovosti, pokud výše jednoho příspěvku nepřesahuje částku 375 EUR. Kromě již zmíněných zdrojů mohou politické strany vlastnit prostředky pocházející z dědictví nebo výnosu z majetku, úroků, obchodování s dluhopisy atd. Polským politickým stranám je umožněno vzít si půjčku, přičemž ale platí určitá omezení, jejichž cílem je zamezit rizikům manipulace se zástavou úvěru. Půjčky stranám tak mohou poskytovat výhradně fyzické osoby. V praxi může snadno docházet k obcházení zákona, kdy jakákoli fyzická osoba neoficiálně převezme záruku za půjčku poskytnutou například na financování kampaně a/nebo tuto půjčku po volbách splatí, aniž by zákon dával nějaké možnosti ověření skutečného věřitele. Podobně jako v ostatních zemích se ani v Polsku nesmí politické strany přímo účastnit podnikatelských aktivit.

Slovenský systém financování politických stran je rovněž velmi podobný české i polské variantě. Veřejné financování má podobu příspěvků za získané hlasy (kde prahovou hodnotou jsou 3 %). Strany, které tuto hranici překročí, obdrží příspěvek na provoz a příspěvek na každý získaný mandát. Zákon č. 181/2014 stanovuje limity na výdaje ve volebních kampaních s cílem zajistit stejné podmínky pro všechny kandidáty a všechny politické strany. Do financí určených na volební kampaně se zahrnují i výdaje politických stran nebo kandidátů učiněné 180 dní před ohlášeným dnem voleb. Na volební kampaně do parlamentu a Evropského parlamentu nesmí politické strany utratit více než 3 miliony EUR. Prezidentský kandidát nebude moci podle plánované novelizace zákona utratit za kampaň v obou volebních kolech dohromady více než 500 000 EUR (aktuální limit je 132 775 EUR).

Možnosti soukromých zdrojů jsou podobné jako v ostatních zemích. Stojí ale za zmínku, že slovenské politické strany mají povinnost každoročně zveřejňovat seznam dárců na svých webových stránkách. Politické strany i kandidáti mají také povinnost vést pro každé volby samostatné transparentní účty. Informace o transparentních účtech by měly být aktivně publikované a dostupné veřejnosti. Kromě toho strany musí vést účetnictví svých výdajů na kampaně a sestavit průběžnou zprávu o financování voleb. Tato zpráva by měla být zveřejněna nejpozději 21 dní před dnem voleb. Konečná zpráva o financování voleb pak musí být zveřejněna nejpozději 30 dní po dni voleb. Kromě toho mají všechny politické strany povinnost zpřístupňovat každoroční finanční výkazy, které zahrnují i hospodaření ve volebních kampaních, a to v souladu se zákony č. 85/2005 a 181/2014. Nová legislativa definuje přísnější pravidla a mechanismy pro dokládání soukromých příspěvků (darů i hmotné podpory) a rozšiřuje sankce za jejich porušení.

Ačkoliv se v Estonsku některých voleb mohou účastnit nezávislí kandidáti nebo volební koalice, ani jeden z těchto typů subjektů nemá nárok na finanční příspěvky z veřejných zdrojů. Veřejná podpora je tak k dispozici pouze politickým stranám. V nedávné době prošel příslušný zákon novelizací, která by měla zajistit větší spravedlnost pro strany, jež překročily stanovenou prahovou hodnotu pro nárok na příspěvky (2 % hlasů), ale nezískaly žádné křeslo v parlamentu (tj. obdržely méně než 5 % hlasů). Výše příspěvku je díky této novelizaci progresivnější.

Soukromé zdroje financování zahrnují členské příspěvky, transakce s majetkem strany a úvěry. Dary politickým stranám jsou regulovány a zákon zakazuje jak anonymní dárcovství, tak dary od právnických osob. Kromě toho platí zákaz poskytovat politickým stranám služby či zboží nebo na ně převádět určitá práva bezplatně a/nebo s nadměrnými slevami, pokud není jejich poskytování za normálních okolností také bezplatné. Na dárcovství ze strany fyzických osob se v Estonsku nevztahovala žádná omezení. Kromě toho neexistoval žádný limit ani na výši prostředků, které mohly strany celkem získat prostřednictvím darů nebo příspěvků na kampaň. Až do novelizace zákona v dubnu 2014 dokonce nebyly nijak omezeny ani dary v hotovosti. Aktuální limit na hotovostní dary je 1 200 EUR na jednoho dárce a rok, což je pořád výrazně více než v ostatních srovnávaných státech. Všechny dary poskytnuté v hotovosti musí být okamžitě zapsány.

## INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLNÍ MECHANISMY, MONITOROVÁNÍ A AUDITY

České politické strany a hnutí mají ze zákona povinnost každý rok k 1. dubnu podat svou výroční finanční zprávu Poslanecké sněmovně. Kromě účetního přehledu, zprávy auditora a soupisu celkových příjmů musí strany předložit také přehled darů a dárců včetně členů, jejichž celkové roční členské příspěvky překročily 50 000 Kč (zhruba 1 820 EUR). Případné chyby a konzistentnost informací v těchto výkazech ověřuje Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny. Tento Kontrolní výbor sestává z 15 poslanců, tajemníka a dvou asistentů a jeho úkolem je informovat příslušný finanční úřad o zjištěných případech porušení ustanovení o dárcovství. Podle zpráv GRECO a informací Generálního finančního ředitelství ovšem žádný takový případ dosud zaznamenán nebyl. Výbor by měl také vyšetřovat podněty ze strany veřejnosti nebo médií poukazující na chyby v podaných výkazech, k čemuž však také v praxi dosud nedošlo. Kontrolní moc výboru je proto diskutabilní a pravděpodobně pouze formální. Výroční finanční zprávy jsou pak odesílány ministerstvu financí. Je důležité zdůraznit, že není

povinné podávat samostatné zprávy pro volební kampaně a pro ostatní výdaje strany. Problematické je také vyjádření auditora k výroční zprávě, neboť politické strany či hnutí si za tímto účelem najímají vlastní soukromé auditory (a neexistuje zde tedy žádná vnější kontrola). Na jednání auditorů se také nevztahují žádná pravidla. To znamená, že to jsou soukromí auditoři, a nikoliv Kontrolní výbor, kdo má přístup k účetním výkazům politické strany nebo hnutí. Finanční úřady a policie se do případu zapojují pouze v případě daňové kontroly nebo podezření ze spáchání trestného činu. Podle GRECO ale za posledních pět let neproběhla daňová kontrola ani u jedné z politických stran. Povinnost provést audit se vztahuje jen na účetní závěrky a coby kontrolní mechanismus se v praxi ukazuje jako nedostatečný, neboť se nejedná o hloubkový audit a nedochází k ověřování věcné správnosti.

Dohled nad hospodařením politických stran a hnutí tak provádějí především média a neziskový sektor. Analýza dochází k závěru, že institucionální kontrolní mechanismus neplní svou roli, a ačkoliv vládní protikorupční strategie uvádí, že finanční kontrola politických stran a hnutí je nedostatečná, bylo zatím podniknuto jenom velmi málo kroků pro to, aby se stávající neutěšený stav zlepšil.

V Maďarsku na rozdíl od České republiky neprovádějí audit politických stran soukromí auditoři. Tuto roli místo nich plní Státní auditní úřad (SAÚ). Zodpovědností SAÚ je kontrola správnosti výročních finančních zpráv politických stran a také dohled nad dodržením zákona o účetnictví a finančním hospodaření. Ve svých zprávách SAÚ kritizuje zákony upravující financování politických stran, neboť neposkytují dostatečně jasná pravidla, a jednotlivé strany tak sestavují výkazy v souladu s vlastními interními účetními zásadami, v důsledku čehož není možné je mezi sebou efektivně srovnávat ani sestavovat přehledy. SAÚ pravidelně upozorňuje na četné nedostatky ve finančním hospodaření stran. Tyto nedostatky mohou být i poměrně závažné, ale v podstatě není možné za ně uvalovat sankce, protože výběr nástrojů, které má SAÚ k dispozici, je velmi omezený. SAÚ tak například nemá možnost zahájit vyšetřování kampaní s nadměrnými výdaji pouze na základě odhadů, zpráv v médiích nebo nepodložených informací. SAÚ může provádět audit výlučně u dokumentů zaslaných jednotlivými politickými stranami. A protože pro politické strany neexistuje žádná reálná motivace vykazovat své skutečné výdaje na kampaň, není nijak překvapivé, že SAÚ na základě omezeného souboru dat, který má k dispozici, většinou dochází k závěru, že jednotlivé strany dodržely zákonem povolený limit. Legislativa spravující financování politických kampaní byla ale v roce 2014 novelizována zavedením realističtějších limitů na výdaje na kandidáta. Řada zásadních problémů, jako jsou omezené pravomoci SAÚ, ovšem zůstává beze změny.

V Polsku reguluje financování politických stran nezávislá Státní volební komise (SVK). Tento kontrolní úřad je ustanoven volebním zákonem a sestává ze tří soudců Ústavního soudu, tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Tyto soudce jmenuje prezident republiky. Vedle SVK volební zákon ustanovuje také Národní volební úřad jako pomocnou instituci poskytující administrativní podporu.

SVK má v zásadě velmi dobrou pověst a je považována za nezávislou instituci, která má ale vzhledem k úrovni své zodpovědnosti omezené lidské zdroje. Tuto pozitivní reputaci ale poněkud poškodily poslední místní volby v roce 2014, během nichž SVK provedla několik chyb a částí polské politické scény proběhla výrazná snaha podkopat její pozici. Politické strany odesílají každý rok k 31. březnu své finanční zprávy Národnímu volebnímu úřadu. Tyto zprávy musí být doprovázeny vyjádřením a zprávou auditora. Tohoto auditora vybírá SVK. Náklady na sestavení vyjádření auditora i celé zprávy hradí Národní volební úřad. SVK pak výkazy zveřejňuje v polském Oficiálním věstníku. Finanční zprávy stran lze buď přijmout bez výhrad, nebo může SVK upozornit na jejich nedostatky, či je zcela zamítnout. Pokud SVK zprávu strany zamítne a Nejvyšší soud toto rozhodnutí potvrdí, může být dané politické straně odňat veřejný finanční příspěvek po dobu až 3 let. Polská analýza uvádí, že politické strany tyto zákony a pravidla většinou dodržují. Navzdory tomu se však objevilo i několik významných případů, v nichž polské strany rozhodnutím soudu o veřejný příspěvek přišly nebo tomuto nebezpečí čelily.

Slovenskému systému donedávna chyběl centrální dohledový orgán a institucionální kontrola se tak dělila mezi čtyři úřady. Podobně jako v České republice měl i slovenský parlament svůj Kontrolní výbor, který byl zodpovědný za výroční zprávy a účetnictví politických stran. Střet zájmů vyplývající z toho, že politici mají kontrolovat vlastní finanční zprávy, je zde bohužel zcela zjevný. Zákon č. 180/2014 ustanovuje nezávislý dohledový

orgán, Státní komisi pro volby a kontrolu financování politických stran, a Úřad státní komise při Ministerstvu vnitra. Státní komise má provádět dohled nad volbami, volebními kampaněmi a financováním politických stran<sup>2</sup>. Audit politických stran je ale externí a auditori ze Slovenské komory auditorů jsou vybíráni losem (strany tedy nemohou ovlivnit, kdo bude jejich auditorem). Zákon č. 181/2014 také ustanovuje mechanismus zálohy na audit, který by měl vyřešit případy, v nichž politické strany nemohou zaplatit náklady na audit, a posílit tak nezávislost auditorů. Případy neoprávněného nakládání s veřejnými financemi řeší Správa finanční kontroly na základě podezření nebo v reakci na žádost ministerstva financí. Nejvyšší kontrolní úřad pak ověřuje, že ministerstvo financí poskytuje politickým stranám příspěvky v souladu se zákonem.

Podobně jako v Polsku i v Estonsku existuje jeden dohledový orgán, který se zabývá financováním politických stran i volebních kampaní. Výbor dohledu nad financováním politických stran (dále jen Výbor) je placen ze státního rozpočtu. Výbor sestává ze 7 členů, 3 z nich jsou jmenováni z kanceláře ombudsmana, Národního auditního úřadu a Orgánu pro řízení voleb. Zbýlími 4 členy jsou poslanci (po jednom z každé strany; toto číslo se může měnit podle počtu stran zvolených do parlamentu). Estonská analýza ovšem vyjadřuje své pochybnosti k úplné nezávislosti Výboru, protože většina členů jsou zástupci vládních stran. Jelikož usnesení Výboru vyžadují ke schválení většinu hlasů jeho členů, je diskutabilní, zda je jeho povinnost provádět důkladnou kontrolu skutečně vždy dodržována. Dalším problémem Výboru jsou jeho relativně nízké administrativní kapacity. Výbor má jen omezený počet zaměstnanců (jeden poradce a jeden konzultant), a nemůže proto všechny zprávy projít dostatečně pečlivě nebo ověřovat správnost předkládaných informací. Analýza dále poukazuje na to, že neexistuje žádná kontrola původu peněz, které jsou předmětem darů. Výbor rovněž nepřezkoumává, zda výše daru odpovídá příjmům dárce.

Od dubna 2014 mají ale politické strany povinnost pravidelně vykazovat všechny dary také online, což dává příležitost pro kontrolu ze strany veřejnosti. Podobně jsou estonské politické strany povinny prostřednictvím Výboru zveřejňovat online také podrobné výkazy svých výdajů včetně nákladů na kampaně. To dále posiluje dohled i kontrolu ze strany institucí i veřejnosti.

## SANKCE

Pokud české dohledové orgány dojdou k závěru, že je nějaká finanční zpráva neuspokojivá, mají možnost pozastavit činnost politické strany nebo hnutí a následně je i zrušit. Také lze pozastavit vyplácení státních příspěvků nebo uložit pokutu v případech, kdy politická strana nevrátí dary, které přijme v rozporu se zákonem. Stranám či hnutím může být uložena pokuta také v případě, že poruší zákon o účetnictví. Neexistuje nicméně žádný veřejně dostupný záznam o tom, že by taková pokuta kdy byla uvalena, a je proto důvod se domnívat, že žádná politická strana ani hnutí dosud nebyly sankcionovány ať už ze strany finančních úřadů, nebo v důsledku porušení účetních předpisů v hospodaření politických stran či volebních kampaní. Český systém sankcí a institucionálního dohledu proto neplní své role ideálním způsobem. Celkově je kontrola financování politických stran v České republice neuspokojivá.

Maďarské sankce jsou podobné těm českým – jsou mírné a používají se jenom velmi zřídka, pokud vůbec. Sankce lze teoreticky uvalit nebo řízení o uložení sankce zahájit v případě trestných činů či pokud politická strana přijme dar od neoprávněného zdroje. V takovém případě musí strana na pokyn SAÚ do 15 dní splatit částku odpovídající výši neoprávněného daru do státního rozpočtu. Stejná částka je pak odečtena ze státního příspěvku pro danou stranu. Pokud politická strana odmítne spolupracovat, má SAÚ ze zákona právo zahájit soudní řízení. Zákon ale neuvádí, o co může SAÚ žádat ani jaké jsou možnosti soudu z hlediska možného rozhodnutí (tedy nařízení politické straně, aby vyhověla žádosti / oznámení, zrušení nezákonných interních pravidel, uložení pokuty atd.).

V Polsku je za uvalování sankcí politickým stranám, které nepodaly včas zprávu o svém hospodaření, podaly ji neúplnou či porušily zákonná nařízení o soukromém financování, zodpovědná SVK. S ohledem na závažnost

<sup>2</sup> Založení a činnost Státní komise bude bedlivě sledovat organizace Transparency International Slovensko.

takového jednání může politická strana ztratit nárok na státní podporu na období až 3 let a může jí hrozit dokonce ztráta registrace. Tyto sankce jsou velmi závažné a skutečně se v praxi používají, jak ukazuje případ Polské lidové strany, která přišla o nárok na příspěvky, a Palikotova hnutí podpory, jemuž byla zrušena registrace v roce 2011. Aktuálně hrozí odnětí státního příspěvku také Straně sociálně demokratické.

Na Slovensku mohlo ministerstvo financí na základě zákona č. 85/2005 uložit pokutu až 3 319 EUR politickým stranám, které ministerstvu neposkytnou předběžnou nebo závěrečnou zprávu o financování politické kampaně, dále stranám, jež parlamentu nepředloží výroční zprávu o svém hospodaření, nebo stranám, které v daném časovém období nenapraví nedostatky takové zprávy. Zákon č. 181/2014 definuje nové správní sankce. Pokud politická strana nepodá svou výroční zprávu včas, je pokutována 3 500 EUR. Kromě toho byla přijata významnější novelizace týkající se volebních kampaní. Například politické straně, která pokračuje v kampani i po konci období stanoveného zákonem, hrozí pokuta mezi 30 000 a 300 000 EUR; překročí-li strana povolený limit nákladů na volební kampaň v celostátních volbách, může jí být uložena pokuta mezi 10 000 a 100 000 EUR. Slovenská analýza ale zmiňuje, že podle slovenské legislativy nemají právnické osoby trestní zodpovědnost. Politické strany tak nemohou být trestně odpovědné za přestupky v oblasti financování strany. Odstrašující efekt takových sankcí je proto hodnocen jako nedostatečný. Podle analýzy byly v roce 2007 uvaleny sankce na 34 neparlamentních stran a politických hnutí, avšak bez výjimky šlo o sankce za nepodání výroční zprávy.

V Estonsku definuje sankce zákon o politických stranách a proti stranám, které zákonná ustanovení nedodržely, může zakročit Dozorčí výbor. Tento výbor má právo uložit sankce stranám, jež neodevzdaly zprávy o financování kampaní, neposkytly dokumentaci o obdržených darech nebo nevrátily nezákonné dary. Pokuty mohou být uloženy v různé výši podle závažnosti daného jednání. Estonská analýza poukazuje na to, že se od dubna 2014 může osoba, která poskytla dar nelegálně, pokutě vyhnout, pokud o této skutečnosti Výbor písemně informuje ve lhůtě 30 dní. Podobný postup se pro minimalizaci nevhodného jednání používá už jinde a estonská analýza jej považuje za pozitivní krok s potenciálním preventivním účinkem.

## PORADENSTVÍ

V České republice neexistuje orgán nebo instituce, které by zajišťovaly vzdělávání či metodické vedení v oblasti financování politických stran, volebních kampaní nebo občanského vzdělávání v širším smyslu. Zákonem dané povinnosti, jejichž cílem by mělo být podpoření transparentnosti hospodaření politických stran i odpovědnosti veřejných funkcionářů, jsou značně vágní a jejich aplikace zůstává zcela na výkladu činitelů politických stran samotných. Úroveň poradenství či metodik v oblasti hospodaření politických stran a volebních kampaní je nedostatečná. Tato neinformovanost vede k často pochybným interpretacím volebního zákona, jak ukázaly například poslední prezidentské volby.

Maďarská analýza zmiňuje pokyny ohledně povinností vyplývajících ze zákona o volebních postupech, které vydal SAÚ pro volby v roce 1998 a které se používají dodnes. Samotný SAÚ ale opakovaně zdůrazňuje, že aktuální volební zákony samotné neposkytují politickým stranám dostatečně srozumitelné instrukce, což vede k nesouladům v jejich finančních výkazech. Poradenství pro volené zastupitele tak sice existuje, ale není dostatečné.

Polská Státní volební komise má podle volebního zákona povinnost vykonávat vzdělávací činnost. Taková činnost se však převážně zaměřuje na organizační složku voleb (tedy informování občanů o tom, jak, kde a kdy mohou volit, což zahrnuje také přípravu vzdělávacích materiálů pro širokou veřejnost, jejichž kvalita je ovšem diskutabilní) a poskytuje podporu volebním štábům například informacemi, jak organizovat volební kampaň z formálního hlediska, a vysvětlováním konkrétních otázek, jež jsou aktuální pro danou volební kampaň (například jak by měly vypadat webové stránky volebního štábu a co by měly obsahovat). Vzdělávací

aktivity tak nezahrnují přímé vzdělávání kandidátů, ale jejich volebních štábů, které jsou informovány o svých zákonných povinnostech před každými volbami. Tyto materiály jsou poskytnuty každému volebnímu štábu po jeho registraci Volební komisí nebo místním volebním komisařstvím.

Na Slovensku vydal parlamentní Výbor pro finance, rozpočet a měnu z vlastní iniciativy pokyny k sestavování výročních zpráv o hospodaření politických stran. Nově založená Státní komise pro volby a kontrolu financování politických stran by měla politickým stranám a kandidátům poskytovat metodologickou pomoc a poradenství k pravidlům financování politických stran a volebních kampaní. Žádné pokyny k tomu, jak vykazovat financování volebních kampaní, dosud neexistují. Stávající situace nevedla k žádnému sjednocení formátu finančních výkazů, v důsledku čehož je obtížné mezi sebou srovnávat financování jednotlivých politických stran. Ani jedna veřejná instituce neorganizuje k hospodaření politických stran žádná školení či metodické semináře.

V Estonsku nejsou příslušné pokyny ještě zcela dokončeny. Byly sice sepsány dílčí technické instrukce pro sestavování a podávání volebních výkazů, ale dosud jsou neúplné. Kromě toho od 1. dubna 2014 existují také nová pravidla, která ještě nevstoupila v platnost. Podle těchto pravidel je Výbor zodpovědný za poskytování poradenství těm politickým stranám, jež v posledních 3 letech měly závažné finanční problémy. Estonská analýza přesto poukazuje na to, že takové poradenství by mělo být svěřeno spíše auditorům. Konečně pak má Výbor za úkol zajišťovat preventivní a vzdělávací aktivity. Korespondence (včetně memorand) a rozhodnutí výboru týkající se různých případů financování politických stran jsou dostupné na internetu a představují významný zdroj informací.

## TRANSPARENTNOST A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Dostupnost i transparentnost dokumentace k hospodaření politických stran jsou v České republice velmi omezené. Ačkoliv výroční finanční zprávy stran jsou ze zákona veřejné, je k nim možný přístup pouze v parlamentní knihovně. Protože jsou tyto zprávy k dispozici pouze v papírové podobě v jednom výtisku, je zpracování údajů pro další kontrolu komplikované a jeho rozsah bývá značně omezen. Existuje projekt [politicefinance.cz](http://politicefinance.cz), který alespoň jednou ročně zpracovává všechna veřejná data. V zásadě přepisuje údaje z výročních zpráv a zveřejňuje je online. Omezením je, že až donedávna byly uváděny pouze iniciály dárců, a nikoliv jejich plná jména na základě stanoviska českého Úřadu na ochranu osobních údajů. Ačkoliv lze tento nevládní neziskový projekt hodnotit jako chvályhodný, není dostačující a neumožňuje monitorovat ani ověřovat údaje během voleb. S přibývajícím časem se ověřování zejména volebních výdajů, stejně jako vyvracení podezření ze skrytého financování, stává stále obtížnějším. Existuje ale několik politických stran, které aktivně publikují informace o svém hospodaření v širším rozsahu, než jaký vyžaduje omezená legislativa, konkrétně vedením transparentních účtů.

V Maďarsku je financování volebních kampaní největší slabinou celého systému. Zavedené mechanismy nefungují a je veřejným tajemstvím, že politické strany utrácí více, než jim povoluje zákon, a že ve svých zprávách neuvádějí všechny výdaje. Ačkoliv SAÚ provádí audity financování volebních kampaní, k těmto auditům dochází až po volbách, což omezuje jejich efektivitu. Jedním z problémů, který vážně narušuje transparentnost financování kampaní v Maďarsku, jsou výdaje uvedené v kolonce „ostatní příspěvky“. Ty platí třetí strany ve prospěch konkrétních kandidátů. Nepovažují se za součást výdajů na kampaň a třetí strany nejsou povinné informace o svých nákladech zveřejňovat.

Polský systém pro dohled nad financováním politických stran a volebních kampaní je pravděpodobně nejvíce nezávislý ze všech sledovaných zemí, a měl by proto být také nejvíce transparentní. Bohužel ale polská analýza uvádí celou řadu příkladů, které ukazují opak. Kampaně například často vedou neoprávněné subjekty. To platí zejména pro předběžné kampaně (podobně jako v Maďarsku se tím myslí propagace stran před formálním zahájením volební kampaně). Zákon neposkytuje efektivní regulaci předběžných kampaní a jakýkoliv subjekt



může před vyhlášením voleb propagovat kteréhokoliv dosud formálně nenavrženého kandidáta. SVK takové jednání nemůže vyšetřovat ani uvalovat sankce, podobně jako tomu je u maďarského SAÚ.

Kampaně také trpí nedostatkem transparentnosti, neboť je obtížné identifikovat skryté financování neoprávněnými subjekty. Podle analýzy je zdrojem těchto problémů rozsah kontroly prováděné SVK. Komise se primárně může zabývat pouze auditními dokumenty, které obdrží tři měsíce po ukončení kampaně. SVK tak nemůže efektivně porovnávat skutečnou kampaň s tím, co popisují finanční výkazy. Dohled ze strany veřejnosti je také velmi omezený. Pro občany je obtížné získat podrobné informace o tom, jak politické strany utrácejí peníze, a neexistuje v zásadě žádný mechanismus, který by podporoval rozvoj nevládních organizací zabývajících se financováním volebních kampaní. Pokud k tomu připočteme fakt, že SVK se především zaměřuje na kontrolu účetnictví, a nikoliv věcné správnosti, je zřejmé, že celková situace je neuspokojivá. Kromě toho není dostatečná ani činnost policie a státního zastupitelství. Přestože jim zákon ukládá povinnost řešit případy porušení volebního zákona, orgány činné v trestním řízení nejsou příliš ochotné se jimi zabývat (zhruba 80 % zahájených šetření je pozastaveno, aniž by byl případ vyřešen). Jedním z důvodů této neochoty jsou obavy z toho, že by byly obviněny ze zasahování do politického procesu.

Slovenské politické strany musí podle zákona č. 85/2005 a zákona č. 181/2014 podávat výkazy svých dárců a výdajů na volební kampaně. Oba typy zpráv musí být dostupné na internetových stránkách parlamentu i v tištěné kopii. Kromě toho mají politické strany i kandidáti také povinnost vést pro každé volby samostatné transparentní účty. Informace o tomto zvláštním účtu musí být neustále k dispozici veřejnosti a musí obsahovat přehled platebních transakcí, včetně částky, data zaúčtování, jména plátce a dalších informací. Politické strany mají povinnost oznámit ministerstvu vnitra adresu stránek, na nichž jsou tyto údaje dostupné. Autoři slovenské analýzy tyto dokumenty ověřovali, a ačkoliv některé z nich nejsou strojově čitelné, jsou k dispozici i po uplynutí období stanoveného zákonem. Kromě toho nevládní organizace poukazují na nedostatek vhodných mechanismů pro nahlášení případů porušení pravidel. Mají sice možnost podat podnět Správě finanční kontroly, ministerstvu financí nebo kterémukoliv dohledovému orgánu, ale často není jasné, jak a komu přesně. I když nová legislativa zavádí pro vykazování podrobnější pravidla, slovenská analýza dochází k závěru, že institucionální kontrola na Slovensku byla dosud převážně formální a nebrala v potaz nízkou kvalitu podávaných dokumentů. Státní komise je institucí, která by mohla v monitorování finančních toků v politice sehrát významnou roli. Slovenská komise má ale stejný problém jako ta česká. Většina jejích členů jsou poslanci, kteří tak v podstatě kontrolují vlastní výroční zprávy. To představuje riziko potenciálního střetu zájmů.

Politické strany v Estonsku jsou povinny vydávat finanční zprávy čtvrtletně, nikoliv ročně, a to online na stránkách Výboru. Tyto zprávy jsou k dispozici široké veřejnosti bez jakýchkoliv omezení, což je výrazně lepší situace než v ostatních analyzovaných zemích. Stejně tak je brána v potaz i možnost veřejné kontroly, protože kdokoli může upozornit na případný nesoulad policii, média nebo samotný dohledový orgán, který má právo požádat příslušnou politickou stranu o více informací. Navzdory tomu, že informace o darech a zprávy o financování kampaní musí být veřejně dostupné, se Estonsko i nadále potýká s mnoha problémy, jako je například obcházení zákazu darů od právnických osob.

