

Magdaléna Klimešová

s přispěním autorů: Bartosz Kwiatkowski,
Ctibor Košťál, Vít Šimral

Kontrola financování stran

Porovnání dohledových
institucí ve vybraných
evropských státech

Magdaléna Klimešová

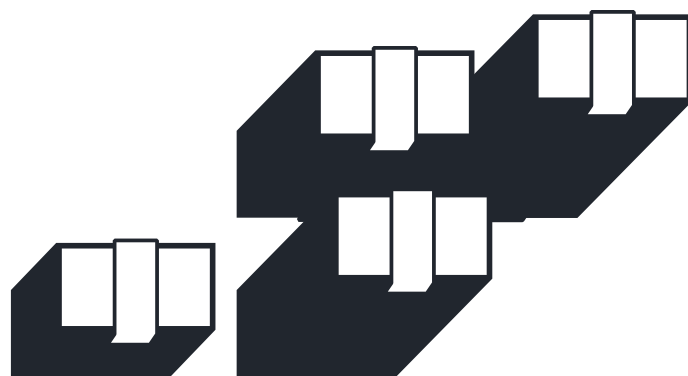
s přispěním autorů: Bartosz Kwiatkowski,
Ctibor Košťál, Vít Šimral

Kontrola financování stran

Porovnání dohledových
institucí ve vybraných
evropských státech


Frank Bold

Praha, 2015



Kontrola financování stran

Porovnání dohledových institucí ve vybraných evropských státech

Magdaléna Klimešová s příspěvím autorů:
Bartosz Kwiatkowski, Ctibor Košťál, Vít Šimral

Frank Bold

Březen 2015
Praha, Česká republika

Oponenti: Petr Vymětal (VŠE), Lenka Petráková (Oživení)

Jazyková korektura: Kateřina Havránková

Grafická úprava: Vojtěch Lunga

Vytisklo Studio STKI



Podpořeno z grantu Open Society Foundations
v rámci programu Think Tank Fund.



Spolufinancováno Evropskou komisí v rámci programu Prevence a boj proti trestné činnosti.

Tento projekt je realizován za finanční podpory Evropské komise.

Za obsah publikace odpovídá výlučně autor. Evropská komise neodpovídá za použití informací,
jež jsou obsahem této komunikace.

Obsah

English summary	5
Úvod	7
1 Kontrolní instituce	8
2 Sankce	21
3 Auditoři	24
4 Kontrola veřejnosti a médií	26
5 Problémy	29
6 Parametry ideálně fungující nezávislé kontroly	31
Závěr	33
Zdroje	34
Příloha: Přehled hlavních parametrů kontrolních systémů	36

English summary

Every developed nation takes an active approach to the issue of political party financing. But the degree and quality of regulation vary strongly. This study provides an overview of the institutional solutions for oversight of party financing in selected European states—specifically Poland, Slovakia, Great Britain, Portugal, France, Italy, Norway, Estonia, and the Czech Republic. The individual case studies each represent one possibility for how to establish independent, institutional oversight—which all of the above states except the Czech Republic have in place.

The first, and largest, chapter provides information on system organization and the nature of supervisory bodies—it shows what institutions are entrusted with monitoring political party financing, how these institutions are staffed, and what the required qualifications and length of service are. The second chapter, on sanctions, describes the various sanctions that European states impose for infractions. Sanctions systems are illustrated in detail via a case study of Poland's high-quality system. The third chapter describes rules for auditors and possible ways to ensure that auditors are selected objectively. The following chapter focuses on possibilities for transparency and access to information, from the standpoint of enabling public and media supervision. It presents both the usual options, such as publishing annual reports and supervisory-office decisions, and less typical, but inspiring tools such as online databases and transparent bank accounts.

Based on the first four chapters, the main problems that recur in practice are identified, and followed up with a set of detailed recommendations on how the main constants of an oversight mechanism should look, including the assigned competencies. As for the list of typical problems—generally problems occur regarding the oversight's real independence from politicians, insufficient or restricted capacities (e.g. audits are not proactive, or in practice do not cover financing from private sources), insufficient or dysfunctionally-arranged cooperation with other interested bodies (especially other sectors involved in oversight such as state auditing bodies or tax offices), or there are data presentation and publication problems (a non-uniform format is used, or the data is not easily available to the public).

The conclusion of this publication provides specific recommendations on how to set up supervisory competencies for institutional supervisory bodies. These recommendations are supplemented with other parameters that help ensure effective public and media oversight. The recommendations are general, and states must, of course, introduce them in a way that respects how their public administration's institutions are organized, their rules of operation for political parties, etc. This is mainly a definition of needs, such as real independence from political power, sufficient expertise and manpower to perform oversight, appropriate financial infrastructure, sufficiently broad authorities for supervisors (including proactive supervision), flexibly-scaled and truly deterrent sanctions, and the publishing of a maximum of information for the public and media.

For its evaluations, the study mainly uses the legislation of each individual state, along with the evaluation reports of the Council of Europe's Anti-corruption Group of States against Corruption (GRECO), which focuses on monitoring in detail and recommends regulatory changes to individual states. Wherever language skills enable it, the study also uses information published by oversight institutions and other relevant bodies.

The publication closes with a basic comparison table covering the key elements of states' oversight systems, supplemented with GRECO evaluation results for all states presented.

Úvod

Úspěšnost regulace hospodaření politických stran je výrazně závislá na podobě a fungování kontrolních institucí věnujících se této problematice. Bez kontroly naplňování stanovených pravidel výrazně klesá efektivita a vůle zákonné povinnosti dodržovat, zejména pak ve státech s méně usazeným a hůře fungujícím demokratickým systémem.¹ Při diskuzích o reformě hospodaření stran a jejich kontroly je proto velmi žádoucí disponovat konkrétními informacemi nejen o tom, jak systém funguje v daném státě, ale také o tom, jak je nastavený v okolních zemích. Ačkoli je vždy třeba hledět na daný socio-ekonomický, ale i politický kontext a na to, že přenositelnost dobré praxe má svá omezení, je možné se ze zahraničních zkušeností v řadě věcí nechat inspirovat a poučit se z nich.

Tato analýza představuje podobu a fungování kontrolních orgánů z Polska, Slovenska, Francie, Velké Británie, Itálie, Portugalska, Norska a Estonska a zabývá se také situací České republiky, kde je diskuze o změnách regulace stále aktuální. Státy byly vybrány tak, aby poskytly obrázek funkčně nastavených a inspirativních systémů, nicméně žádný z těchto systémů není dokonalý a bezchybný. Cílem analýzy je představit především legislativní a institucionální nastavení kontrolních institucí věnujících se hospodaření stran, ale také kvalitu implementace platné regulace.²

První a nejobsáhlejší kapitola přináší informace o nastavení systému a podobě kontrolních orgánů – ukazuje, kterým institucím je svěřen dozor nad hospodařením politických stran, jak jsou dané instituce obsazovány, jaké jsou kvalifikační požadavky či délka mandátu. Ve druhé kapitole, věnující se sankcím, je poukázáno na varianty sankcí, které jsou udílány napříč evropskými státy, a podrobně je sankční systém ukázán na případové studii Polska, které jej má na kvalitní úrovni. Třetí kapitola přibližuje pravidla pro auditory a možnosti objektivizace výběru auditorů. Následující kapitola se zaměřuje na možnosti transparentnosti a zveřejňování informací pro umožnění kontroly ze strany veřejnosti a médií. Ukazuje nejen obvyklé možnosti jako zveřejňování výročních zpráv či rozhodnutí kontrolního úřadu, ale také méně obvyklé, ale inspirativní nástroje jako online databáze či transparentní bankovní účty.

Na základě prvních čtyř kapitol jsou identifikovány hlavní opakující se problémy, které v praxi nastávají, a v kapitole páté následuje soubor konkrétních doporučení toho, jak funkčně nastavit podobu a pravomoci institucionalizovaného dozoru nad hospodařením stran. Tato doporučení, uvedená v kapitole 6 Parametry ideálně fungující nezávislé kontroly, doplňují také doporučení toho, jak umožnit efektivní kontrolu ze strany veřejnosti a médií. V závěru studie je uvedena přehledová tabulka s hlavními daty z představených evropských států, včetně shrnutí výsledků hodnocení Skupiny států proti korupci Rady Evropy (GRECO) k zajištění kontroly hospodaření stran.

¹ Viz např. O'Dwyer: 2004: Runaway State-Building: How Parties Shape States in Post-Communist Eastern Europe.

² Kvalita implementace je vztažena především k výsledkům hodnocení jednotlivých států ze strany Skupiny států proti korupci Rady Evropy (GRECO).

1 Kontrolní instituce

Kontrola pravidel stanovených pro fungování politických stran je přirozenou a potřebnou součástí demokratické společnosti. I proto je sledována ze strany nadnárodních institucí, jako jsou Skupina států proti korupci Rady Evropy (*Group of States Against Corruption*, dále jen GRECO), Úřad pro demokratické instituce a lidská práva Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE/ODIHR) či Evropská komise, které usilují o podporu demokracie a kvalitní správy věcí veřejných. Značný vliv v této oblasti má především GRECO, které Rada Evropy založila v roce 1998 s cílem podporovat a rozvíjet demokracii, lidská práva a vládu práva, které korupce ohrožuje.³

Ve svém statutu GRECO k otázce dohledu a sankcí uvádí následující:

„Státy by měly zajistit nezávislý monitoring financování politických stran a volebních kampaní. Tento nezávislý monitoring by měl obsahovat dohled nad účetnictvím politických stran a výdaji na volební kampaně, stejně jako na jejich zveřejnění. Státy by měly poskytnout specializaci soudům, policii a dalším v boji s nelegálním financováním politických stran a volebních kampaní. Státy by měly vyžadovat, aby porušení pravidel financování stran a volebních kampaní podléhalo efektivním, adekvátním a odrazujícím sankcím.“

(Statut GRECO, oddíl 5, článek 14 a 15)

Téma financování politických stran si GRECO stanovilo jako jedno ze dvou témat svého 3. kola hodnocení členských států, kdy hodnotilo jak legislativní nastavení systému, tak kvalitu implementace pravidel. Na základě hodnocení obdržel každý stát soubor doporučení,⁴ s nimiž se každý vypořádal po svém, zpravidla se však jedná o větší či menší úpravy legislativy.

Podoba kontrolních orgánů je poměrně různorodá, což se odvíjí i od různorodého nastavení voleb a struktury státních institucí. Praktické fungování kontrolních orgánů věnujících se hospodaření stran je třeba podrobit pravidelnému zkoumání a prověřování. Tím lze přispět k odhalení problémů, které se v určité podobě vždy vyskytují, a podpořit pozitivní změny. V této kapitole se proto podíváme na podobu kontrolních institucí, jejich postavení v rámci systému veřejné správy, pravomoci, zaměstnance, způsob jejich výběru, kvalifikaci a podmínky pro práci, na rozpočet, zdroje informací i na spolupráci s dalšími orgány.

Pro celkový obrázek a zasazení do kontextu je ovšem vhodné se podívat nejprve na Evropu jako celek. Základní přehled institucí kontrolujících hospodaření stran v evropských státech uvádí následující tabulka s tím, že v řadě zemí se do kontroly zapojuje několik institucí najednou.⁵

³ Podrobnosti jsou dostupné na WWW: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/1.%20The%20Fight%20against%20Corruption%20-%20A%20Priority%20for%20the%20CoE_en.asp (16. 2. 2015).

⁴ GRECO poskytuje doporučení v podobě cílů, nikoli cesty, jak jich dosáhnout.

⁵ Vedou se diskuze o efektivitě dvou variant řešení: kontrola svěřená jedinému úřadu oproti součinnosti více institucí najednou. Druhá varianta bývá v praxi častěji méně efektivní. Zásadní roli zde ovšem hrají konkrétní přidělené pravomoci a jejich využívání v praxi, potažmo nastavení spolupráce zainteresovaných orgánů.

Tabulka 1: Přehled institucí zodpovědných za kontrolu finančních zpráv politických stran v Evropě

Jiné (policie, státní zastupitelství, ...)	19	43,2 %
Státní auditní úřad	14	31,8 %
Volební komise	10	22,7 %
Zvláštní dohledová instituce	7	15,9 %
Ministerstvo	7	15,9 %
Soud	6	13,6 %
Žádná	4	9,1 %

Poznámka: Data pro 44 zemí s možností více odpovědí, tzn. spolupůsobí více kontrolních orgánů.

Zdroj: IDEA, 2015⁶

Pokud budeme čerpat z celosvětové databáze IDEA (*The International Institute for Democracy and Electoral Assistance*), jsou v Evropě nejčastěji kontrolou pověřeny nejvyšší státní kontrolní, respektive auditní orgány, potažmo volební komise a samostatné nezávislé úřady. Následují složky orgánů činných v trestním řízení (v závislosti na nastavení systému v daném státě), jde však zpravidla pouze o doplněk jiné kontroly, kdy tyto orgány přebírají k došetření zjištěná pochybení či podezření. Nejvyšší hodnotu zastoupení v kategorii „jiné“ způsobuje fakt, že ve většině států se do kontroly zapojuje více institucí a právě do této skupiny IDEA zařazuje většinu těch kontrolních institucí, které jsou méně standardní a zpravidla pouze doplňkové (nejsou tedy hlavním kontrolním orgánem).

7 evropských států má speciální samostatnou instituci na kontrolu hospodaření stran

2 evropské státy, ČR a Německo, mají kontrolu prováděnou pouze parlamentem

Zdroj: IDEA, 2015⁷

Na základě analýzy situace v členských státech Evropské unie lze konstatovat, že **nezávislá kontrola hospodaření stran je zcela standardní**. Jako nezávislost zde chápeme to, že instituce není pod přímým vlivem politiků, a tedy že politici nevykonávají kontrolu stranického hospodaření a nejsou (přínejmenším ve většinové přesile) v kontrolní instituci zastoupeni, nemohou zasahovat do výkonu práce kontrolní instituce, a tedy nemají vliv na kontrolní práci ani na udílení sankcí.

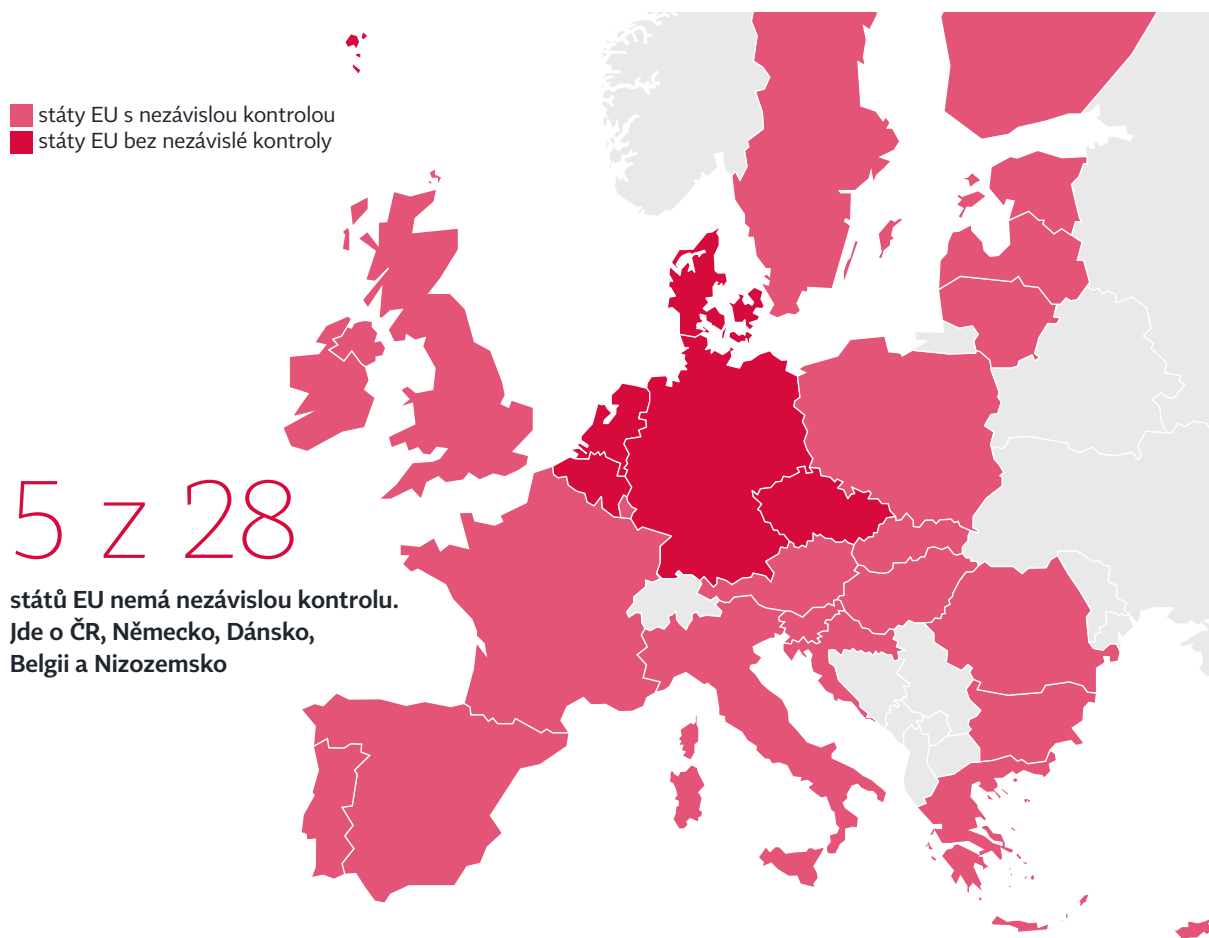
Jak ukazuje mapa na následující straně, z evropské osmadvacítky nezávislou kontrolu nemá pouze Německo, Dánsko, Belgie, Nizozemsko a Česká republika. V ČR a Německu kontrolu provádí pouze Parlament bez spolupráce s dalšími orgány, v Nizozemsku kontrolu provádí pouze Ministerstvo vnitra bez spolupráce s dalšími orgány, v Dánsku parlament ve spolupráci s Ministerstvem vnitra a sociálních věcí, v Belgii Ministerstvo financí a komise zastupitelských orgánů podle úrovně voleb. Všechny tyto státy jsou kvůli absenci nezávislé kontroly kritizovány mezinárodními institucemi v čele se skupinou GRECO.

Následující podkapitoly představují nastavení kontrolních institucí ve vybraných evropských státech. Vybrány byly ty státy, jejichž nastavení dohledu nad hospodařením stran může sloužit jako inspirace pro země, které nezávislou kontrolu hospodaření stran nemají (jako Česká republika), a pro země, kde je tato kontrola nedostatečná. Ani představené státy nemají kontrolu hospodaření stran řešenou bezchybně, ale jejich systém odpovídá (či se výrazně blíží) parametrům nezávislosti, transparentnosti a důvěryhodnosti. Dílčí případové studie poukazují na to, že už dnes existuje v řadě zemí ustálená – a nadále vylepšovaná – praxe, což odhaluje lichost argumentace některých politiků v ČR, kteří považují kontrolu za nevhodnou, nereálnou či odporující demokratické společnosti. Podrobněji jsou rozebrány

⁶ Viz WWW: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=294®ion=50> (27. 1. 2015).

⁷ Viz WWW: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=293>, celkový počet států je 220 (1. 2. 2015).

Obrázek 1: Zajištění nezávislé kontroly ve členských státech Evropské unie



Zdroj: IDEA a GRECO, vlastní zpracování

příklady Polska a Slovenska. Tyto státy jsou svou povahou nejbližší situaci v ČR, kde diskuze o změnách kontroly stranického hospodaření stále probíhá a kde lze očekávat nejvíce úrodnou půdu pro informace zde obsažené.

V příloze 1 na konci publikace naleznete přehledovou tabulku s nejdůležitějšími informacemi o řešení kontroly ve státech, kterým se věnuje tato kapitola.

1.1 Polsko

Pro příklad státu, kde dobře funguje nezávislá kontrola financování stran, není potřeba chodit daleko. Polská **Národní volební komise** (*Państwowa Komisja Wyborcza*, dále též PKW) funguje od roku 1991 s tím, že pravomoc kontrolovat strany získala roku 1997 v souvislosti s přijetím zákona o politických stranách.⁸ Legislativně její pravomoci upravuje především volební zákoník z roku 2011. Jejím úkolem je zajištění voleb a kontrola hospodaření stran, kdy komise hlídá vynaložení státních příspěvků v zákonných mezích, které lze celkově hodnotit jako přísné.⁹ Komise se skládá z **9 členů**: 3 současní či bývalí soudci Ústavního soudu, 3 současní či bývalí soudci Nejvyššího soudu, 3 současní či bývalí soudci Nejvyššího správního soudu. Členové komise jsou navrženi předsedy soudů, odkud členové pocházejí,

⁸ Historie státní volební komise nicméně sahá až do roku 1922.

⁹ Podrobnosti naleznete níže.

a následně jsou jmenováni prezidentem republiky. Předsedu a dva místopředsedy vybírají sami členové komise v otevřeném hlasování (Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej: 2011).

Mandát trvá, pokud se jej člen nezřekne, nezemře, u členů v penzi nepřekročí 70 let věku,¹⁰ není odvolán navrhovatelem nebo nekandiduje.¹¹ Komise úzce spolupracuje s exekutivním orgánem, jehož povinností je zabezpečit organizačně, finančně a technicky podmínky pro volby a referenda, kterým je **Národní volební úřad**. Tento úřad má mnoho regionálních poboček (od jedné do šesti v každém vojvodství), zaměstnává celkem 388 zaměstnanců a speciální **Tým pro kontrolu financování politických stran a volebních kampaní**, sestávající z 8 zaměstnanců, kteří jsou k dispozici komisi PKW jako výpomoc. Ředitele úřadu jmenuje a odvolává maršálek Sejmu¹² na návrh komise PKW. Zaměstnanci nesmějí být členy politické strany ani vyvíjet jakoukoli politickou aktivitu. Zaměstnanci zastávající hlavní úkoly úřadu musejí mít vysokoškolské vzdělání odpovídající zastávané pozici.

9+8 kontrolorů 42 mil. PLN rozpočet polské
Národní volební
komise

6 měsíců má komise
na prozkoumání
finančních zpráv 74 politických stran
aktuálně registrováno
v Polsku

Zdroj: GRECO: 2008 a Zákon o politických stranách

Rozpočet na činnost je ročně přibližně 42 milionů polských zlotých (12,18 milionů euro). Nutno ovšem poznamenat, že ačkoli je kontrola hospodaření stran jedním z nejdůležitějších úkolů PKW, nejde o jediný úkol – komise plní i další úkoly spojené s volbami, především jejich organizační zajištění, a rozpočet tedy pokrývá i toto.

PKW využívá své pravomoci v míře stanovené zákonem a kontroluje, zda strany hospodaří v souladu se zákonem. Pravidla pro financování politických stran jsou v Polsku v porovnání s jinými státy poměrně přísná. Platí zákaz darů od právnických osob, od občanů žijících v zahraničí a od cizinců žijících v Polsku (Zákon o politických stranách, čl. 25). Kromě členských příspěvků, které zůstávají lokálním buňkám, jsou všechny finanční transakce povinně realizovány přes bankovní účty (GRECOa: 2008, odst. 23 a 25). Financovat kampaně lze pouze přes stálý volební fond¹³ s tím, že zodpovědnost za finanční řízení má pověřený finanční agent. Kandidáti nesmějí sami přímo financovat kampaň, mohou pouze přispět do volebního fondu (GRECOa: 2008, odst. 26).

Informace o hospodaření stran PKW získává z výročních finančních zpráv,¹⁴ které jí strany každoročně za předchozí rok povinně odevzdávají nejpozději k 31. březnu, z informací o využití státních příspěvků a ze zpráv o financování volebních kampaní. V případě pochybností o správnosti a úplnosti předložených informací má komise právo si vyžádat od strany ve stanoveném termínu opravu anebo podání vysvětlení. Komise si může v případě potřeby vyžádat spolupráci státních orgánů k vymáhání zákonných povinností, včetně využití spolupráce s trestními soudy a daňovými úřady.

¹⁰ Věková hranice je pouze u členů, kteří jsou už v penzi, viz čl. 158 volebního zákoníku.

¹¹ Člen PKW nesmí kandidovat do žádných zastupitelských orgánů, viz čl. 153 volebního zákoníku.

¹² Maršálek Sejmu je předsedou Dolní sněmovny polského Parlamentu.

¹³ Stálý volební fond jsou strany podle článku 35 zákona o politických stranách povinné založit za účelem hrazení volebních nákladů ve všech volbách (tj. ve volbách do Sejmu, Senátu, v prezidentských volbách, ve volbách do Evropského parlamentu a do samospráv). Pro financování voleb strany smějí využívat výhradně tento volební fond.

¹⁴ Ty komise zároveň zveřejňuje na WWW: <http://pkw.gov.pl/finansowanie-partii-politycznych/finansowanie-partii-politycznych.html> [cit. dne 15. 2. 2015].

PKW má ze zákona 6 měsíců na prozkoumání finančních zpráv (Zákon o politických stranách, čl. 34a, odst. 1).¹⁵ Poté je buď přijme, přijme s výhradou, nebo odmítne. Odmítnutí může nastat v sedmi případech: politická strana podniká¹⁶, získává finance z veřejné sbírky, soustředí finance mimo bankovní účet¹⁷, přijme peníze z jiných zakázaných zdrojů, vybírá nebo utrácí peníze na volby mimo volební fond¹⁸, vybírá peníze na volební účet mimo speciální bankovní účet¹⁹, nezákonně přijme nefinanční dar (Zákon o politických stranách, čl. 38a)²⁰.

3 roky odejmutí státních příspěvků

6 měsíců má komise PKW na prozkoumání výročních zpráv

Komise PKW mezi lety 2001–2007 zkontrolovala:

- 42** zpráv o využití státních příspěvků
- 498** zpráv o příjmech a výdajích volebních fondů
- 397** zpráv volebních výborů

Zdroj: PKW, 2015

Nejpřísnější **sankcí** při odmítnutí přijetí finanční zprávy je odejmutí státních příspěvků na následující 3 roky (Zákon o politických stranách, čl. 38d). Pokud strana komisi PKW finanční zprávu do 31. března nepošle vůbec, PKW podá návrh Nejvyššímu soudu na vymazání strany z registru politických stran (Zákon o politických stranách, čl. 38c). Nezákonně přijaté dary propadnou státu. Námitky ohledně hospodaření stran mohou podávat ve lhůtě 30 dnů po zveřejnění informací o hospodaření jak politické strany, tak neziskové organizace a nadace a PKW musí do 60 dnů tyto námitky vypořádat.

Mezi další povinnosti PKW patří zveřejňování výročních zpráv stran na webových stránkách²¹ a v časopisu *Polský monitor*. PKW také vybírá auditory pro strany ze seznamu dodaného profesní komorou auditorů, jejich náklady hradí Národní volební úřad.²²

Mimo PKW se do kontroly částečně zapojují také Nejvyšší kontrolní úřad (*Najwyższa Izba Kontroli*), Centrální protikorupční agentura (*Centralne Biuro Antykorupcyjne*), Úřad pro veřejné zakázky (*Urząd Zamówień Publicznych*), státní zastupitelství a soudy. Problémem je, že Nejvyšší kontrolní úřad může kontrolovat pouze zdroje pocházející ze státních příspěvků, a nemůže tedy kontrolovat příjmy a výdaje spojené s dary od fyzických osob a členskými příspěvky. Tyto položky sice tvoří v rozpočtech stran menší podíl než příjmy ze státního rozpočtu, přesto se jedná o omezení úplnosti kontroly. I proto se v minulosti objevily snahy o rozšíření pravomocí polského Nejvyššího kontrolního úřadu přímo na politické strany.

V rámci stran samotných podobně jako v dalších státech²³ fungují vnitřní kontrolní orgány a svůj nevelký díl kontroly vykonává také veřejnost, neziskové organizace a média.²⁴

¹⁵ Do konce roku 2009 byl termín 4 měsíce, poté se prodloužil na 6 měsíců.

¹⁶ V Polsku politické strany podnikat nesmí na rozdíl od ČR v žádné oblasti.

¹⁷ S určitými výjimkami.

¹⁸ Volební fond je jedinou legální cestou pro získávání finančních prostředků na volební kampaň.

¹⁹ S určitými výjimkami.

²⁰ Viz Zákon o politických stranách: Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. O partiach politycznych, článek 38a.

²¹ Žádná z polských politických stran finanční zprávy na svých vlastních stránkách nezveřejňuje.

²² Blíže viz kapitola 3 o auditorech.

²³ Jako příklad lze uvést Německo, kde výstupy vnitřního auditu projednávají členové stran a jsou předkládány k přezkumu.

²⁴ Nutno dodat, že občanskou společnost v oblasti kontroly hospodaření stran v Polsku nelze hodnotit jako aktivní.

1.2 Slovensko

V roce 2014 Slovensko přijalo na základě doporučení GRECO legislativní změny, které reformovaly systém hospodaření stran. Podle § 13 zákona č. 180/2014 Sb., o podmínkách výkonu volebního práva byla zřízena **Státní komise pro volby a kontrolu financování politických stran**, která vznikla po reformách v roce 2014 přeměnou již dříve existující volební komise Ministerstva vnitra. Upravený systém dohledu však dosud nebyl prověřen v praxi a nelze tudíž hodnotit její účinnost.

Státní komise má na starosti zabezpečení voleb a kontrolu financování politických stran. Je složena ze **14 členů**, kteří nejsou v pracovně-právním vztahu. Komise je složena z **10 členů delegovaných politickými stranami** úměrně počtu získaných poslaneckých mandátů v posledních volbách do Národní rady Slovenské republiky (dále jen SR).²⁵ S tím, že 5 členů navrhuje vládní strany a 5 členů navrhuje opoziční parlamentní strany. Tato rovnost musí být zachována po celé funkční období státní komise. Zbývající **4 členové** jsou po jednom delegováni předsedou Ústavního soudu SR, předsedou Nejvyššího soudu SR, generálním prokurátorem (obdobou českého nejvyššího státního zástupce) a předsedou Nejvyššího kontrolního úřadu. Předsedové příslušných politických stran, generální prokurátor a zbývající předsedové vyjmenovaných úřadů doručí do 60 dní od vyhlášení voleb předsedovi Národní rady informace o delegovaných kandidátech. Do 15 dnů jim potom předseda Národní rady vydá osvědčení, že jsou členy komise. **Kvalifikační požadavky** na členy zákon nestanovuje, určuje pouze povinnost státního občanství, trvalého pobytu, bezúhonnosti, právní způsobilosti a minimálního věku 35 let a jediný kvalifikační, obecný požadavek na vysokoškolské vzdělání druhého stupně.²⁶

Předseda komise je volen ze členů komise v tajné volbě Národní radou. **Funkční období trvá obvykle 4 roky**: komise vzniká vždy po volbách do Národní rady a funkční období začíná dnem složení slibu do rukou předsedy Národní rady SR a končí dnem složení slibu členy nové státní komise. Členové komise mohou být jmenováni **maximálně na dvě funkční období** za sebou. Členové komise mají nárok na paušální měsíční odměnu ve výši 1,5 násobku průměrné nominální měsíční mzdy za předchozí kalendářní rok, předseda získává navíc příplatek 30 % měsíční odměny.

Komise rozhoduje sborově. Usnášeníschopná je při přítomnosti dvou třetin členů.

10 až 300 tisíc euro za porušení zákona

14 členů státní komise se 4letým mandátem a možností 1 znovuzvolení

1,5násobek průměrné mzdy dostávají měsíčně kontroloři

Mezi sankce za porušení zákona patří peněžní pokuty pohybující se od 10 000 do 300 000 euro, které může udílet Státní komise²⁷, Ministerstvo vnitra²⁸ a Ministerstvo financí²⁹. Může také dojít k pozastavení vyplácení státních příspěvků od Ministerstva financí. Podrobně jsou správní delikty včetně sankcí vyjmenovány v § 19 zákona č. 181/2014 Sb., o volební kampani. Nejpřísnějším trestem je potom zrušení strany na základě rozhodnutí Nejvyššího soudu na návrh generálního prokurátora (státního zástupce).

²⁵ Slovensko má jednokomorový parlament, který tvoří právě Národní rada.

²⁶ Podrobnosti o členství a procesu delegace upravuje statut Komise, který schvaluje Národní rada (Zákon 180/2014 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 13, odst. 12).

²⁷ Pokuta od 30 do 300 tisíc euro za porušení moratoria na kampaň před volbami a pro porušení pravidel ohledně zveřejňování průzkumů veřejného mínění.

²⁸ Pokuta od 10 do 100 tisíc euro za překročení limitu na výdaje pro volební kampaň, za to, že nezřídí samostatný volební účet a za to, že neposkytne veškeré podklady ke kontrole hospodaření. Pokuta ve dvojnásobku výše daru při přijetí daru v rozporu se zákonem.

²⁹ Pokuta v maximální výši 3 319 euro za porušení zákona tím, že strana nedodá finanční zprávu nebo neodstraní zjištěné nedostatky. Pokuta ve dvojnásobku výše daru při přijetí daru v rozporu se zákonem.

Státní komise má ze zákona stranám a kandidátům poskytovat metodickou pomoc a poradenství³⁰ a je také odvolacím orgánem proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, jemuž i po reformách zůstaly některé kontrolní pravomoci. Rozpočet Státní komise je součástí Ministerstva vnitra – nejde tudíž o samostatnou rozpočtovou kapitolu, což by poskytovalo vyšší finanční nezávislost.

Mimo Státní komise se do kontroly zapojují Ministerstvo vnitra (konkrétně Úřad státní komise³¹) a okresní úřady.³² Okresní úřady jsou prodlouženou rukou Ministerstva vnitra v terénu, kontrolu vykonávají ovšem pouze na základě konkrétního pověření ze strany ministerstva. Fakt, že Ministerstvo vnitra si ponechává některé kontrolní pravomoci, považuje GRECO za nevhodné. Úřad státní komise je zřízený Ministerstvem vnitra a plní úlohu odborného a administrativního útvaru: je sekretariátem Státní komise. GRECO v tomto konstatuje, že v ideálním případě by Státní komise neměla mít žádné takovéto přímé vazby na výkonnou moc (GRECO 2014a: 11, odst. 58). GRECO proto v tomto bodě hodnotí splnění doporučení na zajištění nezávislého dohledového orgánu jako implementované pouze částečně. Celkově ovšem GRECO vyhodnotilo implementaci ustanovení tak, že již není „celkově neuspokojivé“, a tudíž uzavřelo hodnocení Slovenska v oblasti financování stran. Upozorňuje ovšem na potřebu sledovat a zajistit implementování pravidel v praxi.

1.3 Velká Británie

Příkladem nezávisle fungujícího kontrolního orgánu je bezesporu britská **Volební komise**, která byla zřízena v roce 2000 na základě Zákona o politických stranách, volbách a referendech (*Political Parties, Elections and Referendums Act*, kap. 41). Komise má na starosti jak registraci stran, tak zajištění voleb i kontrolu předvolebních kampaní a hospodaření stran. Tvoří ji **5 až 9 komisařů**, kteří Komisi řídí, výkonný a manažerský tým³³ a téměř 200 úředníků ve 4 regionálních kancelářích. Z komisařů celkem 4 nominují politické strany zastoupené v Dolní sněmovně Parlamentu, zbylí komisaři jsou naopak striktně bez stranické příslušnosti, což zaručuje především podmínka zákazu předchozího působení v politické straně či její přidružené organizaci v předcházejících 5 letech.³⁴ Komisaři jsou jmenováni královnou, která jmenuje také předsedu komise (*Political Parties, Elections and Referendums Act*, kap. 1, odst. 5). Všichni komisaři, i ti navržené jednotlivými stranami, jsou vybíráni od roku 2000 zvláštní komisí pod vedením předsedy Dolní sněmovny (*Speaker's Committee on the Electoral Commission*).³⁵ Kromě předsedy Dolní sněmovny jsou členy komise Lord President of the Council,³⁶ předseda parlamentního volebního výboru, ministr pro samosprávu a 5 dalších členů Parlamentu nominovaných předsedou.

Stranicky nominovaní komisaři mohou být členy strany, ale nesmějí být jejími zaměstnanci, zároveň nesmí být ve voleném reprezentativním orgánu.³⁷

Funkční období trvá **4 roky** pro nominanty velkých politických stran (konzervativci a labouristi) a **2 roky** pro nominanty malých stran (liberální demokraté, Skotská národní strana), vždy s možností jednoho znovuzvolení.³⁸

5 let před členstvím v komisi
bez členství ve straně
či její přidružené organizaci

5 až 9 komisařů
s **4letým** mandátem
a téměř **200 úředníků**

³⁰ I zde platí, že dosud nelze hodnotit plnění této povinnosti.

³¹ Úřad státní komise plní úlohu odborného a administrativního útvaru.

³² Celkový počet okresních úřadů je 72.

³³ Výkonný tým tvoří momentálně 5 zaměstnanců, manažerský tým 12 zaměstnanců.
Viz WWW: <http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/who-we-are/executive-and-management-team> (12. 3. 2015).

³⁴ Od roku 2009 se období zákazu členství ve straně pro běžný personál zkrátilo dle zákona *Political Parties, Elections and Referendums Act* z 10 let na 12 měsíců s výjimkou vedení (chief executive).

³⁵ Komise vznikla na základě zákona *Political Parties, Elections and Referendums Act*.

³⁶ Jedná se o specifické postavení v rámci veřejné správy Spojeného království.
Podrobnosti viz WWW: <https://www.gov.uk/government/ministers/deputy-prime-minister> [cit. dne 8. 2. 2015].

³⁷ V minulosti ovšem byla jedna komisařka členkou Sněmovny lordů, protože do té se nevolí, ale jmenuje.
Tuto skutečnost zkritizovala *Speaker's Committee* a od roku 2014 mezi komisaři zástupce Sněmovny lordů není.

³⁸ Viz *Speaker's Committee First Report 2010*.

Rozpočet komise je přibližně ve výši 25 milionů liber ročně, jedná se ovšem o rozpočet zahrnující i náklady na zajištění voleb.

Při kontrole hospodaření stran Komise vychází z průběžných zpráv o všech příjmech, které strany povinně odevzdávají a Komise je zveřejňuje na svých webových stránkách, může také nahlížet přímo do účetnictví a vyžádat si jakékoli doklady a dokumenty ke všem finančním transakcím politické strany. Na základě návrhu GRECO vydala Volební komise doporučení a jednotné standardy pro vyúčtování tak, aby byly údaje koherentní, mezi politickými stranami vzájemně srovnatelné a srozumitelné. Ačkoli standardy nejsou povinné, bude komise vyhodnocovat efektivitu jejich využívání. GRECO shledalo tento přístup jako dostatečný.

Sankce obsahují tresty finanční, ale i v trestní rovině. Komise může podat podnět k vyšetřování v oblasti občanského i trestního práva. Funkčnost potvrzují desítky odsouzených za porušení zákona. Od roku 2000 opět na základě doporučení GRECO³⁹ byly sankce upraveny tak, aby byly flexibilnější – nově tak obsahují např. možnost zabavení zdrojů strany nebo finanční pokuty.

1.4 Portugalsko

Jedním ze států se samostatnou nezávislou institucí na kontrolu stranického hospodaření je také Portugalsko. **Úřad pro kontrolu účtů politických stran** byl zřízen v roce 2003. Je zodpovědný za technické prozkoumání a kontrolu účtů, nicméně konečné rozhodnutí o správnosti účetnictví dělá **Ústavní soud**,⁴⁰ se kterým Úřad intenzivně spolupracuje a jemuž je v podstatě nápomocnou institucí v oblasti zkoumání hospodaření stran (GRECO, 2010: 14). Úřad tvoří **3 členové**, které vybírá právě Ústavní soud. Jeden z nich musí být kvalifikovaný účetní. Funkční období trvá **4 roky** s možností opakování. Přímo kontrolu stranických účtů ovšem neprovádí Úřad sám, ale v režimu veřejného zadávání vybraní auditoři. Úřad má pravomoci vyžádat si účetní a finanční dokumentaci, má proaktivní mandát v administrativních záležitostech při kontrole nezávisle na Ústavním soudem (GRECO, 2010: 14, odst. 65) a může sám udílet některé sankce.⁴¹ Navzdory štíhlosti tohoto malého Úřadu je díky vhodnému nastavení procesů schopen zajistit kontrolu v potřebné šíři, jak potvrdilo i GRECO.

Sankce za porušení zákonných povinností jsou především finanční.⁴² Pokuty mohou být uplatňovány na právnické, ale i fyzické osoby zodpovědné za konkrétní provinění. V Portugalsku je možné potrestat překročení zákona o politických stranách i trestem odnětí svobody v rozmezí od 1 roku do 3 let.⁴³

až 3 roky
vězení
za porušení
zákona

rozpočet
Úřadu
na rok 2015

3 členové úřadu
se 4letým mandátem
s možností znovuzvolení

³⁹ To doporučovalo, aby kontrola byla proaktivnější a aby byla posílena regulační funkce komise, což bylo vyřešeno přijetím legislativních změn v roce 2009 (Political Parties and Election Act).

⁴⁰ Ústavní soud tvoří 13 soudců, z nichž je 10 vybíráno Parlamentem a zbylé 3 vybírá oněch 10 soudců jmenovaných politicky. Funkční období je 9 let bez možnosti opakování.

⁴¹ Jedná se o pokuty stanovené v zákoně 2/2005 související především s nedodáním informací a podkladů, které jsou strany povinné Úřadu poskytnout. Sankce za závažnější provinění řeší Ústavní soud, respektive složky trestní justice. Blíže viz Hodnotící zpráva GRECO pro Portugalsko (2010: 14).

⁴² Pokuty do výše 40 896 euro smí udílet přímo Úřad, do výše 170 400 euro potom Ústavní soud.

⁴³ Platí pouze pro fyzické osoby, nikoli pro právnické osoby. Trestní řízení proti některým fyzickým osobám dopadla zproštěním viny, neboť nebyl prokázán úmysl.

Na základě doporučení GRECO byly přijaty úpravy pravomocí kontrolního orgánu v oblasti poradenství a byl stanoven jednotný způsob vykazování hospodaření. Portugalští představitelé jednající se skupinou GRECO také poukazovali na efektivitu sankcí. GRECO uznalo, že vysoké pokuty jsou patrně efektivním nástrojem, vyšší pokuty zlepšily disciplínu stran ohledně včasného a pečlivého reportování (GRECO, 2013a: 11, odst. 66).

1.5 Itálie

Také Itálie má samostatný nezávislý kontrolní orgán pro kontrolu politických financí. Je jím **Komise pro transparentnost a kontrolu účetnictví politických stran a politických hnutí**⁴⁴ zřízená zákonem č. 96/2012, který byl přijat i na základě doporučení GRECO. Komise sídlí v Poslanecké sněmovně, která jí spolu se Senátem poskytuje potřebné zázemí a administrativní síly. Komisi tvoří **5 členů** na plný úvazek, z nichž po jednom navrhuje předseda Kasačního soudu,⁴⁵ prezident Státní rady⁴⁶ a 3 prezident Účetního dvora. Na návrh členy komise jmenuje předseda Senátu spolu s předsedou Poslanecké sněmovny. Ti zároveň ze členů vyberou předsedu komise, který má na starosti koordinaci její práce. Všichni členové komise musejí být soudci s kvalifikací pro pozici soudce Kasačního soudu. Členové za svou práci pro komisi nepobírají kromě platu žádnou zvláštní odměnu a zároveň nesmějí vykonávat jinou funkci. Funkční období je 4 roky s možností jednoho znovuzvolení.

2012 zřízena
nezávislá komise

5 členů komise
s 4letým mandátem
a možností 1 znovuzvolení

Komise kromě kontroly hospodaření stran může také přímo udílet sankce za porušení zákona. Sankcemi jsou peněžní pokuty⁴⁷ (za špatné účtování, porušení výdajových limitů, nezveřejnění povinných informací aj.), výmaz z registru stran a hnutí, zákaz výkonu činnosti související s hospodařením stran. GRECO nicméně považuje nově zřízenou komisi, která nahradila předchozí Radu auditorů, za vyhovující pouze částečně, protože nemá dostatečně nastavenou a rozvinutou spolupráci s dalšími orgány pro monitoring hospodaření, a také proto, že Komise není jednoznačně hlavním a vedoucím kontrolním orgánem (GRECO, 2014b: 15–16, čl. 80). Hodnocení „není celkově neuspokojivé“ a GRECO si vyžádalo doplnění informací o plnění zbylých doporučení do 31. 12. 2015. Je tedy patrné, že pro efektivní kontrolu je klíčové systémové nastavení.

1.6 Francie

Francouzská **Národní komise pro vyúčtování kampaní a financování politiky**, zřízená už roku 1990, je dalším příkladem samostatného dozorového orgánu. Jedná se o nezávislý administrativní orgán zřízený na kolegiálním principu. Tvoří ji **9 seniorních členů**, kteří ze svých řad volí prezidenta komise, jenž jmenuje viceprezidenta. Po 3 členech navrhuje viceprezident Státní rady⁴⁸, prezident Kasačního dvora⁴⁹ a prezident Účetního dvora. Na jejich návrh členy jmenuje premiér republiky (GRECO, 2009: 15, odst. 64). **Mandát** členů je **pětiletý** s možností opakování. Členové komise jsou neodvolatelní, jedinou možností, jak komisi opustit, je rezignace nebo úmrtí. **Aparát** komise tvoří přibližně **30 zaměstnanců**, kteří jsou státními úředníky s tříletými, prodloužitelnými pracovními smlouvami. Většinu z nich tvoří úředníci z ministerstva vnitra, spravedlnosti a financí (GRECO, 2009: 15–16, odst. 65). V období revize

⁴⁴ Komise *Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici*.

⁴⁵ Jedná se o nejvyšší odvolací soud.

⁴⁶ Jedná se o orgán, který nemá českou obdobu, nejbližší mu je Nejvyšší správní soud.

⁴⁷ Dřívější pokuty navázané především na státní financování stran byly rozšířeny, státní příspěvky budou postupně zrušeny: k úplnému zrušení má dojít v roce 2017, kdy příspěvky od státu nahradí nový systém postavený na dobrovolných příspěvcích od občanů. Občané budou k financování stran motivováni daňovým zvýhodněním.

⁴⁸ Jde o nejvyšší odvolací instanci správního práva a součást výkonné moci (národní vlády). Viceprezident je jejím faktickým vedoucím.

⁴⁹ Nejvyšší odvolací instance pro občanské a trestní právo.

účetnictví stran má Komise vzhledem k velkému objemu práce v krátkém časovém intervalu k dispozici **dodatečnou pomocnou sílu** pro primární kontrolu dokumentů, která je najímána na časově omezené několikaměsíční smlouvy⁵⁰ (v roce 2008 šlo o 15 osob, počet se liší dle aktuálních potřeb),⁵¹ a využívá také služeb mnoha dalších úředníků, kteří jsou odpovědní za kontrolu účetnictví. Jde zpravidla o státní zaměstnance, popř. zaměstnance či penzionované zaměstnance z justice nebo státního zastupitelství. V roce 2008 se jednalo o přibližně 200 osob (GRECO, 2009: 15–16, odst. 65).

Rozpočet komise je součástí státního rozpočtu kapitoly Ministerstva vnitra a regionálního plánování, v roce 2006 byl ve výši 3,2 mil. euro⁵², v roce 2008 stoupl na 4,5 mil. euro⁵³ a v roce 2015 na 5,6 mil. euro⁵⁴.

1990 zřízena
nezávislá
národní komise

9 členů národní komise
s 5letým mandátem
s možností 1 znovuzvolení
a cca 30členný úřednický aparát

5,6 mil. euro rozpočet
na rok
2015

Komise může podávat podněty daňovým úřadům, státnímu zastupitelství a policii, navrhuje zastavení výplat státních příspěvků či odejmutí části příspěvků. Mimo jiné z důvodu, že komise kontrolovala pouze plnění zákonných povinností a nikoli zkoumání účelnosti, nebyla oprávněna ke kontrole dokumentů a provádění kontroly osobně přímo u politických stran, GRECO Francii doporučovalo rozšířit kontrolní pravomoci komise (GRECO, 2009: 16). Jako jedinou relevantní změnu nicméně hodnotí novou pravomoc vyžádat si dokumenty a další materiály k účetnictví, které si dříve mohly vyžádat pouze orgány činné v trestním řízení v rámci vyšetřování (GRECO, 2014c: 17–18). Francouzská komise může sloužit za příklad kontrolní instituce, která navzdory své nezávislosti nemusí být nutně efektivní a její pravomoci a působnost v praxi by měly být rozšířeny.

Do kontroly financování stran a kampaní se ve Francii částečně zapojují také Ministerstvo vnitra a státní zastupitelství na lokální úrovni (v případě výdajů na volební kampaně), Centrální úřad pro prevenci korupce, Účetní dvůr (kontrola státních příspěvků) a v rámci výkonu své působnosti částečně také daňové a soudní orgány (GRECO, 2009: 19).

I přes popsaný systém kontroly financování je celkové hodnocení GRECO v plnění doporučení v oblasti financování stran podle poslední zveřejněné (veřejné) zprávy z února 2014 „celkově neuspokojivé“ – Francií přijaté legislativní změny nejsou ze strany GRECO považovány za dostatečné, protože celkově nezvyšují transparentnost financování politických stran a účinnost kontroly (GRECO, 2014c: 21). Francie proto chystá další systémové změny.

⁵⁰ Smlouvy jsou v trvání od 1 do 6 měsíců.

⁵¹ Projet de loi de finances pour 2013: Administration générale et territoriale de l'Etat.

⁵² Novější údaj Komise na svých stránkách neuvádí.

⁵³ GRECO, 2009: 16, odst. 65.

⁵⁴ PLF 2015 – Extrait du Bleu Budgétaire de la Mission: Administration Générale et Territoriale de l'état.

1.7 Norsko

Reforma kontroly stranických financí v Norsku přišla po negativním hodnocení ze strany GRECO.⁵⁵ Hlavním dozorným orgánem je **Komise podle zákona o politických stranách**, kterou nově podle potřeby doplňuje **Komise pro audit politických stran** určená pro detailní zkoumání hospodaření stran (GRECO, 2013c: 4). Všechny **členy** hlavní kontrolní Komise podle zákona o politických stranách, kterých je minimálně **5**, jmenuje král, jemuž se komise také zodpovídá (spolu s Ministerstvem pro administrativu, reformy a církve). Délka funkčního období je **6 let**, opakování mandátu není omezeno. Kvalifikační požadavky předsedy komise odpovídají požadavkům na soudce, zbylí 4 členové tyto požadavky splňovat nemusí. Podle neformálního úzu jsou další 4 členové v tomto složení: 1 člen Statistického úřadu a 3 členové nominovaní politickými stranami v zastoupení pravice, střed, levice (ACT 2005-06-17 no. 102). Všichni členové Komise pro audit musejí být dle novely zákona o politických stranách z roku 2013 výhradně z účetních a auditorů (GRECO, 2013c: 4).

až 2 roky
vězení
za porušení
zákona

5 komisařů
s 6letým mandátem
s možností znovuzvolení

Zdroj: GRECO: 2013c: 5

Nové pravomoci zaručují od roku 2013 možnost vyžádat si v případě porušení zákonných povinností veškeré potřebné dokumenty, komise může jednat na základě vlastní iniciativy i podnětu občanů, doplňuje ji Komise pro audit, které je mj. přidělena povinnost metodického vedení (GRECO, 2013c: 4). Do kontroly je zapojen také Statistický úřad, který má na starosti zveřejňování finančních zpráv stran a internetovou databázi těchto zpráv.

Jediná původní sankce – odepření státních dotací – byla doplněna o možnost neposkytnutí části státních dotací, napomenutí, zabavení nezákonného daru, podání podnětu k zahájení trestního řízení s možnou finanční sankcí, příp. trestem odnětí svobody za závažné opakované porušení zákona až na dva roky (GRECO, 2013c: 5).

1.8 Estonsko

Estonsko přijalo změny regulace v posledních letech a pod vlivem doporučení GRECO. V roce 2010 přinesla změna Zákona o politických stranách⁵⁶ zřízení nezávislé kontrolní instituce, která dohlíží na dodržování zákonných povinností. Jedná se o **Dozorovou komisi**, kterou tvoří **7 členů**, z nichž čtyři vybírají a jmenují parlamentní strany⁵⁷ a po jednom vybírá a jmenuje Justiční kancléř, předseda Národního kontrolního úřadu a Národní volební komise (GRECO, 2012: 10). Navzdory nezávislému postavení komise je tak většina jejích členů nominována politiky. Předsedu a místopředsedu volí členové komise na prvním zasedání. Funkční období je **5 let**, orgán, který jmenuje jednotlivé členy, může však svého nominanta odvolat i dříve a nahradit jej novým členem komise.⁵⁸

7 komisařů
s 5letým mandátem

6 400 euro
je nejvyšší
možná pokuta

⁵⁵ Podoba systémového a legislativního nastavení nicméně nutně neimplikuje úroveň v praxi. Skandinávské státy obecně nemají závažné problémy a lze je hodnotit kladně.

⁵⁶ Zákon o politických stranách, RT I 2010, 9, 41.

⁵⁷ Počet členů za politické strany se odvíjí od počtu stran zastoupených v parlamentu, může se tedy do budoucna lišit (viz GRECO, 2012: 10).

⁵⁸ § 1210 zákona o politických stranách RT I.


Pravomoci komise jsou rozsáhlé: kromě běžné kontroly účetnictví stran si může vyžádat od finančního úřadu daňová přiznání jednotlivých kandidátů ve volbách, a to včetně nestranických kandidátů. Je vybavena sankčními pravomocemi od udílení pokut (ovšem pouze do výše 6 400 euro),⁵⁹ přes napomenutí, zabavení darů přijatých v rozporu se zákonem, až po návrh na rozpuštění strany (GRECO, 2012: 10–11).

1.9 Česká republika

Česká republika jako jedna z několika málo zemí setrvale ignoruje doporučení GRECO a od roku 2011, kdy dostala hodnotící zprávu včetně 9 doporučení na zlepšení situace v této oblasti, neimplementovala zatím ani jediné. Kritika ale nabývá čím dál více na intenzitě. Hodnocení z prosince 2013 dokonce obsahuje citaci, že GRECO je „silně znepokojeno zdrženlivostí vlády vytvořit nezávislý kontrolní orgán, který by kontroloval financování politických stran a volebních kampaní v České republice.“ (GRECO, 2013: 6, odst. 25)

Kontrola financování stran tak zůstává pouze na Kontrolním výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Ten má **15 členů** z řad zvolených poslanců a **3** administrativní pracovníky. Členství ve výboru je podle vlastních preferencí a domluvy s politickou stranou, za niž byli zvoleni. Předsedu volí členové ze svých řad (Zákon č. 90/1995, § 35, odst. 2). Dlouholetým předsedou výboru je Vladimír Koníček z Komunistické strany Čech a Moravy. **Délka mandátu** je shodně s délkou volebního období, tj. **4 roky**, a možnost opakování mandátu není omezena. Kontrolní výbor provádí podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích kontrolu úplnosti výročních finančních zpráv. Tyto zprávy musejí strany a hnutí odevzdat za uplynulý kalendářní rok nejpozději 1. dubna Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, a to na předepsaném formuláři s přílohami, formulář vydává vyhláškou Ministerstvo financí.⁶⁰ Součástí výroční zprávy je i zpráva auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad.

15 členů poslaneckého výboru
a 3 administrativní pracovníci

 **pokut**
udělených
politickým stranám

Zdroj: Oživení, 2015

Pokud Kontrolní výbor zjistí, že údaje uvedené ve výroční finanční zprávě strany či hnutí nejsou v souladu se zákonem, má Poslanecká sněmovna povinnost tuto informaci oznámit příslušnému finančnímu úřadu (Zákon 424/1991, § 19a, odst. 3). Pokud je výroční zpráva neúplná, vyzve komise politickou stranu k nápravě. Dary přijaté v rozporu se zákonem (pokud se na ně při kontrole přijde) je strana povinna vrátit. Pokud tak neučiní, finanční úřad by měl vyměřit politické straně pokutu ve výši dvojnásobku hodnoty daru. Za období od roku 2003 však finanční úřady žádnou pokutu politické straně neudělily.⁶¹

Zákon také stanovuje nepřilíš vysoké pokuty za překročení pravidel. Nejprísnejší sankcí je návrh na rozpuštění (případně jen pozastavení činnosti) strany, k němuž vláda na návrh Kontrolního výboru sahá v případě, že politická strana nijak nereagovala na vyžádané doplnění výroční zprávy nebo ji nedodala vůbec. O rozpuštění, resp. pozastavení činnosti strany rozhoduje Nejvyšší správní soud.⁶²

⁵⁹ Jedná se o nízkou částku. Pro srovnání, např. Portugalsko má nejvyšší možnou pokutu ve výši 170 400 euro a Slovensko 300 000 euro.

⁶⁰ Vyhláška č. 273/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 40/2010. Některé politické strany formulář kritizují pro špatnou strukturu a nevhodné nastavení položek pro vykazování účetnictví.

⁶¹ Informace získané občanským sdružením Oživení na základě žádosti podle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím od Generálního finančního ředitelství.

⁶² Aktivních politických stran v ČR je ke 12. 2. 2015 přesně 97, dalších 7 má pozastavenou činnost, k tomu existuje 120 aktivních politických hnutí a 5 hnutí s pozastavenou činností (Ministerstvo vnitra, 12. 2. 2015).

Hlavním problémem ČR je absence nezávislé kontroly. Zároveň ani kontrola prováděná parlamentním výborem není dostatečná – je pouze formální, protože výbor nemá dostatečné kapacity, pravomoci a snahy provádět hloubkovou obsahovou kontrolu hospodaření stran. Kontrola auditorů může vyvolávat spekulace o skutečné nezávislosti vykonávané činnosti – kontrolu provádějí malé auditorské firmy či osoby samostatně výdělečně činné, strany auditory mění velice zřídka a po mnoha letech, a dokonce se v minulosti stávalo, že dvě hlavní politické strany z opačného politického spektra měly totožného auditora (Titl, Palanský, Skuhrovec, 2014: 20).

1.10 Shrnutí

Nezávislé kontrolní instituce uvedených států (s výjimkou ČR) jsou samostatné úřady nebo komise, mnohdy volební komise, které zároveň zabezpečují volby. Příklad Polska ukazuje, že i ve středoevropském regionu je možné mít stabilní kontrolní instituci, která funguje skutečně nezávisle na politicích. Slovenská reforma zatím nebyla testována v praxi, protože od přijetí dosud neproběhly žádné volby, ale minimálně poukazuje na možnost přijmout rozsáhlé systémové změny. Ostatní západoevropské a severoevropské příklady přinášejí řadu detailů konkrétního řešení nastavení kontrolních orgánů.

Jako standardní se ukazuje existence nezávislého kontrolního orgánu. V evropských státech v posledních letech narůstá počet těchto orgánů, které mají samostatné postavení a věnují se výhradně kontrole hospodaření stran. Mezi hlavní pravomoci patří obsahová kontrola a zveřejňování odevzdávaných finančních zpráv, dohledávání podrobností v případě zjištěných nejasností, případně spolupráce s dalšími orgány za účelem zjištění potřebných dat,⁶³ vyšetřování podnětů, udílení sankcí či podávání podnětů k uvalení sankcí.

Počet kontrolorů se pohybuje od 3 do 14. Potřebný rozsah kapacit se odvíjí od celkové činnosti kontrolního orgánu, je však nezbytné, aby byly kapacity dostatečné, a tedy aby měly prostor pro hloubkovou a proaktivní analytickou kontrolu, aby měly prostor řešit došlé podněty a aby své úkoly nenaplňovaly z nedostatku času pouze formálně. Jako možné řešení zvýšené potřeby kapacit v období kontroly následně po odevzdání výročních zpráv politických stran lze vnímat francouzské využívání státních úředníků, to ale přináší možnost potenciálního ovlivňování ze strany vrcholných (politických) představitelů úřadu, kde úředník působí.⁶⁴

Způsob jmenování kontrolorů neodpovídá vždy čistě nezávislému mechanismu, ale ve více případech se objevuje inspirativní rozdělení nominací mezi více nezávislých institucí (především soudy různého typu). S výjimkou Polska a Francie je mandát kontrolorů stanoven na několik let (od 4 do 6), poměrně často existuje možnost znovuzvolení. Jako vhodné se jeví nastavení funkčního období tak, aby se nepřekrývalo s volebním obdobím. Tím dochází k časovému překryvu působení, které posiluje pravděpodobnost nezávislého působení kontroly, odolnost vůči případným politickým tlakům či provázáním na vládnoucí politické představitele. Možnost znovuzvolení je sice ve většině zkoumaných států legislativně umožněna, nicméně pro zajištění nezávislosti je vhodnější opakování mandátu neumožnit. Eliminuje se tím možnost kontrolorů ovlivňovat svou práci a svá hodnocení tak, aby se zalíbili těm, kteří je navrhují nebo jmenují.⁶⁵

Udílení sankcí je zpravidla svěřeno přímo kontrolní instituci a nabývá forem pokuty, odejmutí státních příspěvků, zrušení strany či podání podnětu k zahájení trestního řízení s odpovědnými osobami.

⁶³ Jedná se především o spolupráci s orgány činnými v trestním řízení, které mohou dohledávat účetní dokumenty k podezřelým transakcím i v případě, že k tomu samotný kontrolní orgán není pověřený.

⁶⁴ GRECO zároveň hodnotí francouzský systém jako nedostatečně efektivní, což zadalo impuls pro aktuálně chystané systémové změny.

⁶⁵ Právě jmenování politickými představiteli je zcela běžné i tam, kde je mechanismus nominování konstruován zcela nezávisle na politické moci.

2 Sankce

V této kapitole se nejprve podíváme, jaké sankce se uplatňují v evropských státech, a poté se podrobněji podíváme na případ Polska, kde kontrola funguje skutečně nezávisle.

Nejčastějším typem sankce v Evropě je finanční pokuta, kterou z evropských států neuplatňuje pouze Lucembursko, Andorra, Malta, Moldavsko a Ukrajina. Dalšími dvěma rozšířenými způsoby sankcionování překročení zákona je odejmutí státních příspěvků a možnost trestu odnětí svobody. Celkem 18 států konfiskuje dary přijaté v rozporu se zákonem. Zrušení strany či pozastavení její činnosti je uplatňováno především ve střední a východní Evropě. Ztráta nominace, mandátu popřípadě politických práv (především možnosti kandidovat) je již spíše výjimečným úkazem. Bez jakékoli sankce je pouze Švýcarsko. Podrobnosti přináší Tabulka 2.

Tabulka 2: Přehled sankcí platných v evropských státech

Sankce	Celkem (%)	Stát, kde se sankce uplatňuje
Finanční pokuta	34 (77,3 %)	AT, BE, FR ⁶⁶ , DE, MC, NL, DK, EE, FI, IS, IE, LV, LT, NO, SE, UK, AL, BIH, HR, CY, GR, IT ⁶⁷ , MK, ME, PT, RS, SI, ES, BG, CZ, HU, PL, RO, SK
Odnětí státních příspěvků či jejich části	26 (59,1 %)	BE, FR, DE, LU, NL, DK, FI, IE, LV, LT, NO, AL, AND, HR, CY, GR, MK, RS, ES, BG, CZ, HU, MD, PL, RO, SK ⁶⁸
Vězení	24 (54,5 %)	BE, FR, DE, MC, NL, DK, FI, IS, IE, LV, LT, NO, UK, CY, GR, MK, PT, RS, ES, CZ, PL, RO, SK, UA
Konfiskace daru přijatého v rozporu se zákonem	18 (40,9 %)	AT, DE, IS, LV, NO, UK, BIH, HR, GR, MK, PT, BG, CZ, HU, MD, PL, RO, SK
Zrušení strany	11 (25,0 %)	LV, LT, UK, BY, BG, CZ, MD, PL, RUS, SK ⁶⁹ , UA
Pozastavení činnosti strany	5 (11,4 %)	LV, LT, BY, CZ, RUS
Ztráta získaného mandátu	5 (11,4 %)	BE, FR, GR, IT, BG
Ztráta nominace kandidáta	3 (6,8 %)	BY, MD, RUS
Odejmutí politických práv	3 (6,8 %)	LT, AL, ES
Žádná	1 (2,3 %)	CH
Jiná	6 (13,6 %)	IE, LT, MT, MD, RUS, UA
Celkem	134*	
Nezjištěno	2	Lichtenštejnsko, San Marino

Legenda: AL – Albánie, AND – Andorra, AT – Rakousko, BE – Belgie, BG – Bulharsko, BIH – Bosna a Hercegovina, BY – Bělorusko, CZ – Česká republika, CY – Kypr, DE – Německo, DK – Dánsko, EE – Estonsko, ES – Španělsko, FI – Finsko, FR – Francie, GR – Řecko, HR – Chorvatsko, HU – Maďarsko, CH – Švýcarsko, IE – Irsko, IS – Island, IT – Itálie, LT – Litva, LU – Lucembursko, LV – Lotyšsko, MC – Monako, MD – Moldavsko, ME – Černá Hora, MK – Makedonie, MT – Malta, NL – Nizozemsko, NO – Norsko, PL – Polsko, PT – Portugalsko, RS – Srbsko, RO – Rumunsko, RUS – Rusko, SE – Švédsko, SI – Slovinsko, SK – Slovensko, UA – Ukrajina, UK – Spojené království

* Celkem bylo hodnoceno 44 států, jednalo se však zpravidla o více možností najednou.

Zdroj: IDEA, 2015⁷⁰, vlastní zpracování

⁶⁶ Přehled udělených pokut a odnětí státních příspěvků je k dispozici v Hodnotící zprávě GRECO, 2008: 20.

⁶⁷ Může dopadat i přímo na konkrétní zaměstnance strany, např. na pokladníka politické strany.

⁶⁸ Aktualizováno o sankce z nového zákona z roku 2014.

⁶⁹ Doplněno o sankci zrušení strany, která již delší dobu platí, ale IDEA ji neuvádí.

⁷⁰ Data jsou dostupná na WWW: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=296®ion=50> (13. 2. 2015).

Pro ukázkou uplatňování sankcí si vezmeme za příklad **Polsko**, kde funguje dohledový mechanismus nezávisle a nadstranicky. V Polsku platí dle zákona o politických stranách povinnost odevzdávat zprávy o financování kampaní, každoročně také výroční finanční zprávu a podrobnou zprávu o využití státních příspěvků, které tvoří většinu příjmů stran. Komise si může vyžádat od strany ve stanoveném termínu opravu anebo v případě pochybností podání vysvětlení. Může si také vyžádat navazující spolupráci státních orgánů k vynucení zákonných povinností včetně orgánů trestních a daňových (GRECO, 2008 a Zákon o politických stranách).

Za správné delikty se uděluje pokuta až do výše 1 milionu polských zlotých (přibližně 289 000 euro). Při nezaslání finanční zprávy volební komisi do 31. března je strana (po rozhodnutí Nejvyššího soudu) vymazána z registru politických stran (Zákon o politických stranách, čl. 38c). Pokud strana zprávu dodá, ale volební komise ji pro závažné chyby odmítne, měla by strana na 3 roky ztratit nárok na státní příspěvky (Zákon o politických stranách, čl. 38d); v praxi toto ustanovení ne zcela a vždy funguje.⁷¹ Nezákonně přijaté dary propadnou státu. Obecně byly sankce v minulosti uděleny stranám napříč politickým spektrem, a to i vládnoucí straně.⁷²

Odmítnutí informací o využití státních prostředků ze strany PKW nastalo mezi lety 2002–2013 pouze jedinkrát⁷³: v roce 2008 odmítla vyúčtování LPR za rok 2007 kvůli absenci zprávy auditora o příjmech do volebního fondu.⁷⁴ Zato odmítnutí finanční zprávy týkající se voleb se děje velmi často a dotýká se jak opozičních, tak vládnoucích stran. Nutno podotknout, že většina případů se týká menších a nevýznamných stran. Podrobnosti ukazuje tabulka 3.

⁷¹ Zákon o politických stranách k tomuto v článku 38 d) říká, že „politická strana ztrácí právo na státní příspěvky na 3 roky, ve kterých na ně má právo“, což se vztahuje na strany se ziskem nad 3 % ve volbách, resp. 6 % pro koalice. V praxi je ovšem tato pokuta při každých dalších volbách zrušena. Dobře je to vidět na případu strany SLD, jejíž zpráva za rok 2006 byla odmítnuta, nicméně státní příspěvky navázané na zisk z následujících voleb, konaných v roce 2006, jí odejmuty nebyly. Naproti tomu strana PLN po odmítnutí zprávy za rok 2001 státní příspěvky na 3 roky skutečně ztratila a k tomu musela do státní kasy zaplatit přes 9 milionů zlotých.

⁷² Viz Tabulka 3 uvedená níže.

⁷³ K tomu více než desetkrát PKW přijala informaci s naznačením neregulérnosti v hospodaření strany.

⁷⁴ Případ vzbudil řadu diskuzí o adekvátnosti rozhodnutí Nejvyššího soudu, protože důvodem pro nedodání zprávy auditora byla chyba na straně auditora (nikoli potrestané strany), která byla způsobena tím, že auditorka byla nemocná, a neměla tak čas zpracovat zprávu ve stanoveném termínu.

Níže uvádíme přehled udělených sankcí v letech 2001–2015.

Tabulka 3: Přehled udělených sankcí ze strany polské Národní volební komise

Rok	Sankcionované strany	Důvod odmítnutí zprávy
VII/2002	PSL (vládnoucí) menší nevýznamné strany	PSL: chybějící zvláštní bankovní účet pro volební fond a přijetí platby v hotovosti do tohoto fondu, což je zakázáno
X/2003	PSL (vládnoucí) menší nevýznamné strany	PSL: nesrovnalosti při prodeji nemovitosti, z něhož plynuly výnosy politické straně
X/2004	PSL (do 3. března vládnoucí) 11 menších nevýznamných stran	PSL: příjem od právnických osob a z nájmu
XI/2005	7 menších nevýznamných stran	
VII/2006	17 menších nevýznamných stran	
VIII/2007	SLD (opoziční) PIS (vládnoucí) 6 menších nevýznamných stran	SLD: výběr peněz mimo bankovní účet PIS: přijetí darů od právnických osob a cizinců, Nejvyšší soud vyhověl odvolání PIS ⁷⁵
VIII/2008	LPR (do 13. srpna vládnoucí) Samoobrana (do 13. srpna vládnoucí) 7 menších nevýznamných stran	LPR: chybějící zpráva auditora ohledně volebního fondu ⁷⁶ Samoobrana: financování povolebních závazků z jiných zdrojů než z volebního fondu
VI/2009	5 menších nevýznamných stran	
X/2010	9 menších nevýznamných stran	
XII/2011	16 menších nevýznamných stran	
XI/2012	9 menších nevýznamných stran	
X/2013	5 menších nevýznamných stran	
I/2015	PSL (vládnoucí) KNP (opoziční) 9 menších nevýznamných stran	PSL: jedna z regionálních poboček ukládala finance mimo bankovní účet strany. Nejvyšší soud vyhověl odvolání PSL. KNP: závazky strany uhradil jeden ze členů strany

Legenda: KNP – Kongres Nowej Prawicy, LPR – Ligi Polskich Rodzin, PIS – Právo a spravedlnost, PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe, SLD – Sojusz Lewicy Demokratycznej

Zdroj: Państwowa Komisja Wyborcza, 2015⁷⁷

⁷⁵ PIS se obrátila na Nejvyšší soud, který ve velmi zajímavém verdiktu konstatoval, že předmětné peníze měla strana na separátním účtu a nikdy je nepoužila a že o „přijetí“ peněz na stranický účet lze hovořit pouze v případě, že strana si je vědoma, že peníze na daném účtu má. Jednalo se o jeden ze dvou případů, kdy Nejvyšší soud rozhodl, že odvolání proti PKW je ospravedlněné. Druhý případ se týkal malé strany Polská národní komunita.

⁷⁶ K tomuto se vztahuje již zmíněný zajímavý rozsudek polského Nejvyššího soudu, kdy konstatoval, že chybějící zpráva auditora vede k předpokladu porušení zákonných povinností, a to bez ohledu na to, zda lze prokázat, že k takovému porušení došlo. Jedná se o již zmíněný případ, kdy důvodem byla nemoc auditorky a její návazná neschopnost dodat zprávu včas.

⁷⁷ Zprávy PKW jsou dostupné na: <http://pkw.gov.pl/finansowanie-partii-politycznych/finansowanie-partii-politycznych.html> (9. 2. 2015).

3 Auditori

Auditování účetnictví politických stran je standardním nástrojem kontroly. Jeho podmínky by měly zajistit nezávislost této kontroly. Je proto zásadní, aby auditor nebyl v žádném vztahu s auditovanou stranou. Vztah mezi stranou a auditorem se ovšem může za léta spolupráce vytvořit, podobně jako informace o stranictví nemusí nutně vypovídat o sympatiích auditora ke straně a jeho ochotě upravit závěry auditu podle přání strany. Tyto obtíže mohou být podpořeny i nedostatečným dozorem profesní komory auditorů. I proto některé státy hledají způsoby, jak provádět výběr auditora co nejvíce nezávisle. Objevuje se proto výběr auditora stanovený arbitrárně (přidělení dozorovým orgánem či losováním), existuje povinná rotace auditorů (tedy omezení doby, kdy stranu audituje jeden auditor) či zdvojení auditorů (povinný audit dvěma nezávislými auditory).

Důležité je mít na paměti, že auditori kontrolují především správnost účetnictví. Neprovádí hloubkovou kontrolu toho, zda vykazované údaje odpovídají skutečnosti. Proto je třeba chápat poskytování auditorských služeb jako vhodný doplňkový nástroj, který ovšem sám o sobě nestačí, a musí existovat mechanismus, který zajistí hloubkovou analytickou kontrolu toho, jak skutečně strany hospodaří a financují svou činnost.⁷⁸

Nyní se pro inspiraci podrobněji podíváme na úpravu několika států, které působení auditorů v tomto ohledu rozpracovaly.

V **Polsku** auditori kontrolují každoročně finanční zprávy s vyúčtováním státních příspěvků, zprávy o zdrojích, příjmech a výdajích z volebního fondu a zprávy volebních výborů⁷⁹, které se zapojily do voleb. Auditor vypracovává zprávu, kterou předává Národní volební komisi, dané politické straně, popř. i volebnímu výboru dané strany. Auditor má přístup ke kompletní finanční dokumentaci kontrolovaného subjektu. **Auditory vybírá Národní volební komise (PKW)** (Zákon o politických stranách, kap. 4, čl. 34, odst. 4). **Náklady hradí Národní volební úřad** (Krajowe Biuro Wyborcze) a jsou tedy hrazeny ze státního rozpočtu. Seznam auditorů k výběru dodá komisi Národní rada auditorů v počtu dohodnutém s komisí. Jeden auditor ročně zpracovává zprávu pro jeden až tři subjekty a nemůže kontrolovat stejný subjekt více let po sobě. To je ovšem poněkud problematické, protože auditor se s účetní jednotkou nějakou dobu seznamuje a přibližně až ve druhém nebo spíše třetím roce je schopen podat návrhy na systémové změny účetnictví. Práci auditorů kontroluje Státní volební úřad (Krajowe Biuro Wyborcze) a profesní komora auditorů (GRECO, 2008: 13–16, odst. 49 a 56).

Na **Slovensku** probíhá **losování** auditorů. Auditora politické straně vybírá ze seznamu auditorů Slovenská komora auditorů (Zákon č. 540/2007 Sb., § 35, písm. g). Auditori musejí deklarovat absenci střetu zájmů s politickými stranami. Otázkou, která při losování auditora vyvstává, je cena auditu. Tu upravuje zákon o auditorech a stanovuje, že odměna za audit nesmí neodůvodněně převyšovat běžnou odměnu daného auditora za srovnatelný audit, zároveň má auditor a auditorská společnost nárok na úhradu výdajů účelně vynaložených v přímé souvislosti s výkonem auditu (Zákon č. 540/2007, § 21, odst. 5). Podle zprávy výboru Národní rady pro finance a rozpočet, která byla pověřená kontrolou výročních zpráv, jsou nejčastějšími problémy v souvislosti s auditováním stran ztížená komunikace auditora se zástupcem strany (neaktuální adresa, nepřebírání pošty) a odmítavý postoj politické strany k auditu z důvodu nedostatečného nebo neexistujícího majetku a finančních prostředků (nepodepisování smluv, nevyplácení odměny auditorovi, vysoká cena) (Výbor Národní rady pro finance a rozpočet, 2013: 10).

Jiný model mají ve **Francii**, kde hrají auditori velkou roli. Každá strana má účetnictví ze zákona auditováno **dvěma na sobě nezávislými auditory**. Ti musejí být registrováni v profesní organizaci,⁸⁰ nesmějí pro danou stranu vykonávat služby účetního či finančního rázu, zároveň nesmějí zastávat výkonnou pozici v dané straně, ani politický mandát v rámci místních úřadů. Nejsou vybíráni Státní komisí, vybírají si je strany samy. Mohou působit po dobu 6 let

⁷⁸ V praxi se může jednat např. o to, zda vykazovaná nakoupená inzercí odpovídá zrealizované kampani, zda se nevyskytují podezřelé skutečnosti u přijímaných darů (např. kumulace darů pod stanovený limit) či jestli nejsou ve straně podezřelé finanční pohyby mezi různými subjekty (např. poskytování úvěrů za neobvykle výhodných podmínek v návaznosti na poskytnuté výhody věřiteli).

⁷⁹ Volební výbory jsou cosi jako institucionalizovaná kandidátní listina, reprezentuje kandidátní listinu navenek. Viz čl. 96 Zákona o volbách do Sejmu a do Senátu z 12. 4. 2001.).

⁸⁰ Compagnie régionale de commissaires aux comptes.

s možností prodloužení tohoto mandátu. Jejich práci reguluje speciální profesní norma.⁸¹ Auditor musí zkontrolovat, zda účetnictví bylo sestaveno na základě zákonných požadavků a účetních standardů, zda poskytuje dostatečné ujištění, že obsahuje pravdivý a úplný přehled na základě potřebných dokumentů, a zda naplňuje zákonné požadavky. Auditor může zveřejnit (předat komisi) doplňující informace (např. že neměl dostatek času zkontrolovat veškeré účty). Pokud auditor objeví nějakou nesrovnalost, musí informovat příslušný řídicí orgán politické strany. Auditů nepodléhají neziskové subjekty propojené se stranami, stejně jako kandidáti a účty na kampaně, což lze hodnotit jako systémovou mezeru.

Představené modely ukazují různé možnosti toho, jak objektivizovat výběr auditorů. Zajímavý je především polský systém, kde jsou auditoři arbitrárně vybíráni – a zároveň placeni – dozorovým orgánem. Potíží zde je každoroční střídání auditorů. Naopak francouzský způsob zdvojení auditorů neslibuje žádný rozdíl od kontroly jednoho auditora v případech, kdy systém selhává – tedy např. v případě, že auditoři jsou navázáni na strany a audit neprobíhá nezávisle. Slovenský model losování auditorů může být v praxi problematický: zkušenosti auditorů se značně liší, ve hře je také otázka ceny auditu – vzniká nutnost stanovit pevnou sazbu či zavést úhradu nákladů státem, protože jinak hrozí nerovnost, která by teoreticky v důsledku mohla narušit rovnost práv a povinností politických stran.

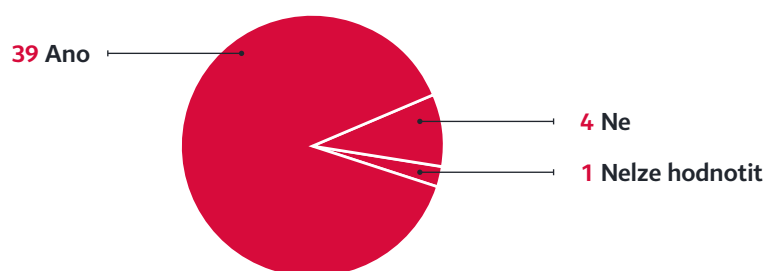
Polsko a Slovensko v zajištění objektivního výběru auditorů postoupily dále, když určují auditory zcela nezávisle na straně. Nutno poznamenat, že je vždy důležité, nakolik funguje profesní organizace auditorů: zda vykonává kontrolu a adekvátně sankcionuje porušení pravidel. V tomto by význam měl hrát i dozorový orgán, který by v případě zjištění závažného pochybení v hospodaření strany, které auditor ponechal bez povšimnutí, měl informovat profesní organizaci a ta by měla na dotčeného auditora uvalit adekvátní sankci.

⁸¹ Norme 7-103 relative à la certification des comptes des formations politiques.

4 Kontrola veřejnosti a médií

Zcela základním nástrojem pro zajištění veřejné kontroly by mělo být **zveřejňování finančních zpráv** politických stran. Jak ukazuje následující Graf 1, zveřejňování finančních zpráv je v evropských zemích zcela běžné. Např. ve Francii finanční zprávy uveřejňuje na svém webu speciální kontrolní komise, která také zajišťuje jejich zveřejnění ve zjednodušené formě ve státním tisku (*Journal officiel de la République française*). Podobně je zveřejňuje na svém webu i lotyšská protikorupční agentura (*Corruption Prevention and Combating Bureau*), litevská komise CEC, pouze na webu potom britská volební komise, polská volební komise, portugalský kontrolní úřad, švédská agentura *Kammarkollegiet*, irská komise (*Standards in Public Office Commission*) a řada dalších.

Graf 1: Zveřejňování informací z finančních zpráv politických stran v Evropě



Zdroj: IDEA, 2015⁸²

Otázkou ovšem je, v jaké podobě jsou informace a data zveřejněny: jak, kým, v jakém termínu, jaký je k nim přístup a zda lze zveřejněná elektronická data exportovat a získat ve strojově čitelném formátu pro kontrolní analýzy a další zpracování. Z pohledu maximalizace veřejné kontroly by měly být finanční zprávy zveřejňovány povinně v elektronické podobě na internetu s možností si jednotlivé zprávy stáhnout a uložit na vlastním počítači, na jednom místě (ideálně na webových stránkách kontrolního orgánu), obratem po jejich obdržení, a to včetně případných oprav, a ideálně také exportovatelné ve formátu umožňujícím další zpracování.⁸³ Databáze by měla být uživatelsky přívětivá a měla by obsahovat možnost vyhledávání konkrétní strany a finanční zprávy.

Dobrym příkladem může být britská **online databáze darů, výdajů za kampaň, půjček a vyúčtování**, ve které lze jednoduše vyhledávat s tím, že se zobrazí **podrobnosti o každé transakci**, a hledání je možné podle názvu strany, typu voleb, období, výše daru, dárců, účetní jednotky a dalších kritérií. Lze si dokonce **stáhnout naskenované faktury**, které jsou zveřejňované, přesáhne-li výdaj hodnotu 200 liber. Faktury mají začerněné identifikační údaje, ovšem název firmy, cena, fakturované zboží i datum zůstávají zveřejňované. Vyhledávat lze i informace o „třetích osobách“ ve smyslu osob či entit hradících kampaň,⁸⁴ které se ve Velké Británii musejí povinně registrovat. V případě darů se zobrazuje jejich výše, jména dárců, datum a kdo dary přijal, u právnických osob také sídlo. K dispozici je i telefonní linka, kam lze zavolat v případě potíží s vyhledáváním. Databáze obsahuje také vyúčtování stran.⁸⁵ Při jejich zobrazování je možné využívat automaticky generované tabulky a grafy, což nabízí informace v přehledné a srozumitelné formě.⁸⁶ Data do databáze vyplňují samotní zástupci stran skrze specifický chráněný přístup (uživatelské rozhraní s unikátním identifikačním číslem a heslem). **Vyplňování údajů** tedy probíhá **prostřednictvím webového rozhraní**. Jediné, co databáze nenabízí, je export vybraných dat.

⁸² IDEA, dostupné na WWW: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=291®ion=50> (13. 2. 2015).

⁸³ Ideálně ve formátu xls a csv.

⁸⁴ Databáze obsahuje i referenda, kdy se do nich zapojují různá hnutí podporující určité postoje.

⁸⁵ Viz <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/political-parties-annual-accounts> (15. 2. 2015).

⁸⁶ Viz <http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/political-parties-annual-accounts/details-of-accounts> (15. 2. 2015).

Dalším nástrojem ke zvýšení transparentnosti bývá **oddělení a případné zveřejnění bankovních účtů**. Například portugalské politické strany musejí mít zřízeny zvláštní účty: jeden určený pouze pro příjem darů, jeden pouze na úhradu výdajů volební kampaně. Prozatím nepříliš rozšířenou novinkou jsou tzv. **transparentní bankovní účty**. Ty ukazují veškeré transakce a lze v nich vyhledávat podle data či typu transakce. Dnes je nabízí již řada bank (např. v ČR je nabízejí již téměř všechny velké banky, mezi prvními byly Raiffeisen Banka⁸⁷ a Fio Banka⁸⁸). Využívání transparentních účtů bylo povinné pro prezidentské volby v ČR konané v roce 2013, nicméně pro ostatní volby dosud tato povinnost neplatí a ani v zahraničí se zatím nejedná o využívaný nástroj. Jeho výhodou je přehled transakcí v reálném čase,⁸⁹ nicméně transparentní účet nevyřeší vše. Jeho nevýhody⁹⁰ spočívají v tom, že platby jsou mnohdy v podstatě neidentifikovatelné, protože obsahují příliš málo údajů, částky mohou být souhrnné, a tedy i značně vysoké, přičemž není (a nemůže být) vidět na konkrétní položky.⁹¹ Zároveň v praxi lze transakce provádět i mimo tento účet, a je tedy nutná další kontrola zaměřená na využívání nezákonných zdrojů financování. Transparentní účet je vhodný nástroj podporující průhlednost hospodaření, musí však být doplněn další kontrolou. Ta se musí zaměřit na celkové financování stran tak, aby si mohla o jejím financování udělat komplexní obrázek. Transparentní účty by měly být povinné pro veškeré hospodaření stran – tzn. transparentní účty na běžný provoz doplněné transparentními účty na volební kampaně, protože pouze díky celkovému pokrytí lze kontrolovat hospodaření dané strany. Jako výjimku lze přijmout účet na hrazení členských příspěvků a mezd, což jsou citlivé osobní údaje.

Inspirací může být také britská **podpora pro novináře**, kdy Volební komise vydává osvětové příručky ke každým konaným volbám včetně referend a poskytuje široký servis médiím.⁹² Ideálním postupem je **také zveřejňovat veškeré informace a rozhodnutí kontrolních institucí**. V tomto může být příkladem opět britská volební komise, která zveřejňuje informace od podrobných postupů své práce po platy zaměstnanců.⁹³

⁸⁷ Viz <http://www.rb.cz/en/corporation-finance/firms/corporate-accounts/accounts-for-non-profit-organisations/transparent-account/> (15. 2. 2015).

⁸⁸ Viz <http://www.fio.cz/bank-services/bank-accounts/transparent-account> (15. 2. 2015).

⁸⁹ Tím je myšleno, že informace o transakcích jsou k dispozici v řádu dní, nikoli jednou za rok do 1. dubna. Některé transakce mohou být na účet připsány (a tedy se na účtu zobrazit) i několik dní po vykonání dané transakce.

⁹⁰ Nevýhody ukázaly prezidentské volby v ČR v roce 2013. Podrobný monitoring transparentnosti těchto voleb provedla česká pobočka Transparency International ve spolupráci se sdružením Naši politici. Více na WWW: <http://www.transparentnivolby.cz/prezident2013/> (15. 2. 2015).

⁹¹ Jedná se především o platby reklamním a mediálním agenturám, kdy ze souhrnné platby na např. „zajištění kampaně“ nelze vyčíst, jaké typy reklamy, akcí, reklamních nosičů apod. daná platba pokrývá.

⁹² Dostupné na WWW: <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a-journalist/resources-for-media> (15. 2. 2015).

⁹³ Viz <http://www.electoralcommission.org.uk/our-publication-scheme>, výroční zprávy viz <http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/publications/corporate-publications> (15. 2. 2015).

Následující Tabulka 4 shrnuje možné nástroje podporující transparentnost, které primárně slouží veřejnosti a médiím.

Tabulka 4: Obvyklé způsoby zpřístupňování informací

Způsob zveřejnění informací ⁹⁴	Příklady evropských států
Výroční finanční zprávy dostupné online na jednom místě	FR, UK, LT, LV, SE, IE, SK, SI, GER, PL
Publikace (zjednodušených) výročních zpráv v národním tisku	FR, IT, LT, LV, SI, HU, PL, AT
Samostatné finanční zprávy s vyúčtováním jednotlivých volebních kampaní	IT, ES, PT, HR, CY, GR, SI
Samostatný bankovní účet a) pro příjmy, b) pro výdaje stran (odděleně)	PT
Online databáze s daty o financování	UK
Samostatný transparentní bankovní účet na volební kampaně	CZ – pouze pro volby prezidenta republiky
Nálezy z kontrol a rozhodnutí o sankcích	PL
Výroční zpráva kontrolní instituce	UK

Legenda: AT – Rakousko, CY – Kypr, ES – Španělsko, GER – Německo, GR – Řecko, IE – Irsko, LT – Litva, LV – Lotyšsko, FR – Francie, IT – Itálie, PL – Polsko, PT – Portugalsko, SE – Švédsko, SI – Slovinsko, SK – Slovensko, UK – Spojené království

Zdroj: IDEA, 2015, vlastní zpracování

⁹⁴ Periodicita odevzdávání je zpravidla jednou ročně. Roční periodicita se týká států: Albánie, Belgie, Bulharsko, Černá Hora, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Nizozemsko, Norsko, Island, Itálie, Irsko, Kypr, Lucembursko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Portugalsko, Řecko, Rumunsko (pro dary), Slovensko, Srbsko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Velká Británie. Půlroční periodicita odevzdávání potom platí pro Chorvatsko a Rumunsko (pro členské příspěvky), čtvrtletní pro Rusko, Ukrajinu (daně) a měsíční pro Estonsko (dary a příspěvky) a Rumunsko (pro státní příspěvky a výdaje).

5 Problémy

Podrobná hodnocení států spolu s doporučeními na změny regulace financování stran vytváří skupina GRECO. Podíváme se proto, nakolik hodnocené státy doporučení GRECO implementují.

Tabulka 5: Přehled plnění doporučení GRECO ve vybraných evropských státech

Stát	Počet doporučení GRECO	Splněno (z toho částečně) ⁹⁵	Nesplněno
Estonsko	9	9 (1)	0
Česká republika	9	0 (0)	9
Francie	11	10 (8)	1
Itálie	7	7 (4)	0
Norsko	6	6 (0)	0
Polsko	8	8 (3)	0
Portugalsko	7	6 (1)	1
Slovensko	10	9 (2)	1
Velká Británie	6	4 (0)	2

Zdroj: GRECO, 2015⁹⁶

Z uvedených údajů jasně vyplývá, že Česká republika jako jediná z uvedených států neimplementovala žádné doporučení a dalece tak zaostává za svými sousedy i západními evropskými státy. Určité problémy s plněním lze vysledovat také ve Francii, kde bylo 8 z 11 doporučení splněno pouze částečně, podobně jako v Itálii (4 ze 7 pouze částečně).

Tabulka 5 ovšem ukazuje pouze počty udělených doporučení, nikoli jejich obsah. Pro státy s pokročilou politickou kulturou, vyspělou demokracií a nízkou mírou korupce, jako je Velká Británie nebo Norsko se jedná o doporučení o poznání méně závažná než např. pro Českou republiku.

⁹⁵ GRECO uvádí u každého doporučení, zda je splněno nebo splněno pouze částečně. Pro celkové kladné hodnocení daného státu není nutné mít všechna doporučení splněna zcela, mnohdy je hodnocení úspěšně ukončeno i v případě, že některá doporučení jsou implementována pouze částečně.

⁹⁶ Data vytažena z hodnotících zpráv dotčených států. Data o počtu implementovaných doporučení vychází z posledních zveřejněných zpráv k datu 17. 2. 2015. Hodnotící zprávy jsou dostupné na WWW: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp (17. 2. 2015).

Hlavní problémy

Podíváme-li se na nejproblematictější místa kontroly hospodaření stran v představených státech, lze konstatovat existenci těchto **hlavních problémů**:

- **Kontrola není aplikována a realizována v dostatečném rozsahu.** Např. není proaktivní a iniciovaná kontrolní institucí na základě vlastního uvážení (např. Polsko, ale také Dánsko), nemá pravomoc vyžadovat účetní dokumentaci pro prověřování hospodaření, případně i informace o dodavatelích zboží a služeb (v minulosti Francie, aktuálně např. Španělsko), nemá k dispozici dostatečné kapacity (Polsko, ale také např. Belgie, v minulosti Polsko a Portugalsko), zaměřuje se především na kontrolu státních příspěvků a upozaďuje kontrolu darů od soukromých osob (Polsko), kontrola pokrývá pouze určité příjmy (Německo, kde lze přijímat anonymní dary do výše 5 000 euro a hotovostní dary do výše 1 000 euro, ve výroční zprávě musejí být pouze dárči nad 10 000 euro celkem), anebo je většina kontrolorů jmenována politiky, nikoli nezávislými orgány (Slovensko, ale také Belgie a Lotyšsko).
- **Vymahatelnost zákona je v praxi nízká** v důsledku malých kontrolních a sankčních pravomocí či je kontrola prováděna pouze z formálního hlediska (Česká republika – pomíneme-li fakt, že není navíc ani nezávislá).
- **Některé kontrolní pravomoci zůstávají** ministerstvu, tedy **orgánu výkonné moci** pod politickým dohledem (Slovensko, ale také např. Dánsko), případně je nezávislá kontrolní instituce navázaná a provozně závislá na ministerstvu (Francie či Polsko, ale také Nizozemsko).
- **Spolupráce s dalšími orgány** pro monitoring hospodaření **není dostatečně nastavená**,⁹⁷ případně kontrolní orgán není jednoznačně hlavním a vedoucím kontrolním orgánem (Itálie, dříve např. Norsko).
- **Formát pro podávání finančních zpráv** a dalších dokladů **není jednotný** (Francie).
- **Finanční zprávy** a informace o hospodaření stran **nejsou jednoduše přístupné** veřejnosti (Francie, Česká republika, Rakousko).
- **Není vytvořen systém způsobu podávání námitek** a podnětů k prošetření od občanů a médií (např. Polsko).
- **Schází možnost podávat podněty k prošetření** podezření z porušení zákonných povinností v průběhu celého kalendářního roku (např. Polsko nabízí pouze možnost obrátit se na volební komisi v termínu 30 dní od zveřejnění hodnotící zprávy.)
- **Sankce a sankční pravomoci nejsou dostatečné** (Francie, Estonsko, ale také Litva) anebo nejsou dostatečně propracované, příp. narážejí na řadu omezení, což v praxi vede k malé míře jejich uplatňování (např. v Polsku by ztráta státních příspěvků na 3 roky neměla být zrušena dalšími volbami, ale měla by platit po celou dobu, na kterou byla udělena).
- **Zcela schází nezávislý kontrolní a sankční mechanismus** (Česká republika).

⁹⁷ Pravidla a procesy spolupráce nejsou ukotvené v legislativě, popřípadě nejsou nastavené ani v praxi.

6 Parametry ideálně fungující nezávislé kontroly

Na základě představených modelů z evropských států a ze zkušeností z praktického fungování dotčených kontrolních mechanismů zaměřujících se na hospodaření politických stran lze vysledovat a pojmenovat soubor funkčních parametrů, které lze obecně doporučit. Jedná se o následující:

1) Nezávislé organizační postavení:

- Jednoznačně stanovený jeden orgán, který nese jasnou odpovědnost za kontrolu a ideálně zároveň řeší také sankce, zveřejňování údajů a poskytování metodické podpory stranám a kandidátům
- Jasně nastavená pravidla a meze spolupráce s dalšími orgány, které se zapojují do kontroly či rozhodují o sankcích
- Organizačně, personálně i funkčně nezávislé postavení kontrolního orgánu bez provázanosti na výkonnou a zákonodárnou moc v maximální možné míře, a to i z hlediska způsobu jmenování kontrolorů⁹⁸
- Zabezpečený dostatečný rozpočet, vedený v ideálním případě v samostatné kapitole státního rozpočtu (nikoli navázaný na kapitolu určité složky výkonné moci, např. ministerstva vnitra)

2) Kvalitní zastoupení v kontrolním orgánu:

- Dostatečné kapacity kontrolního orgánu z pohledu personálního, odborného, rozpočtového, a to včetně dostatečné administrativní podpory a odpovídající kvalifikace kontrolorů (vhodná je kombinace soudců a auditorů⁹⁹)
- Jasná a odpovídající pravidla a transparentní proces nominace, volby a jmenování členů tohoto orgánu zajišťující maximální možnou míru nezávislosti
- Stanovené povinné požadavky na kvalifikaci pokrývající oborové vysokoškolské vzdělání, bezúhonnost, čistý trestní rejstřík, osobní integritu, absenci vazby na jakoukoli politickou stranu, hnutí či jejich přidruženou organizaci po dobu nejméně posledních 5 let
- Mandát členů je časově omezený a není umožněno znovuzvolení¹⁰⁰
- Funkční období členů kontrolního orgánu není shodné s volebním obdobím a mandáty členů se překrývají¹⁰¹
- Menšinový podíl či lépe absence zástupců politických stran v kontrolním orgánu
- Adekvátní finanční ohodnocení a postavení kontrolorů, zabezpečující jejich nezávislost, dostatečnou kvalifikaci a erudici

⁹⁸ Do jmenování lze zapojit nezávislé regulátory a představitele soudní moci, jako je tomu např. v Polsku či částečně na Slovensku (kde ovšem v dozorovém orgánu převažují politici).

⁹⁹ Jejich rozložení je variabilní. Jako velmi vhodné se jeví mít dozorový orgán, kde budou kvalifikovaní auditoři kontrolovat finanční zprávy a připravovat o nich podklady k vyhodnocení výkonným členům kontrolního orgánu (těmi mohou být např. respektovaní soudci).

¹⁰⁰ Možnost znovuzvolení přináší v případě, že nominace pochází od politické reprezentace, riziko (byť i nevědomého) ovlivňování rozhodnutí tak, aby člen kontrolního orgánu nerozhodl proti těm, kdo jej budou opětovně volit či nominovat. Zároveň by v tomto případě měl být mandát adekvátně dlouhý (např. 7 let), aby bylo pro odborníky na potřebné úrovni zajímavé se o post ucházet.

¹⁰¹ Vhodné je stanovit začátek mandátu kontrolorů v polovině volebního období, pokud je délka mandátu stejná jako délka volebního období. Pokud trvá mandát déle, v některých letech dojde v podobném období k výměně politické reprezentace i kontrolorů. Nemělo by to však být běžné. Tím je zajištěno, že nebude vyměněno zastoupení celého orgánu najednou, což zaručuje kontinuitu a pojistku v případě politických tlaků na zastoupení v kontrolním orgánu.

3) Dostatečné pravomoci kontrolního orgánu, zejména:

- Povinnost kontrolovat veškeré hospodaření všech politických stran, hnutí a nezávislých kandidátů
- Povinnost obdržet finanční zprávy stran, hnutí a kandidátů ve stanovené lhůtě či termínu
- Proaktivní kontrolu a pravomoc zahajovat šetření na základě podnětu, výsledků vlastní analytické činnosti¹⁰² a závažných porušení pravidel
- Při nejasnostech či prověřování, zda nedošlo k porušení zákona, mít možnost vyžádat si veškeré účetní podklady ke všem transakcím, které strana, hnutí či kandidát provedli
- Povinnost přijímat a vypořádat podněty od občanů, médií, politických stran i kandidátů¹⁰³
- Možnost přímého sankcionování na základě jasně specifikovaného porušení zákona, mezi sankcemi by měly být finanční pokuty, možnost odejmutí státních příspěvků či jejich části, zrušení politické strany či hnutí, případně možnost podání podnětu soudu ve věcech porušení občanského či trestního práva

4) Jasná a veřejně dostupná pravidla vydávaná kontrolním orgánem:

- Pravidla pro provádění kontrol a informování o jejich výsledcích a to jak vedení úřadu, tak dotčených kontrolovaných subjektů
- Postup při podávání podnětů k prošetření zákonnosti hospodaření stran, hnutí a kandidátů
- Postup a odpovídající termíny a lhůty pro prošetření podaných podnětů, vypořádání vlastních zjištění a rozhodování o sankcích

5) Širší škála diferencovaných sankcí, odpovídajících možností překročení zákona dle jejich závažnosti

6) Zveřejňování údajů:

- Povinnost zveřejňovat na webových stránkách kontrolního orgánu finanční zprávy stran, hnutí a kandidátů
- Povinnost neprodleně zveřejňovat na webových stránkách kontrolního orgánu veškerá zjištění a informace o udělených sankcích
- Každoroční zveřejňování výroční zprávy s podrobnými informacemi o činnosti a výsledcích práce kontrolního orgánu

¹⁰² Analytická činnost by mohla být stanovena jako povinná i přímo v legislativě, protože tím se do určité míry zvyšuje pravděpodobnost, že k ní bude docházet. V případě nevhodně analyticky vyhodnocovat data o hospodaření stran by mohlo dojít k prověřování, zda vedení kontrolního orgánu plní svou roli v souladu se stanovenými povinnostmi.

¹⁰³ Podněty ovšem musejí být konkrétní a poukazovat na konkrétní porušení zákona. V případě stanovení povinnosti prověřovat jakékoli neadresné a obecné udání by hrozilo zahlcení kontrolního orgánu a neefektivní paralyzování jeho činnosti.

Závěr

Nezávislá kontrola hospodaření stran a financování volebních kampaní je v Evropě a především Evropské unii zcela běžná – až na několik výjimek ji mají všechny státy. Trendem posledních let je posilování pravomocí kontrolních institucí či vytváření zcela samostatných a nezávislých orgánů (komisí). Státy jsou k úpravě a rozšiřování nezávislé a efektivní kontroly aktivně vedené především ze strany Skupiny států proti korupci Rady Evropy (GRECO), která v rámci svého 3. hodnotícího kola analyzovala situaci a podávala konkrétní doporučení na zlepšení. Ne všechny státy tato doporučení reflektovaly a implementovaly, nicméně hodnocení GRECO lze označit za nejsilnější impulz pro přijímání změn.

Zájem veřejnosti na transparentnosti hospodaření stran a financování kampaní je vysoký. Pro zastupitelskou demokracii je její zvyšování velice žádoucí a zároveň funkční. Ukázali jsme konkrétní příklady fungování kontrolních orgánů a nástrojů. Za inspirativní lze pokládat především polský a britský systém, které fungují na vysoké úrovni. Mezi porovnávanými státy jednoznačně nejvíce pokulhává Česká republika, která dosud žádné změny nepřijala, a kontrola tak zůstává nejen závislá na politicích, ale také nefunkční a pouze formální. Při aktuálně probíhající diskuzi je tedy možné se zabývat prezentovanými zkušenostmi ze zahraničí, které mohou napomoci při utváření změn pravidel pro hospodaření stran.

Zdroje

O'DWYER, Conor. Runaway State-Building: How Parties Shape States in Post-Communist Eastern Europe. *World Politics*, ročník 56, číslo 4, červenec 2004, s. 520–553.

GRECO. The Fight against Corruption: a Priority for the Council of Europe [online]. [cit. dne 2015-02-16] Dostupné na WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/1.%20The%20Fight%20against%20Corruption%20-%20A%20Priority%20for%20the%20CoE_en.asp>.

GRECO. *Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčání Slovenskej republiky* [online]. Říjen 2014a. [cit. dne 2015-02-16] Dostupné na WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282014%2923_Second_ADD_Slovakia_SK.pdf>.

GRECO. *Evaluation Report on France: Transparency of Party Funding* [online]. Únor 2009. [cit. dne 2015-02-08]. Dostupné na WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282008%295_France_Two_EN.pdf>.

GRECO. *Evaluation Report on Poland on Transparency of party funding (Theme II)* [online]. Prosinec 2008. [cit. dne 2015-02-16] Dostupné na WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282008%292_Poland_Two_EN.pdf>.

GRECO. *Evaluation Report on Portugal: Transparency of Party Funding* [online]. Prosinec 2010. [cit. dne 2015-02-09] Dostupná na WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%296_Portugal_Two_EN.pdf>.

GRECO. *Compliance Report on Italy* [online]. Červen 2014b. [cit. dne 2015-02-16] Dostupné na WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282014%299_Italy_EN.pdf>.

GRECO. *Interim Compliance Report on Portugal* [online]. Říjen 2013a. [cit. dne 2015-02-16] Dostupné na WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2918_Interim_Portugal_EN.pdf>.

GRECO. *Průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou* [online]. Prosinec 2013b. [cit. dne 2015-02-09] Dostupné na WWW: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)RC_Interim_CzechRep_CZ.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)RC_Interim_CzechRep_CZ.pdf)>.

GRECO. *Second Compliance Report on Estonia* [online]. Květen 2012. [cit. dne 2015-02-16] Dostupné na WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%291_Second_Estonia_EN.pdf>.

GRECO. *Second Compliance Report on Norway* [online]. [cit. dne 2015-02-09] Březen 2013c. <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%295_Second_Norway_EN.pdf>.

GRECO. *Second Interim Compliance Report on France* [online]. [cit. dne 2015-02-16] Prosinec 2014c. Dostupné na WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282014%2929_2nd_Interim_France_EN.pdf>.

GRECO. *Statute of the GRECO: Appendix to Resolution (99) 5* [online]. [cit. dne 2015-02-09] Dostupné na WWW: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/statute_en.asp>.

PLF 2015 – *Extrait du Bleu Budgétaire de la Mission: Adminsitration Générale et Territoriale de l'état*. Programme 307: Adminsitration Territoriale [online]. 2014. [cit. dne 2015-03-06] Dostupné na WWW: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM307.pdf>.

Projet de loi de finances pour 2013: *Administration générale et territoriale de l'Etat* [online]. Senat, Francie. [cit. dne 2015-02-08] Dostupné na WWW: <<http://www.senat.fr/rap/l12-148-32/l12-148-329.html>>.

Speaker's Committee First Report 2010 [online]. [cit. dne 2015-02-13] Dostupné na WWW: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmspeak/320/32002.htm>>.

TITL, Vítězslav, PALANSKÝ, Miroslav, SKUHROVEC, Jiří. *Dary politickým stranám* [online]. Centrum aplikované ekonomie. [cit. dne 2015-03-06] Dostupné na WWW: <http://cae.zindex.cz/wp-content/uploads/2014/11/2014-11-27-studie_dary_politickym_stranam_final.pdf>.

Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Państwowej Komisji Wyborczej [online]. [cit. dne 2015-03-06] Dostupné na WWW: <<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20110260286>>.

Výbor Národní rady pro finance a rozpočet. *Informácia o predložení výročných správ politických strán a politických hnutí za rok 2013* [online]. [cit. dne 2015-02-13] Dostupné na WWW: <<http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=401710>>.

Zákony

Norme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonche' misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali, č. 96/2012 [online]. Italská republika. [cit. dne 2015-02-08] Dostupné na WWW: <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-07-06;96>>.

Novela zákona o politických stranách. Norsko. 2013

Political Parties, Elections and Referendums Act. 2000 [online]. Spojené království Velké Británie a Severního Irsku. [cit. dne 2015-02-08] Dostupné na WWW: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>>.

Volební zákoník. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [online]. Polská republika, 2011. [cit. dne 2015-02-16] Dostupné na WWW: <<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20110210112>>.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu.

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Česká republika.

Zákon č. 540/2007 Sb., o auditoroch, audite a dohlade nad výkonom auditu. Slovenská republika.

Zákon 2005-06-17 no. 102: Act on certain aspects relating to the political parties (The Political Parties Act). Spojené království Velké Británie a Severního Irsku.

Zákon o politických stranách. RT I, vydaný dne 10. 12. 2010 [online]. Estonská republika. [cit. dne 2015-02-09] Dostupné v angličtině na WWW: <<http://www.legislationline.org/documents/id/18267>>.

Zákon o politických stranách. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. O partiach politycznych [online]. Polská republika. [cit. dne 2015-02-16] Dostupné na WWW: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/partiepol/partiepol.htm>>, anglická verze dostupná na WWW: <<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/party-law/4e4ab093-1c40-4702-94ff-08e084e5412d.pdf>>.

Zákon č. 180/2014, o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Slovenská republika.

Zákon o volbách do Sejmu a do Senátu. Vydaný dne 12. 4. 2001. Polská republika.

WWW stránky

<http://www.electoralcommission.org.uk>

<https://www.gov.uk/government/ministers/deputy-prime-minister>

<http://aplikace.mvcr.cz/seznam-politickyh-stran/Default.aspx>

<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>

<http://www.transparentnivolby.cz/prezident2013/>

Databáze

IDEA, 2015. The International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Dostupné na WWW: <<http://www.idea.int/political-finance/>>.

Electoral Commission. Political parties' annual accounts. Dostupné na WWW: <<https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspx>>. a na WWW: <<http://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/political-parties-annual-accounts>>.

Příloha: Přehled hlavních parametrů kontrolních systémů

Tabulka 6: Přehled kontroly financování stran ve vybraných evropských státech

	Polsko	Velká Británie	Norsko	Slovensko	Estonsko	Francie	Itálie	Portugalsko
Hlavní státní kontrolní orgány/	Národní volební komise (Paristwowa Komisja Wyborcza) – hlavní orgán (spolupracuje s Národním volebním úřadem řešícím procedurální zajištění voleb a referendum, částečně Centrální protikorupční úřad, Nejvyšší kontrolní úřad, Úřad veřejných zakázek. Systém funguje od roku 2011.	Volební komise (Electoral Commission) – zřízena v roce 2000, dohlíží na registraci a hospodaření politických stran, průběh předvolebních kampaní i na volby samotné.	Komise dle zákona o politických stranách, doplněná v případě potřeby subsidiárním orgánem, Komisi pro audit politických stran – komise se zodpovídá králi a Ministertvu pro vládní administrativu, reformy a církve. Spolupracuje se Statistickým úřadem, který zveřejňuje výroční zprávy.	Státní komise pro volby a kontrolu financování politických stran – zřízena 2014 (Ministerstvo vnitra (konkrétně Úřad státní komise), Okresní úřady (pouze na základě pověření ministerstvem).	Dozorová komise – zřízena 2010.	Národní komise pro vyúčtování kampaní a financování politiky (Commission Nationale des Comptes De Campagne et Des Financements Politiques) – zřízena 1990. Spolupracuje se státním zastupitelstvím a s policií.	Komise pro garanci ústavy a pro transparentnost a kontrolu účetnictví politických stran (Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici) – zřízena v roce 2012.	Úřad pro kontrolu účtů politických stran, zřízený v roce 2003, je zodpovědný za technické prozkoumání a kontrolu účtů, finální rozhodnutí nicméně dělá Ústavní soud.
Personální obsazení	9 členů: 3 současní či bývalí soudci Ústavního soudu, 3 současní či bývalí soudci Nejvyššího soudu, 3 současní či bývalí soudci Nejvyššího správního soudu; a dalších 8 členů Národního volebního úřadu (částečná výpomoc)	5 až 9 komisařů, kteří řídí Komisi, 17členný výkonný a manažerský tým, plus necelých 200 úředníků ve 4 kancelářích (Londýn, Belfast, Edinburgh a Cardiff)	Předseda a nejméně 5 členů, kteří musejí splňovat stejné kvalifikační předpoklady jako kandidát na soudce.	14 členů (nejde o pracovní-právní vztah)	7 členů	9 členů, kteří ze svého středu zvolí prezidenta, jenž jmenuje viceprezidenta. Aparát tvoří cca 30 zaměstnanců.	5 členů na plný úvazek. Všichni členové komise musejí být soudci a musejí kvalifikačně odpovídat postavení soudce Kasačního soudu.	3 kontroloři Úřadu + 2 asistenti 13 ústavních soudců
Způsob jmenování	Členové jsou navrženi předsedy soudů, odkud členové pocházejí, následně je jmenuje prezident republiky. Předseda a dva jeho zástupce vybírají sami členové komise.	4 komisaři jsou nominanty a členy hlavních politických stran zastoupených v Dolní sněmovně Parlamentu. Zbylých 6 nesmělo být členy stran či jejich přidružených organizací v posledních 5 letech.	Předsedu i členy komise jmenuje král.	10 členů delegují politické strany zastoupené v Národní radě, po 1 členovi delegují předseda Ústavního soudu, předseda Nejvyššího soudu, nejvyšší státní zástupce a předseda NKÚ. Předseda je volen ze členů v tajné volbě Národní radou.	Po 1 členovi jmenuje Justiční kancelář (Õiguskantsler), předseda Národního kontrolního úřadu a Národní volební komise. Zbylé 4 jmenují parlamentní strany.	Po 3 členech navrhuji viceprezident Rady státu, prezident Kasačního soudu a prezident Účetního dvora, na jejich návrh členy jmenuje předseda Senátu spolu členy jmenuje premiér republiky.	Po 1 navrhuje předseda Kasačního soudu, prezident Státní rady a 3 prezident Účetního dvora. Na návrh členy jmenuje předseda Senátu spolu s předsedou Poslanecké sněmovny. Členové ze svého středu zvolí předsedu komise.	Kontrolory vybírá a jmenuje Ústavní soud, kterému jsou také disciplinárně odpovědní. 10 ústavních soudců volí parlament, zbylé 3 volí těchto 10 soudců.

	Polsko	Velká Británie	Norsko	Estonsko	Francie	Itálie	Portugalsko
Délka mandátu	Mandát trvá, pokud se jej člen nezřekne, nezemře, nepřekročí 70 let věku, není odvolán navrhovatelem, nebo ne kandiduje.	Nominanti politických stran: 4 roky (velké strany), 2 roky (malé strany), možnost jednoho znovuzvolení.	6 let	Max. dvě funkční období, komise vzniká vždy po volbách do Národní rady.	5 let s možností opakování mandátu	4 roky s možností jednoho znovuzvolení	Pro kontroly 4 roky s možností opakování. Pro soudce 9 let bez možnosti opakování.
Rozpočet	Přibližně 42 000 000 PLN, tedy 12 180 000 euro (komise plní i další úkoly spojené s volbami, ne pouze kontrolu)	Přibližně 25 milionů liber ročně (částka obsahuje i náklady na organizaci voleb).	nezjištěno	Rozpočet je součástí rozpočtu Ministerstva vnitra, které zároveň plní úlohy odborného a administrativního útvaru.	3,2 mil. euro (2006). Rozpočet komise je součástí kapitoly státního rozpočtu pro Ministerstvo vnitra.	nezjištěno	nezjištěno
Plat kontrolorů	Výpočet podle platů vedoucích státních zaměstnanců s použitím kvót: předseda: 3,5 násobek, místopředsedové: 3,2 násobek, členové: 3 násobek	Vedení okolo 100 000 liber ročně, vedoucí sekci okolo 60 000 liber ročně, ostatní zaměstnanci mezi 20 a 60 tis. liber ročně.	nezjištěno	1,5 násobek průměrné mzdy za předchozí kalendářní rok, předseda má navíc 30 %.	nezjištěno	Členové za svou práci pro komisi nepobírají žádnou odměnu, zároveň nesmějí vykonávat jinou funkci.	nezjištěno
Sanctce	Za správní delikty se uděluje pokuta až do výše 1 milionu zlotých (cca 289 tis. euro). Při nezaslaní výroční zprávy je strana vymazána z registru, při odmítnutí výroční zprávy strana ztrácí na 3 roky nárok na státní příspěvky. Sanctce byly v minulosti uděleny stranám například politikým spektrem a to i vládnoucí straně.	Podávání podnětů k šetření ve věci trestního i občanského práva. Mohou být obviněny fyzické i právnické osoby. Zákon o politických stranách, volbách a referendech obsahuje 88 přestupků souvisejících s financováním stran a kampaní, za které hrozí finanční tresty i trest vězení. Pro prohřešky bylo mezi lety 2000 a 2008 souzeno 29 a odsouzeno 23 osob.	Formální varování, možnost odepřít státní příspěvek či jeho část, konfiskace neoprávněně nabytého daru. Od roku 2014 přibyla možnost podat podnět k zahájení trestního řízení za vážné a opakované přediny proti pravidlům stranického financování a požadovat peněžní trest i trest vězení.	Pokuty podle jednotlivých typů správních deliktů až do výše 300 000 euro. Při nepředložení průběžné či závěrečné zprávy o nákladech na volby strana ztrácí nárok na státní příspěvky. Nejvyšší soud může na návrh nejvyššího státního zástupce rozhodnout o rozpuštění strany.	Podává podněty státnímu zastupitelství a policii, navrhuje zastavení výplat státních příspěvků.	Peněžní pokuty (za špatné vyúčtování, porušení výdajových limitů, nezveřejnění povinných informací aj.) dosahují i na fyzické osoby, výmaz z registru stran a hnutí, zákaz výkonu činnosti související s hospodařením stran.	Sanctce jsou především finanční: do výše 40 896 euro je smí udělet přímo Úřad, až do 170 400 euro potom Ústavní soud, a to jak právníckým, tak zodpovědným fyzickým osobám. Je možný i trest odnětí svobody až na 3 roky.

	Polsko	Velká Británie	Norsko	Slovensko	Estonsko	Francie	Itálie	Portugalsko
Další povinnosti kontrolních orgánů	Zveřejňuje výroční zprávy stran na webových stránkách, vybírá auditory pro strany.	Poskytuje stranám a kandidátům metodickou pomoc a poradenství. Může nahlížet přímo do účetnictví stran a požadovat relevantní dokumenty ke každé transakci, kterou politická strana provede.	Poskytuje poradenství prostřednictvím interpretace relevantních předpisů.	Poskytuje stranám a kandidátům metodickou pomoc a poradenství, je odvolacím orgánem proti rozhodnutím ministerstva.	Komise může průběžně kontrolovat účty a finanční výkazy stran, požádat finanční úřady i o daňová přiznání jednotlivých kandidátů ve volbách, včetně kandidátů bez stranické příslušnosti.	Zabezpečuje zveřejnění informací o financování volebních kampaní.	Může udělit sankce i konkrétním fyzickým osobám vč. zaměstnanců stran (např. pokladník).	Kontrolní orgán poskytuje poradenství.
Zákon zřizující kontrolní orgán	Zřizena zákonem o volbách do polského Sejmu z roku 1991. Kontrola stran podle zákona: <i>Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych</i> Pravomoci upravuje především volební zákonik: <i>Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy</i>	<i>Political Parties, Elections and Referendums Act, PPERA, 2000</i> , kapitola 4-1	Zákon o politických stranách z roku 2006 (a jeho změny: <i>LOV-2013-02-01-6: Lov om endringar i partiloven</i>)	§ 13 zákona č. 180/2014 Sb., o podmínkách výkonu volebního práva	Zákon o politických stranách z roku 1994.	<i>Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques</i>	<i>Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici</i> , zákon 96/2012	Zákon o financování politických stran a volebních kampaní, č. 19/2003. Dále <i>Organização e Funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, 2005.</i>
Hodnocení GRECO	GRECO hodnotí přijaté polské změny jako významný pokrok, především v souvislosti s přijetím volebního zákoníku v roce 2011. V souvislosti s tím bylo hodnocení úspěšně ukončeno. Přetrvává nicméně apel na zavedení vyšetřovacích kontrolních pravomocí pro volební komisi.	Nastavení nového legislativního rámce hodnotí GRECO jako dobré a pozitivní, zejména pokud jde o větší rozsah pravomocí a flexibilnější sankce. Hodnocení bylo úspěšně uzavřeno.	Norsko úspěšně splnilo všech 6 doporučení, GRECO proto hodnotí uzáveřelo.	GRECO hodnotí apel na zajištění nezávislého dohledového orgánu jako implementován pouze částečně a to kvůli propojení Státní komise s Úřadem státní komise zřízeným Ministerstvem vnitra, které si zároveň ponechává některé kontrolní funkce. Celkově GRECO vyhodnotilo stav tak, že již není „celkově neuspokojivý“.	Od vydání první hodnotící zprávy Estonsko udělalo podle GRECO významný pokrok. Oceňuje zlepšení právního prostředí, ustavení nezávislého kontrolního mechanismu či zlepšení sankčního systému. Hodnocení bylo úspěšně ukončeno.	Celkové hodnocení GRECO v plnění doporučení v oblasti financování stran je podle poslední zveřejněné (veřejné) zprávy z února 2014 „celkově neuspokojivé“, protože přijaté legislativní změny dostatečně nereformují systém.	GRECO oceňuje provedené změny, avšak nově zřízenou komisi považuje za vyhovující pouze částečně z důvodu nedostatečně nastavené spolupráce s dalšími orgány a proto, že komise není jednoznačně stanovená jako hlavní vedoucí kontrolní orgán. Hodnocení je tedy kladné, GRECO si však vyžádalo doplnění informací o plnění zbylých doporučení do 31. 12. 2015.	GRECO žádá implementaci zbylých dvou doporučení (jedno nespěšně, jedno pouze částečně), ale celkové hodnocení je kladné.

Zpracovatel: Magdaléna Klimešová na základě údajů uvedených v této publikaci, 18. 2. 2015.

