

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

**Právní úprava pravidel financování volební kampaně
politických stran a prezidentských kandidátů**

Jiří Bajt

© 2021 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Jiří Bajt

Hospodářská politika a správa
Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Právní úprava pravidel financování volební kampaně politických stran a prezidentských kandidátů

Název anglicky

Legal regulation of election campaign funding rules for political parties and presidential candidates

Cíle práce

Cílem práce je zjišťování, jaké jsou způsoby a systém financování voleb politických stran, hnutí a prezidentských kandidátů v předvolebních kampaních. Zejména bude autor zjišťovat, zda je že průběh financování kampaní a nakládání s penězi souladu s platnou právní úpravou.

Pokud dojde k zjištění, že získávání peněz a financování volebních kampaní je neprůhledné a i v rozporu se zákonem, zaměří se na proces odstranění předmětných nedostatků a event jejich sankcionování.

Dílním cílem diplomové práce bude zkoumání opodstatněnosti Úřadu pro dohled nad financováním politických stran a politických hnutí v ČR a zjišťování, jaké reálné změny přinesla jeho činnost a působnost.

Navrhne event. změnu stávající legislativy o dohledu nad hospodařením politických subjektů de lege ferenda.

Metodika

Práce bude rozdělena na teoretickou a praktickou část.

V teoretické části autor zejména rozebere právní úpravu vztahující se k financování volebních kampaní; hlavní metodou bude analýza právních předpisů, rešerše z odborné literatury, kompilace.

V praktické části bude uplatněna metoda analýzy a komparace financování volebních kampaní politických subjektů, dále metoda syntézy, dedukce. Zjištěné stutečnosti budou vyhodnoceny v Závěru práce ss využitím metody komparace a syntézy

Doporučený rozsah práce

60-80 stran

Klíčová slova

prezident republiky, politické strany a hnutí, volby, volební kampaň, financování, zákonnost, dohled, sankce

Doporučené zdroje informací

GERLOCH A. HŘEBEJK, J. ZOUBEK V. Ústavení systém České republiky . vyd. Aleš Čeněk, Plzeň 2013, ISBN...3
KYSELA, J. KOKEŠ, M. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích. KOMENTÁŘ. Wolters
Kluwer, Praha. 2017. ISBN 978-80-7552-731-8

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Poznámky k financování politických stran. Politologický časopis, 1/ 1995. Vyd.
Mezinárodní politologický ústav Brno. Elektronická verze. ISSN ONLINE 1805-9503

ŠIMRAL, Vít. Financování českých politických stran. 1. vyd. Centrum pro studium demokracie a kultury,
Brno. 2016. ISBN 978-80-7325-410-0

VAN BIEZEN, Ingrid. Financing political parties and election campaigns – guidelines Strasbourg: Council of
Europe Publishing, 2003. ISBN 92-871-5356-6

zák. č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky

zák.č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová
pravidla)

zák.č. 247/1995 Sb. O volbách do Parlamentu ČR

zák. č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky

zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích

Předběžný termín obhajoby

2020/21 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Eva Kadlecová

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 20. 8. 2019

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 14. 10. 2019

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 19. 11. 2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Právní úprava pravidel financování volební kampaně politických stran a prezidentských kandidátů" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucí diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 28. března 2021

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval JUDr. Evě Kadlecové za odborné vedení, podnětné rady a trpělivost v průběhu celého zpracování diplomové práce.

Právní úprava pravidel financování volební kampaně politických stran a prezidentských kandidátů

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá financováním volební kampaně politických stran a prezidentských kandidátů v ČR, a to zejména z hlediska právní úpravy daného tématu. V práci jsou vysvětleny základní pojmy, které jsou pro dané téma klíčové. Následně se již práce věnuje jednotlivým druhům financování volební kampaně politických stran a prezidentských mandátů. V jednotlivých kapitolách je popsána právní úprava daného tématu od jejího vzniku, přes současnost až po návrhy, které by mohly vést k jejímu zlepšení. Dále je v práci popsána činnost Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, který tvoří nedílnou součást celého systému a jehož činnost je nezastupitelná. Práce se rovněž okrajově zabývá porovnáním české a polské právní úpravy tohoto tématu.

Klíčová slova: prezident republiky, politické strany a hnutí, volby, volební kampaně, financování, zákonnost, dohled, sankce

Legal regulation of election campaign funding rules for political parties and presidential candidates

Abstract

This diploma thesis deals with the financing of the election campaign of political parties and presidential candidates in the Czech Republic, especially in terms of legal regulation of the topic. The thesis explains the basic concepts that are key to the topic. Subsequently, the work of individual second funding the election campaign of political parties and presidential mandates. The individual chapters describe the legal regulation of the topic from its inception, through the present to proposals that could lead to its improvement. Furthermore, the work describes the activities of the Office for the Supervision of the Management of Political Parties and Political Movements, which forms an integral part of the entire system and whose activities are irreplaceable. The thesis also deals marginally with a comparison of Czech and Polish legislation on this topic.

Keywords: president of the republic, political parties and movements, elections, election campaigns, financing, legality, supervision, sanction

Obsah

1 Úvod.....	11
2 Cíl a metodika.....	13
2.1 Cíl práce	13
2.2 Metodika.....	14
3 Základní pojmy	17
3.1 Volby a volební kampaň.....	17
3.2 Politická strana a politické hnutí	19
3.3 Přímá volba prezidenta republiky.....	21
4 Vývoj právní úpravy	23
4.1 První Československá republika (1918-1938)	23
4.2 První Československá republika (1918-1938)	23
4.3 Mnichov až „Únor 1948“ (1938 – 1948).....	24
4.4 Období komunistického režimu (1948 – 1989).....	24
4.5 Demokracie a svobodné volby (1990 – 1992).....	25
4.6 Samostatná Česká republika (1993 – 2012)	27
4.7 Současná právní úprava.....	27
4.7.1 Volební kampaň.....	29
4.7.2 Registrace třetích osob.....	32
5 Zdroje financování politických stran	35
5.1 Obecná východiska financování politických stran	37
5.1.1 Přímé státní financování.....	38
5.1.1.1 Příspěvek na úhradu volebních nákladů	38
5.1.1.2 Příspěvek na činnost	39
5.1.1.3 Financování nákladů na konání a průběh voleb	40
5.1.2 Nepřímé státní financování	43
5.1.3 Soukromé financování	44
5.1.3.1 Členské příspěvky a dary	45
5.1.3.2 Další příjmy	48
6 Zdroje financování prezidentských kandidátů.....	49
6.1 Financování prezidentské volební kampaně.....	50
6.1.1 Financování volebních kampaní v Polsku	52
6.1.1.1 Limity na příspěvky a dary politické straně či kandidátovi.....	55
6.1.1.2 Limity na reklamu či propagaci vykonávanou třetí stranou	56

6.1.1.3	Limity či zákazy určitých druhů propagace	56
6.1.1.4	Celkový limit na volební kampaň.....	56
6.1.2	Shrnutí.....	57
7	Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.....	59
7.1	Institucionalizace dohledu nad financováním politických stran	59
7.1.1	Vymezení činnosti a pravomocí Úřadu	61
7.1.1.1	Kontrola a dohled	61
7.1.1.2	Řízení o přestupcích	62
7.1.2	Shrnutí správních řízení vedených úřadem.....	64
8	Změna volebního zákona v roce 2021 v duchu nálezu Ústavního soudu	67
8.1	Shrnutí nálezu Ústavního soudu.....	67
8.1.1	Prvotní reakce politické scény	69
8.1.2	Vývoj návrhů změny volebního zákona	70
9	Vlastní výzkum.....	73
10	Výsledky a diskuze	79
10.1	Návrhy de lege ferenda	80
11	Závěr.....	83
12	Seznam použitých zdrojů	85
Literatura	85	
Články v odborných periodících	86	
Zákonné předpisy	86	
Judikatura	87	
Normotvorba	87	
Internetové zdroje.....	88	
13	Přílohy	91

Seznam obrázků

Obrázek č. 1	Schéma financování politických stran a hnutí.....	36
Obrázek č. 2	Organizační struktura Úřadu pro dohled na hospodařením politických stran a politických hnutí.....	60
Obrázek č. 3	Sankce a pokuty za nedodržení předpisů.....	63
Obrázek č. 4	Graf transparentnosti financování volebních kampaní všech subjektů.....	74
Obrázek č. 5	Graf zohledňující povědomí o výši volebních účtů.....	75

Obrázek č.6: Graf názorů veřejnosti na termín vyhlášení sněmovních voleb.....	76
Obrázek č.7: Graf o vnímání společnosti o nálezů ÚS k volebnímu zákonu.....	77
Obrázek č.8: Osobnosti pro kandidaturu na prezidenta v roce 2023.....	78

Seznam použitých zkratk

ANO – České politické hnutí
ČNB – Česká národní banka
ČNR – Česká národní rada, zákonodárny sbor
ČSFR – Česká a Slovenská Federativní Republika
ČR – Česká republika
ČSSD – Česká strana sociálně demokratická
EUR – Jednotná evropská měnová jednotka
EURATOM – Evropské společenství pro atomovou energii, Římská smlouva
FS – Federální shromáždění, zákonodárny sbor
GRECO – Group of States against corruption – Skupina států proti korupci, byla založena v roce 1999 Radou Evropy za účelem monitorování souladu států s jejími protikorupčními standardy
KDU-ČSL – Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
KSČ – Komunistická strana Československa
KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy
MHD – Městská hromadná doprava
NSS – Nejvyšší správní soud České republiky se sídlem v Brně
PLN – Polská měnová jednotka, polský zlotý
SSSR – zkratka oficiálního názvu Svaz sovětských socialistických republik (rusky Советский Союз, Sovětskij Sojuz)
SAÚ – Maďarský Státní auditní úřad
SVK – Státní volební komise
ZVP – Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů
ZVPR – Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů
ZOV – Zákon č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony
ZPS – Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
ÚDHPSH – Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí
ÚS – Ústavní soud

1 Úvod

Žít v demokratickém státě znamená pro člověka mít co možná největší možnost mít přímý vliv na chod státu. A pokud už za něj o legislativních záležitostech rozhodují volení zástupci, měl by mít možnost v co největší míře působit na ně, a to nejen prostřednictvím udělování hlasů. Neoddiskutovatelný význam mají pro politiku také finance, které jsou jedním z nezbytných prvků soutěže politických sil. Vždyť právě množství finančních prostředků, které má politická strana k dispozici, ovlivňuje do značné míry to, jakým způsobem je tato politická strana schopná propagovat se na veřejnosti, jakou si může dovolit vyvíjet činnost a jak bude vypadat její volební kampaň.

Negativní stránkou tohoto principu je snadná manipulovatelnost. Jelikož na finančních prostředcích závisí schopnost strany nebo jednotlivých kandidátů oslovovat voliče, může nepřiměřeně diferenciovaná distribuce financí mezi politické subjekty znamenat, že výsledky voleb budou zcela nelegitimní, i když legální, jelikož tento výsledek bude, byť nepřímo prostřednictvím intenzivní kampaně, vlastně „zaplacený“. Lidé, kteří volí své zástupce, mohou v tento institut rychle ztratit důvěru, protože nabydou pocitu, že vlády, které z takových voleb vzešly, neodrážejí jejich skutečné zájmy. Narušení určité rovnováhy může dosáhnout až takové míry, že dojde k narušení principu rovnosti hlasů. Další otázky pak můžeme klást směrem k nestrannosti politiků, kteří by pak ztráceli status zástupce lidu a ocitali se *de facto* ve střetu zájmů.¹

Tato diplomová práce se zaměřuje na financování volebních kampaní politických stran a hnutí v České republice a prezidentských kandidátů v ČR z hlediska právní úpravy. Koncentruje se zejména na nová pravidla, která přinesly novely zákonů, v nichž je tato oblast upravena, a se zabývá se kontrolou dodržování těchto pravidel. Cílem práce je shrnout aktuální právní úpravu, zhodnotit ji a stručně ji popsat na fungování kontrolního Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, který je na základě těchto pravidel zřízen.

Financování je jedním z hlavních hledisek, bez kterých by se fungování politických subjektů asi neobešlo. Ať už si jako cíl financování vybereme kohokoli či cokoli, vždy to bude veřejností a nejen tou, velmi sledované téma, neboť každého zajímá, kam směřují

¹ CASAS-ZAMORA, Kevin a Daniel ZOVATTO. *The Cost of Democracy: Essays on Political Finance in Latin America*. 2016, s. 17-18.

peníze, se kterými stát pracuje. V posledních letech se téma čím dál častěji stává předmětem společenských debat, zejména v souvislosti s přijetím nové právní úpravy regulující pravidla nejen financování politických stran a hnutí, jejich volebních kampaní, ale především kontroly v rámci dodržování nových pravidel. Tato pravidla zavedly novely příslušných zákonů.

Jednotlivé kapitoly jsou navzájem provázané a tvoří tak ucelené pojednání o daném tématu. V úvodu práce jsou vysvětleny klíčové pojmy jako jsou volby a volební kampaň či politická strana a politické hnutí. V další části práce je popsán historický vývoj právní úpravy. Následně se práce věnuje jednotlivým zdrojům financování politických stran, a to z hlediska přímého i nepřímého státního financování a stejně tak i z hlediska soukromého. Tato část práce rovněž obsahuje zdroje financování prezidentských kandidátů, které je mírně odlišné od předchozího tématu. Dále se práce věnuje Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, neboť je vnímán jako jakýsi kontrolní orgán pro tok financí politických stran a jeho činnost je nezastupitelná.

Poslední část práce je věnována komparaci s Polskou republikou, konkrétně pak s modelem financování, který funguje v Polské republice, jeho právní úpravou, krátkou exkurzí do historie a celkovému shrnutí zjištěných informací. Samostatnou kapitolou je změna části ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů v duchu nálezu Ústavního soudu ČR.

2 Cíl a metodika

2.1 Cíl práce

Cílem práce je zjistit, jaké jsou způsoby a systém financování voleb politických stran, hnutí a prezidentských kandidátů v předvolebních kampaních. Zejména bude autor zjišťovat, zda je průběh financování kampaní a nakládání s penězi v souladu s platnou právní úpravou. Také zdroje financování stran a kandidátů budou zkoumány z hlediska legitimity a transparentnosti.

Pokud autor dojde k zjištění, že získávání peněz a financování volebních kampaní je neprůhledné a i v rozporu se zákonem, zaměří se na proces odstranění předmětných nedostatků a event. jejich sankcionování. Navrhne případně změnu stávající legislativy o dohledu nad hospodařením politických subjektů de lege ferenda.

Dílčím cílem je na základě rozboru a komparace vývoje právní úpravy volebního zákona ukázat vlivy ovlivňující směřování a utváření zákonných ustanovení právních úprav poplatných danému historickému období. Tyto úpravy porovnat na základě požadavků veřejnosti na nutnost svobodného přístupu k účasti ve volbách.

Záměrem práce je popsat formu volby prezidenta republika (přímá a nepřímá) včetně úpravy financování volebních kampaní jednotlivých kandidátů. Komparací volebního systému v ČR a sousedního Polska identifikovat a uvést případné nedostatky v pravidlech financování volebních kampaní.

Dalším z dílčích cílů diplomové práce bude zkoumání opodstatnění Úřadu pro dohled nad financováním politických stran a politických hnutí v ČR a zjišťování, jaké reálné změny přinesla jeho činnost a působnost v dohledu nad financováním politických stran a kandidátů. S tím úzce souvisí vedení řízení o přestupcích a následná kontrola tohoto plnění.

Cílem zkoumání v další části práce bude změna volebního zákona v roce 2021 v duchu nálezu Ústavního soudu², shrnutí tohoto nálezu včetně reakcí politické scény a soudců ÚS. Nastíněn bude vývoj návrhu změny volebního zákona³, který je v současných dnech velmi aktuální, protože požadované úpravy znění závadných § zákona a vyhlášení

² Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ze dne 3. února 2021.

³ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

novely volebního zákona má zákonodárce vyhlásit do konání blížících se parlamentních voleb v termínu říjen 2021.

Účelem této práce je také zjišťování veřejného mínění a povědomí obyvatel ČR o financování volebních kampaní a volbě prezidenta republiky z hlediska srozumitelnosti, dostupnosti a transparentnosti informací.

2.2 Metodika

Práce bude rozdělena na teoretickou a praktickou část.

V úvodu teoretické části autor popíše vývoj právní úpravy regulující způsob voleb od vzniku Československa v roce 1918 až po současnost. Rozebere volební systémy prvorepublikové, které lze považovat za základní stavební kámen následujících volebních systémů. Analýzou právní úpravy období 1948 až 1989 (nazývané obdobím totalitního režimu) budou uvedeny mechanismy, které vedly k omezování volebního práva. Od roku 1990 až po současnost budou představeny podmínky pro volbu prezidenta republiky z hlediska financování volebních kampaní a forma způsobu volby hlavy státu (přímá a nepřímá). K tomu bude použita metoda analýzy volebních zákonů platných pro daná období a také rešerše z odborné literatury.

Dále v teoretické části bude realizována metoda kompilace základních právních nástrojů upravujících pravidla financování volebních kampaní politických stran a prezidentských kandidátů. Jedná se o zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

V praktické části bude metodou komparace provedeno srovnání financování politických stran z hlediska financování přímého (státního) a nepřímého. Pro rešerši uvedeného tématu bude využita odborná literatura, zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích. Dále bude navazovat část věnovaná zdrojům financování prezidentských kandidátů v ČR a financováním volebních kampaní v Polsku. Metodou komparace budou zkoumány rozdíly v právních úpravách obou států, které jsou členy EU. Metodou syntézy budou zjištěné závěry shrnuty v samostatné kapitole.

Další oblastí, kterou autor zanalyzuje je význam a činnost Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Pro rešerši bude čerpáno z dokumentů Úřadu, zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách, sdělení č. 352/2017 Sb., o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Poslanecké sněmovny.

Metodou syntézy autor shrne správní řízení vedených Úřadem. Dále bude vykreslen vývoj aktuálního tématu změny volebního zákona v roce 2021 v duchu nálezu Ústavního soudu⁴. Metodou kompilace nálezu ÚS a vyjádření zúčastněných aktérů a následné rešerše autor analyzuje návrhy změny volebního zákona.

Autor této práce bude zjišťovat metodou anketního šetření stav veřejného mínění a povědomí obyvatel ČR o financování volebních kampaní a volby prezidenta republiky. Vlastní výzkum bude realizován z důvodu aktuálnosti před dokončením této práce. K provedení výzkumu autor vytvoří dotazník, který bude reflektovat se zadáním této práce. Následné zjištěné skutečnosti budou metodou dedukce vyhodnoceny. V závěru práce budou metodou syntézy uvedeny poznatky vyplývající ze zkoumání tématu této diplomové práce.

⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ze dne 3. února 2021.

3 Základní pojmy

3.1 Volby a volební kampaň

Česká republika je stát jenž je postaven na jednotné struktuře státních orgánů, nedělitelném území a jednotném právním řádu. V tomto smyslu ji lze nazvat unitárním státem. Jedná se o parlamentní republiku s vícestranickým systémem a formou vlády postavenou na **principu svobodné volby lidu**, prostřednictvím které volí své zástupce v přímých volbách neboli zastupitelskou demokracií.

Pojem „volby“ lze všeobecně vymezit jako základní mechanismus zastupitelské demokracie, na jehož základě se občané mohou podílet na fungování státu tím, že mají možnost si svobodně zvolit politiky. Vzhledem ke skutečnosti, že práce se bude dále zabývat financováním jednotlivých volebních kampaní je nutné si tyto základní pojmy jasně vymezit.⁵

Hned v úvodu je nutné rozlišit pojmy „volební právo“ a „volební systém“. Pod souslovím volební právo si lze představit neurčitý počet osob, které mají k dispozici právo hlasovat. Volební právo tak stanovuje, kdo je voličem, dále předpoklady a způsob hlasování těchto subjektů. Volební systém je oproti tomu způsob, kterým voliči převádí svůj hlas jednotlivým vybraným mandátům.⁶

Pro snadnější orientaci mezi jednotlivými zákonnými pojmy je dále nutná znalost volebního systému České republiky, jinými slovy podle jakého „klíče“ probíhá vyhodnocení výsledků voleb a následné rozdělení jednotlivých mandátů úspěšným uchazečům. Termín volební systém lze definovat v užším smyslu jako základní myšlenku, na které stojí převádění hlasů na mandáty. V širším pojetí zahrnuje úplnou formu volebního mechanismu a zahrnuje jeho jednotlivé prvky jako způsob kandidatury, skladbu hlasu, volební obvod, volební klauzuli, svobodný výběr z kandidátů a matematický vzorec

⁵ VODIČKA, Karel a Ladislav CABADA. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 3.roz. vyd., Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-7367-893-7.

⁶ CHYTILEK, Roman. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009. ISBN 978-80-7367-548-6.

pro přepočítání hlasů na mandáty. Průběh volebního procesu usměrňují stanovené normy, jimiž se musí řídit nejen voliči, ale i kandidáti politických stran.⁷

V souladu se základní myšlenou demokracie, především s metodou přepočtu hlasů, které politická strana získala, na mandáty, lze volební systémy rozčlenit na systém většinový, proporční/poměrný systém a volební systém smíšený. V práci je obsažen popis pouze těch systémů, na základě kterých probíhají volby v ČR, tedy většinový systém a systém poměrného zastoupení.

Pro **většinový systém** je charakteristické heslo “**vítěz bere vše**“, což si lze vyložit, tak že ve volebních obvodech jednomandátových mandát nebo v několika mandátových volebních obvodech všechny mandáty náleží tomu, kdo zvítězí ve volbách. V České republice se tato metoda používá na příkladu voleb do Senátu.⁸

Naopak systém poměrného zastoupení neboli proporční systém je postaven na zcela odlišných principech. Úmyslem tohoto systému je zejména dosažení plurality, co nejvýznamnější reprezentativnosti zastupitelského orgánu a co možná nejpřesnější převod předností voličů na mandáty. V případě voleb v systému poměrného zastoupení, které probíhají ve více mandátových volebních obvodech, získávají jednotlivé kandidující strany či koalice mandáty dle poměru mezi hlasy, které byly ve volbách doručeny v jejich prospěch. Množství přidělovaných mandátů v obvodech je různé. Je určováno podle počtu obyvatel v jednotlivých obvodech. Česká republika se pro volby do Poslanecké sněmovny dělí na 14 volebních obvodů, které jsou totožné s územími vyšších územně samosprávných celků, které stanoví ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.⁹

Hlasy, které jednotlivé strany získají se nesčítají, ale je zde použit celkem složitý proces, který je postaven na matematických metodách, v rámci kterých je uskutečňován přepočítání jednotlivých hlasů na mandáty. Pro vítězství ve volbách pak není klíčový zisk nejvyššího počtu hlasů, ale dosažení určité procentní hranice stanovené pro zisk mandátu. V ČR se s tímto systémem setkáváme při volbách do Poslanecké sněmovny. Tento princip

⁷ ČMEJREK, Jaroslav, BUBENÍČEK, Václav, ČOPÍK, Jan. *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada Publishing, 2010. ISBN 978-80-247-3061-5.

⁸ KREJČÍ, Oskar. *Nová kniha o volbách*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2006. ISBN 80-86946-01-0.

⁹ VODIČKA, Karel, CABADA, Ladislav. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-7367-893-7.

se rovněž využívá při volbách do krajských, obecních zastupitelstev a Evropského parlamentu.¹⁰

Konkrétně u voleb do Poslanecké sněmovny se v České republice používá listinný proporční systém nazývaný také jako **system kandidátních listin**. Dle systému kandidátních listin jsou voleny politické strany, nikoli jednotliví kandidáti. Politické strany soutěží o přízeň voličů prostřednictvím kandidátních listin, pro jejichž tvorbu je kompetentní vedení daných stran.

Současný volební systém stanovuje uzavírací klauzuli, na základě, které je pro vstup do Poslanecké sněmovny nutné, aby politická strana ve volbách získala min. 5 % z celkového počtu odevzdaných volebních hlasů. V případě koalic dvoučlenných je vyžadováno minimálně 10 %, u tříčlenných koalic je to poté 15 % a pro vícečlenné koalice 20 % z celkového počtu platných hlasů odevzdaných voliči.¹¹

3.2 Politická strana a politické hnutí

Právní úprava postavení politických stran a hnutí v našem právním systému je vymezena Ústavou ČR¹², Listinou základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky v čl. 20 oddíl druhý Ústavního zákona č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.¹³. Právní normou upravující vznik, zánik a hospodaření politických stran je zákon č. 424/1991 Sb., zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Přes množství definic lze říci, že **základní charakteristika politické strany** je usilování o politickou moc. Politická strana je právnická osoba, subjekt politického soupeření a touto vlastností se liší od běžné zájmové skupiny lidí, kterým o přebírání

¹⁰ VODIČKA, Karel, CABADA, Ladislav. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-7367-893-7.

¹¹ § 49 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

¹² Čl. 5 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹³ 1) Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.

(2) Občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.

(3) Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

(4) Politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu.

politické moci nejde.¹⁴ Politické strany vytváří určitý mezičlánek mezi občanem a mocí výkonnou a hrají důležitou úlohu pro fungování demokratického politického systému. Snahou stran je získat prostřednictvím voleb politické pozice ve státě a jejich prostřednictvím se podílet na politice státní.¹⁵

Základním principem voleb je tzv. „svoboda volby“ představující **volnou soutěž politických stran**, která je umožněna a regulována právní úpravou popsanou výše v této kapitole. To vše slouží k **vyrovnávání vlivu politických stran**, aby se nestávalo že bude vyhrávat stále stejná strana, která má na úkor ostatních „soutěžících“ výhodu ve financování a držení moci bez omezení.

Funkce politických stran je *sjednocování zájmů* za účelem získání široké opory občanů a mobilizace voličů, v rámci které se strany snaží oslovit co největší počet voličů.¹⁶

Politické hnutí (též občanské hnutí) je **právníká osoba**, kterou platné právo staví na roveň politické straně a nečiní mezi nimi rozdíl¹⁷. Z politologického hlediska bývá hlavní rozdíl spatřován v tom, že strany předkládají komplexní politický program, zatímco hnutí se spíše zaměřují na jednotlivé konkrétní otázky a nemají vládní ambice. Hnutí rovněž nemívají početnou členskou základnu a nevytvářejí složité územní struktury – tomu nasvědčuje i znění § 6 odst. 2 písm. b) bod 5 zákona č. 424/1991 Sb., který hovoří v souvislosti s organizačními jednotkami pouze o "straně", nikoli o "straně nebo hnutí" jako na jiných místech.

V České republice působí cca 40 politických hnutí, z nichž žádné však není tak významné jako největší politické strany. Vznik politických hnutí v České republice na počátku 90. let 20. století byl odrazem všeobecné averse ke stranické politice pocházející z doby, kdy Komunistická strana Československa měla ústavně zakotvený mocenský monopol (čl. 4 komunistické Ústavy) a totálně ovládala všechny sféry veřejného života v zemi. Vzhledem k tomu, že právní úprava stran a hnutí je identická, jeví se dnes toto rozlišování již jako neopodstatněný archaismus.

¹⁴ FIALA, Petr, STRMISKA, Maxmilián. *Teorie politických stran*. 2vyd., Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2009. Vědecké studie (Barrister & Principal). ISBN 978-80-87029-71-8.

¹⁵ KLÍMA Karel: *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čaněk, 2009, s. 85.

¹⁶ FIALA, Petr, STRMISKA, Maxmilián. *Teorie politických stran*. 2vyd., Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2009. Vědecké studie (Barrister & Principal). ISBN 978-80-87029-71-8.

¹⁷ HEYWOOD, Andrew, *Politologie*, 2008 s. 356.

3.3 Přímá volba prezidenta republiky

Přímá volba prezidenta je v právním řádu ČR vymezena relativně nedávnou změnou zákona č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů a novelizací zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). Návrh změn připravilo Ministerstvo spravedlnosti s Ministerstvem vnitra. První přímá volba prezidenta proběhla v roce 2013 kdy končilo funkční období prezidenta Václava Klause. V první přímé volbě v roce 2013 i ve druhé přímé volbě prezidenta zvítězil Ing. Miloš Zeman, kterému současný mandát končí v roce 2023 a dle zákona nemůže být zvolen více než dvakrát za sebou¹⁸.

Zavedení přímé volby prezidenta republiky představovalo zásah do tradičního pojetí volby hlavy státu a posiluje prvky přímé demokracie na úkor demokracie zastupitelské. Důvody ke změně právního řádu v tomto smyslu byly zejména průtahy a politické rozepře při volbě prezidenta mocí zákonodárnou, dále si přímou volbu prezidenta republiky dlouhodobě přála většina občanů České republiky z důvodu aktivního zapojení do volby hlavy státu, což vyplývá z důvodové zprávy k sněmovnímu tisku č.415¹⁹ vládního návrhu ústavního zákona č. 71/2012 Sb., k předmětné novele Ústavy ČR²⁰. Došlo k znovuotevření debaty odborné veřejnosti a zákonodárce ohledně vhodnosti a způsobu zavedení přímé volby prezidenta. Konečně již v období příprav Ústavy České republiky v roce 1992 zastával Václav Havel volbu prezidenta přímo²¹.

Volbu prezidenta republiky vyhlašuje předseda Senátu nejpozději devadesát dnů před jejím konáním. Uvolní-li se úřad prezidenta republiky, vyhlásí předseda Senátu volbu prezidenta republiky nejpozději do deseti dnů poté a zároveň nejpozději osmdesát dnů před jejím konáním²².

Není-li funkce předsedy Senátu obsazena, vyhlašuje volbu prezidenta republiky předseda Poslanecké sněmovny²³.

¹⁸ Čl. 57 odst. 2 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Sněmovní tisk č. 415; VI. volební období PS ČR: Důvodová zpráva vládního návrhu zákona, I. Obecná část.

²⁰ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ BRUNCLÍK, M., NOVÁK, M. a kol. *Postavení hlavy státu v parlamentních v poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. 1 vyd., Praha: Dokořán, 2008. s.237. ISBN 978-80-7363-179-6.

²² Čl. 56 odst. 8 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Čl. 56 odst. 9 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Při systému nepřímé volby prezidenta ČR do roku 2012 se volba konala na společné schůzi Poslanecké sněmovny a Senátu a kandidát mohl být zvolen při nezískání nadpoloviční většiny až v kole třetím. Tehdejší právní úpravy, které vymezovaly volbu prezidenta, striktně nepředepisovaly, zdali má být volba prezidenta veřejná, nebo naopak tajná. Jediné „veřejné“ volby prezidenta v tomto období se uskutečnily v roce 2008. Poslanci obou komor Parlamentu České republiky hlasovali před zraky svých poslaneckých kolegů a reflektory kamer. Tímto „kontrolním“ způsobem poslanecké oddanosti své politické straně a kandidátovi na prezidenta vyhrál kandidát ODS Ing. Václav Klaus.

Naopak v současné době je na ústavněprávní úrovni stanoveno, že volba prezidenta republiky se koná na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva²⁴.

Podmínky výkonu volebního práva při volbě prezidenta republiky upravuje zákon č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, jako například podrobnosti navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky, vyhlašování a provádění volby prezidenta a vyhlašování jejího výsledku a soudní přezkum.

Dohledem nad dodržováním volebního zákona²⁵, financováním volební kampaně, vedením volebního účtu a volebního účetnictví je pověřen a pro tento účel ustanoven Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. O tomto kontrolním a správním aparátu zřízeném v roce 2017 bude pojednáno v samostatné kapitole této práce.

²⁴ Čl. 56 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Zákon č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).

4 Vývoj právní úpravy

4.1 První Československá republika (1918-1938)

První základy právní úpravy pravidel financování politických stran a prezidentů jsou spojeny se vznikem Československé republiky 28. října 1918 zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n. Norma se vlivem druhé světové války, vlivem období totality, přes vznik České republiky až po současnost upravovala a novelizovala na základě názorových proudů a politického směřování země v daném časovém úseku našich dějin. Volba prezidenta probíhala dlouhá léta formou nepřímou a financování voleb zajišťoval výhradně stát z veřejných rozpočtů. V úřadu prezidenta republiky se za desetiletí vystříдалo mnoho mužů²⁶ a doposud funkci prezidenta republiky nezastávala žena.

4.2 První Československá republika (1918-1938)

V čele nově vzniklé Československé republiky stál tzv. Revoluční Národní výbor. Ten byl donucen rychle řešit problém neexistující ústavy, a proto byl za tímto účelem vytvořen ústavní výbor. Ústavní výbor měl za úkol nabídnout Revolučnímu Národnímu výboru ke schválení první československou prozatímní ústavu. Ta byla dne 13. listopadu opravdu představena a poté přijata jako zákon č. 37/1918 Sb. Ústava předpokládala vznik nejvyššího zákonodárného sboru pod názvem Národní shromáždění dle tzv. Švehlova klíče²⁷, vznik úřadu prezidenta a vlády.

Poslanecký mandát v uvedené době byl dle ústavy volný a „poslanci nesmějí od nikoho přijímatí příkazů“²⁸, byla praxe za první republiky zcela odlišná. V podstatě za pomoci tzv. poslaneckých reversů byl majitelem mandátu stranický sekretariát dané politické strany.²⁹

²⁶ Tomáš Garrigue Masaryk, Edvard Beneš, Emil Hácha, Klement Gottwald, Antonín Zápotocký, Antonín Novotný, Ludvík Svoboda, Gustav Husák, Václav Havel, Václav Klaus, Miloš Zeman.

²⁷ FILIP, Jan, SCHELLE, Karel. *Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0405-3.

²⁸ FILIP, Jan, SCHELLE, Karel. *Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0405-3.

²⁹ FILIP, Jan, SCHELLE, Karel. *Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0405-3.

4.3 Mnichov až „Únor 1948“ (1938 – 1948)

Po schválení Mnichovské dohody byl dne 15. prosince 1938 přijat ústavní zákon č. 330 Sb. Ten zmocňoval prezidenta republiky, aby mohl na jednohlasný návrh vlády vydat dekretem s mocí ústavního zákona nové texty ústavy a ústavních zákonů, vyžádají-li si to nové situace.

Po ustavení protektorátu bylo Národní shromáždění rozpuštěno dne 21. března 1939 a formálně parlament ukončil své působení vládním nařízením ze dne 5. října 1939. V srpnu 1945 bylo ústavním dekretem prezidenta č. 47/1945 Sb. a na něj navazujícím nařízením vlády č. 48/1945 Sb. rozhodnuto o tom, jaké pravomoci bude mít Prozatímní Národní shromáždění a jakým postupem bude konstituováno. S koncem druhé světové války byl přijat zákon č. 67/1946 Sb. o volbě ústavodárného Národního shromáždění, který upravoval organizaci voleb, práva a povinnosti voličů a způsob přepočtu odevzdaných hlasů ve volbách na mandáty. Pro přepočet hlasů na mandáty byla užita Hareova a ve druhém kole Hagenbach-Bischoffova metoda. Volební zákon rozčlenil území republiky na tři země a 28 volebních krajů. Volby proběhly dne 26. května 1946 a s převahou v nich zvítězila Komunistická strana.³⁰

4.4 Období komunistického režimu (1948 – 1989)

Oddělenou kapitolou ve vývoji volebního systému v českých zemích je období komunistického režimu v letech 1948-1989. Nepochybně volby postrádaly základní vlastnost, kterou od voleb očekáváme, tedy atribut svobody volby. První volby uvedeného období proběhly 30. května 1948.

Tyto parlamentní volby se konaly podle zásady poměrného zastoupení přibližně v prvorepublikové podobě dle zákona o volbách č. 75/1948 Sb. K tomu je nutné uvést, že v rámci příprav uvedených voleb v dubnu 1948 na zasedání Ústředního výboru KSČ navrhl Klement Gottwald podporovaný Rudolfem Slánským jednotné kandidátky **Národní fronty**, kde byl tento návrh jednohlasně přijat³¹. Toto rozhodnutí znamenalo vyřazení veškeré opozice z kandidátních listin a volič mohl vybírat pouze z kandidátů Národní

³⁰ FILIP, Jan, SCHELLE, Karel. *Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0405-3.

³¹ KAPLAN, Karel: *Národní fronta 1948-1960*. Praha: Vydavatelství Academia, 2012. ISBN 978-80-200-2074-1.

fronty a v případě nesouhlasu mohl využít možnost tzv. „bílého volebního lístku“ (pokud se nevzdal volby vůbec). Bílé lístky, které lidé vhadzovali do volební urny na znamení nesouhlasu s nabízenými kandidáty, byly jedinou alternativou k nabízené kandidátní listině Národní fronty.

Tento mechanismus zajišťoval vítězství kandidátům Národní fronty a určoval výsledek již před samotným zahájením voleb³². Za jednotnou Národní frontu kandidovaly následující politické strany: Komunistická strana Československa, Komunistická strana Slovenska, Československá sociální demokracie, Československá strana socialistická, Československá strana lidová, Strana slovenskej obrody a Strana slobody. Tato „nedobrovolná“ koalice v případě zájmu o kandidaturu ve volbách neměla jinou možnost než kandidovat pod jednotnou kandidátkou Národní fronty. Uvedené strany Národní fronty mají přesah až do dnešní doby v podobě nástupnických politických stran KSČM, ČSSD nebo KDU-ČSL.

Přijetím nového volebního zákona č. 27/1954 Sb. byla vyloučena na více než 40 let jakákoli změna politického systému projevem vůle voličů. Opozice k vládnímu programu byla zakázána.

Roku 1954 byl schválen ústavní zákon č. 26/1954 Sb. o volbách do Národního shromáždění, v němž byl na základě inspirace v SSSR zaveden absolutní většinový systém v jednomandátových obvodech. V § 3 byla také nově zakotvena odvolatelnost poslance, rozhodnou-li o tom jeho voliči. Po roce 1960 se odvolávalo na veřejných schůzích. Po roce 1967 se rovněž o odvolání hlasovalo na schůzích, avšak na rozdíl od dřívějšíka tajně. Ústavním zákonem č. 117/1969 Sb. bylo mimo jiné dovoleno zbavení poslance mandátu na návrh rozhodovacích institucí Národní fronty a na její návrh nahrazení jinou osobou.

Výše popsanými kroky se podařilo vládnoucím elitám zásadním způsobem přetvořit funkci parlamentu a položit základní kámen pro vznik totalitního režimu.

4.5 Demokracie a svobodné volby (1990 – 1992)

Na konci roku 1989 nastává v Československu pád komunistického režimu a nenásilné předání moci zástupcům demokratických sil. Příprava svobodných a demokratických voleb se projevovala jako jeden ze zásadních úkolů prvních měsíců roku

³² FILIP, Jan, SCHELLE, Karel. *Vývoj a současnost voleb a volební práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0405-3.

1990. Bez ohledu na přípravu voleb bylo rozhodnuto o zrychlené přeměně zákonodárných a zastupitelských sborů. Bylo rozhodnuto doplňovat tyto orgány tzv. kooptací³³, což byl krok, kterým se Československo výrazně odlišovalo od ostatních postkomunistických zemí. Samotný akt kooptace je v pojetí volebního práva velmi nejasný. Proto, aby bylo možno kooptaci vykonávat, byl přijat ústavní zákon č. 183/1989 Sb. a ústavní zákon č. 14/1990 Sb. Šlo o zákony na jejichž základě bylo doplněno k 30. lednu 1990 Federální shromáždění a během února 1990 i Česká a Slovenská národní rada.

Dne 27. února 1990 byl přijat ústavní zákon č. 45/1990 Sb.³⁴, kde se mluví o tom, že funkční období Federálního shromáždění, ČNR a SNR vzniklých z voleb roku 1986 končí dnem voleb do příslušných zákonodárných sborů v roce 1990. Dále ve druhém paragrafu omezuje délku funkčního období nově zvoleného Federálního shromáždění z voleb 1990 na 24 měsíců. Klíčovým momentem těchto příprav bylo schválení volebního zákona č. 47/1990 Sb.³⁵, který znamenal návrat k demokratické tradici voleb první a třetí Československé republiky. Tento zákon byl následně novelizován pro volby v roce 1992 zákonem č. 59/1992 Sb. Jako ucelený volební zákon včetně všech novelizací vyšel ve sbírce zákonů pod č. 60/1992 Sb. Volby do ČNR modifikoval volební zákon č. 54/1990 Sb. Následné volby probíhaly na základě obecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním na principu poměrného zastoupení.

K uvedenému autor odkazuje na **nesouhlas** tehdejšího prezidenta **Václava Havla** z konce roku 1991, který by celý volební systém měnil v podstatě na většinový v jednomandátových obvodech. Tím oponoval stranám tzv. “předzvěsti **opoziční smlouvy**“³⁶ o novele volebního zákona, která měla změnit tvář české politiky. Novelu zákona v rámci legislativního procesu podpořily strany vládní i strany opoziční (v rámci jejich smlouvy) tak, aby posílily svůj vliv. Nesouhlas prezident vyjádřil u Ústavního soudu podáním návrhu na zrušení některých ustanovení volebního zákona, který po prezidentově vetu opakovaně přijala Poslanecká sněmovna. Ústavní soud svým nálezem³⁷ dal za pravdu prezidentovi a na základě všech bodů návrhu zrušil ustanovení paragrafů novely volebního zákona, které podle prezidenta omezovaly volnou soutěž politických stran. Tehdejší

³³ KREJČÍ, Oskar. *Nová kniha o volbách*. Praha: Professional Publishing, 2006. ISBN 80-86946-01-0.

³⁴ Zákon č. 45/1990 Sb. ze dne 27. února 1990 o zkrácení volebního období zákonodárných sborů.

³⁵ Zákon č. 47/1990 Sb. ze dne 27. února 1990 o volbách do Federálního shromáždění.

³⁶ Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou (opoziční smlouva) ze dne 9.7.1998.

³⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 16. 2. 2001.

premiér Miloš Zeman (současný prezident) byl názoru, že zrušená novela volebního zákona protiústavní nebyla.

4.6 Samostatná Česká republika (1993 – 2012)

Federální shromáždění ČSFR přijalo 25. listopadu 1992 ústavní zákon č. 542/1992 Sb. o zániku společného státu. V čl. 4 se zákonodárná moc v České republice přikazuje do působnosti parlamentu složeného z poslanců Federálního shromáždění za Českou republiku a poslanců ČNR vzešlých z voleb v roce 1992, ve skutečnosti však byla Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR sestavena z poslanců ČNR a u poslanců FS došlo k zániku mandátu. Dne 16. prosince 1992 byla přijata nová Ústava ČR jako zákon č. 1/1993 Sb. a 1. ledna 1993 vznikla samostatná Česká republika.

4.7 Současná právní úprava

Současný stav právní úpravy hospodaření politických stran, volební kampaně a jejího financování je důsledkem dlouhodobého jednání v politickém i mimopolitickém okruhu. Nová právní úprava je do podstatné míry zásluhou rozdílných nevládních a neziskových organizací, které soustavně vytvářely tlak na zákonodárce, politické strany či jednotlivé kandidáty, se záměrem dosáhnout větší míry transparentnosti v oblasti financování volebních kampaní.

K prvnímu pokusu, který obsahoval prvky současného právního rozsahu financování volební kampaně, došlo v roce 2012 v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta ČR. Současně došlo k přijetí speciálního zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, který stanovuje podmínky výkonu volebního práva při volbě prezidenta republiky, detaily navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky, vyhlášení a provádění volby prezidenta a vyhlášení jejího výsledku a soudní přezkum (§ 1 ZVPR). Tento zákon jako první mimo jiné zahrnoval legální definici volební kampaně, spolu s jejím časovým a věcným vymezením, dále také v právním řádu České republiky do té doby zcela nepoznaný institut limitace výdajů na volební kampaně jednotlivých prezidentských kandidátů a další zásady financování volební kampaně.

V procesu přijímání nové právní úpravy financování volebních kampaní, etablované do našeho právního řádu zákony č. 302/2016 Sb. a č. 322/2016 Sb., s účinností od 1. 1.

2017 v zásadních ustanoveních, kterými byly novelizovány ZPS, jednotlivé volební zákony (s výjimkou ZOV) a další související zákony, došlo k převzetí definice volební kampaně a souvisejících institutů tak, aby byla zásady volební kampaně a jejího financování upraveny v zásadě jednotně.³⁸ K účinnosti nové právní úpravy došlo ještě před volbami do Poslanecké sněmovny ČR v roce 2017 a zároveň ještě před zahájením volebních kampaní vztahujících se k těmto volbám.

Volby do zastupitelstev obcí zůstaly jedinými volbami, pro které nebyly zavedeny zásady vedení volební kampaně a jejího financování. Různý právní režim těchto voleb byl zvolen obzvláště proto, že v komunálních volbách převládají nezávislí kandidáti, popř. jejich sdružení, pro něž by zaváděná opatření (např. vedení účetnictví o financování volební kampaně, povinnost zřízení transparentního volebního účtu či vyhotovování zprávy o financování volební kampaně) tvořila nepřiměřenou zátěž a stala by se závažným důvodem odrazujícím od kandidatury v komunálních volbách. Tento fakt by se projevil především v menších obcích a mohl by být častou příčinou nekonání voleb z důvodu nedostatku kandidátů. Zákonodárce navíc vycházel z předpokladu, že na komunální úrovni lze transparentnost vedení volební kampaně kontrolovat za pomoci osobní znalosti jednotlivých kandidátů a jejich majetkových poměrů³⁹. Odlišný režim voleb do zastupitelstev obcí je jedinečným možným řešením, protože je nemožné vytvořit jednotná pravidla pro více než šest tisíc obcí, mezi kterými jsou enormní rozdíly přinejmenším v rozsahu území, jež kandidující politický subjekt musí svou volební kampaní pokrýt. Dojde-li k souběhu komunálních voleb s jinými volbami podléhajícími zákonné regulaci, může tento stav činit Úřadu potíže při evidenci a následující kontrole financování volební kampaně, neboť tento bude muset u prostředků využitých na volební kampaň detailně hodnotit, zda na prostředcích (např. billboardech) převažují témata komunální či jiná.⁴⁰

³⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 322/2016 Sb., kterým se mění některé volební zákony a další související zákony. *Sněmovní tisk 568/0*. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, s. 34.

³⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 322/2016 Sb., kterým se mění některé volební zákony a další související zákony. *Sněmovní tisk 568/0*. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, s. 34-35.

⁴⁰ Blíže viz Odpovědi na nejčastěji kladené dotazy: Financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny, otázka č. 44. *Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí* [online]. ÚDHPSH [cit. 2020-10-10]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot44>

4.7.1 Volební kampaň

Stěžejním pojmem pro volební zákony je bezesporu volební kampaň. Ačkoliv se volební kampaň stala cílem zkoumání celé řady oborů a vědních disciplín a zároveň byla předmětem úpravy v různých právních předpisech, právní řád dlouhou dobu jednoznačnou zákonnou definicí volební kampaně neobsahoval.

Bližší vymezení tohoto pojmu poskytovala především soudní judikatura a odborná literatura, která volební kampaň definovala například jako „*snahu aktérů politického boje, podílejících se na volbách, o získání co největší přízně voličů pro své kandidáty a volební programy. Jejimi základními funkcemi jsou proto informovanost, identifikace a mobilizace.*“⁴¹ Hlavním účelem realizace volební kampaně je tzv. politická komunikace mezi politickými stranami a zákonnými voliči, ale také mezi kandidujícími politickými subjekty navzájem.⁴² Poměrně výstižnou definicí volební kampaně předložil také Vojtěch Michalík, který ji definuje jako „*souhrn činností, procesů a vztahů subjektů usilujících o co možná nejlepší volební výsledek spojený s následnou politickou mocí, které mají za úkol posílit povědomí veřejnosti o kandidátovi, informovat voliče a přesvědčit je k odevzdání hlasu v jeho prospěch.*“⁴³

Ústavní soud se v rámci své činnosti velmi často zabýval právní úpravou voleb, jednoznačnou definicí volební kampaně však nálezy Ústavního soudu neobsahují. Volební kampaň dle velmi prostého vymezení Ústavního soudu představuje „*jeden z aspektů hodnocení řádně prováděných svobodných a demokratických voleb.*“⁴⁴

Pro současné definování volební kampaně v jednotlivých volebních zákonech však má význam rozpoznání pojmů volební kampaň a volební agitace, které jsou laickou veřejností i médií velmi často používány jako synonyma. Z nálezů Ústavního soudu je nicméně zřejmý obsahový rozdíl mezi těmito pojmy. Volební kampaň je obsahově širší pojem, který si lze představit jako politický souboj, tj. dlouhodobou aktivitu politického subjektu, která v sobě pojímá několik dílčích fází s odlišnou intenzitou vedení kampaně, z nichž právě volební agitaci je třeba hodnotit jako fázi nejintenzivnější. Ústavní soud v

⁴¹ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. 1. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 154.

⁴² ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Právní úprava volební kampaně v České republice*. Politologický časopis. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity. 2000, roč. 7, č. 2, s. 150.

⁴³ MICHALÍK, Vojtěch. *Silné a slabé stránky volební kampaně v právním řádu České republiky*. *Bulletin advokacie* [online]. Česká advokátní komora, © 2012-2013, pub. 20. 5. 2015 [cit. 2020-10-10].

⁴⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005.

jednom ze svých nálezů odkazuje na právní názor Nejvyššího soudu⁴⁵, který volební agitací rozumí „*provádění aktivní cílené propagační činnosti samotného kandidáta na poslance (politické strany, koalice), sledující ovlivnění voličů, popř. provádění takové činnosti na jejich pokyn, žádost, s jejich souhlasem nebo s jejich vědomím, a to v době 48 hodin před zahájením voleb.*“⁴⁶ V této souvislosti je třeba podotknout, že platná a účinná právní úprava již absolutní zákaz volební kampaně během uvedené „ochranné doby“ neobsahuje. Volební agitace pro kandidující politické subjekty je momentálně zakázána v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho přímém okolí ve dnech, kdy se v těchto objektech koná hlasování (§ 16 odst. 9 ZVP).

Vedle Ústavního soudu se věcným vymezením volební kampaně zabýval ve své rozhodovací činnosti také Nejvyšší správní soud, který odlišuje volební kampaň z argumentačního hlediska a vidí její podstatu ve „*snaze politických subjektů přesvědčit voliče o tom, že jejich programová a personální nabídka je tou nejlepší (pozitivní kampaň) anebo naopak se snaží voliče odradit od nabídky politických soupeřů (negativní kampaň).*“⁴⁷

První pokus o legální vymezení pojmu volební kampaně učinil zákonodárce až v souvislosti s přijetím ZVPR. Tato definice se však dočkala drobných změn v souvislosti s novelizací, provedenou zákonem č. 322/2016 Sb., s účinností od 1. 1. 2017. Za volební kampaň se tedy dle § 16 odst. 1 ZVP pokládá „*jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta (dále jen jako „kandidující politický subjekt“)* nebo volební agitace ve prospěch kandidujícího politického subjektu, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidujícího politického subjektu.“⁴⁸

Volební zákony dále obsahují výslovný **zákaz využití komunikačních médií kraje, obce** či právnické osoby ovládané krajem nebo obcí (zejména místní tiskoviny, místní rozhlas nebo obecní a krajský zpravodaj) k volební kampani (§ 16 odst. 4 ZVP). Hejtman,

⁴⁵ Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Zp 22/98 ze dne 7. 7. 1998.

⁴⁶ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/98 ze dne 18. 2. 1999.

⁴⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 60/2006–1 ze dne 4. 7. 2006.

⁴⁸ Definici volební kampaně obsahují i ustanovení ostatních volebních zákonů (§ 59 odst. 1 ZEP, § 56a odst. 1 ZVK, § 35 odst. 1 ZVPR).

starosta či zastupitelé tedy nemohou používat místní komunikační média pro vlastní volební kampaň, neboť by tato kampaň byla fakticky hrazena prostřednictvím veřejných peněžních prostředků. Za volební kampaň však nelze pokládat jakoukoli zmínku o kandidující osobě, například při prezentaci výsledků činnosti orgánu obce či kraje, jehož je tato osoba členem, nebo sdělení o činnosti osoby v rámci výkonu příslušné funkce. Výjimkou je však ZOV, který tento výslovný zákaz nezahrnuje. Na tomto místě je vhodné upozornit na soudní rozhodovací praxi, a to konkrétně usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 9 A 344/2014-61 ze dne 13. 11. 2014, v němž soud mimo jiné uvádí, že „*tiskoviny, jejichž vydavateli jsou obce, mají svou povahou blíže k veřejnoprávním médiím než k plochám pro vylepování volebních plakátů. Pokud zákon nezakazuje použít pro volební kampaň periodika obcí, pak platí, že je lze pro volební kampaň použít při zachování rovnosti přístupu politických stran. Tiskoviny, vydávané jako obecní zpravodaje tím, že jsou v rukou veřejné moci, musí zachovávat korektnost a neutralitu.*“⁴⁹

Zatímco primátor či starosta se v médiích objevují pravidelně například při otevírání nově dokončené stavby nebo prezentaci připravovaných projektů, opozice by přístup do médií měla velmi omezený a neměla by ani možnost si v nich zaplatit inzerci. Propagace nebo volební agitace šířená soukromoprávními komunikačními médii pak musí zahrnovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli (§ 16 odst. 6 ZVP). To platí podobně i pro využití velkoplošných zařízení (např. billboardy, sloupy veřejného osvětlení či vozy MHD) a sdělení v neprospěch kandidujícího politického subjektu. **Komunikačním médii** je prakticky vše, co je schopné zprostředkovat kontakt mezi kandidujícím politickým subjektem a jeho možným voličem. Mezi tato média tedy patří plakáty, audiovizuální materiály, internetové stránky, transparent či velkoplošná sdělení. Zadavatelem je osoba, která si konkrétní prostředek volební kampaně objednala u zpracovatele. Zpravidla jím tedy bude kandidující politický subjekt či registrovaná třetí osoba. Kandidující politické subjekty jsou dle § 16 odst. 4 ZVP rovněž povinny poznačit svým názvem nebo zkratkou, v případě nezávislého kandidáta svým jménem a příjmením, jimi využitě pomůcky volební kampaně (např. letáky či inzerci). Smysl těchto povinností lze vnímat především v případech vedení lživé negativní kampaně. Povinnost uvedení informace o zadavateli a

⁴⁹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13.11.2014, čj. 9 A 344/2014-61.

zpracovateli nebo povinnosti označení využitých prostředků vede ke snížení výskytu tohoto způsobu vedení volební kampaně.

Možným zdrojem problémů v budoucnosti by mohly být zejména tzv. politické reklamy. Příkladem může být reklama Andreje Babiše, který necelý měsíc před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2013, spolu s Jaromírem Jágrem, vystoupil v reklamním spotu propagujícím Vodňanské kuře. Otázkou je, zda lze na takovou reklamu nahlížet jako na volební kampaň Andreje Babiše, resp. hnutí ANO, jehož je předsedou, či zda jde o běžnou reklamu na výrobek společnosti Vodňanská drůbež, a.s., spadající pod koncern AGROFERT, a.s., jehož majitelem je Andrej Babiš, který má z pozice majitele společnosti možnost v reklamě vystoupit a propagovat v ní svoje produkty. Přestože Rada pro rozhlasové a televizní vysílání vyhodnotila reklamní spot jako obchodní sdělení značky Vodňanské kuře a zároveň také kandidáta Andreje Babiše, dospěla k závěru, že nedošlo k porušení zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.⁵⁰

4.7.2 Registrace třetích osob

Vzhledem k velmi obsáhlé zákonné definici volební kampaně, která ovšem neobsahuje konkretizaci vztahu ke kandidujícímu politickému subjektu, bylo nutné přistoupit k přísnější regulaci osob zapojených do volební kampaně.⁵¹ Velká novelizace volebních zákonů z této příčiny **zavedla pojem třetí osoby**, kterou je fyzická či právnická osoba, která se zamýšlí účastnit volební kampaně bez vědomí kandidujícího politického subjektu, ať už v jeho prospěch nebo neprospěch (§ 16 odst. 2 ZVP). Tyto osoby jsou povinny se před svým vstoupením do volební kampaně zaregistrovat u Úřadu, který je zapíše do zvláštního registru. Registrovanou třetí osobou může být také politická strana, která se voleb neúčastní.⁵²

Smyslem tohoto právního institutu je za prvé **zabránit financování** volebních kampaní kandidujících politických subjektů za **pomoci na nich navenek „nezávislých“**

⁵⁰ Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. *Zpráva o činnosti rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 19.2.2014.* s.35.

⁵¹ CAKL, Ondřej, VYMĚTAL, Petr. *Protokol z monitoringu předvolebních kampaní v ČR 2018.* Transparency International – Česká republika [online]. Praha: Transparency International, 2018, s. 5-6.

⁵² Odpovědi na nejčastěji kladené dotazy: Financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny, op. cit., otázka č. 4. Dostupné z: <https://www.udhphsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot4>

osob či organizací, které nepodléhají právním normám ve volebních zákonech.⁵³ Vyjma toho nová právní úprava zabraňuje neidentifikovatelným subjektům řízení negativní kampaně proti svým politickým protivníkům.⁵⁴ V souvislosti s povinností uvádět zadavatele a zpracovatele na jednotlivých konkrétních předmětech volební kampaně (např. billboardy, inzerce, videa) by tedy veřejnost měla mít kompletní přehled o všech subjektech, které se podílí na volební kampani v souladu se zákony.

Volební zákony **stanoví taxativní výčet subjektů, které nemohou být registrovanými třetími osobami** (např. § 16e odst. 2 ZVP). Uvedené subjekty se tedy za nijakých okolností nemohou podílet na volební kampani. Jde zejména o stát, jeho příspěvkové organizace, státní podniky a všechny právnické osoby se značnou účastí státu. Totéž pak platí pro územní samosprávné celky, městské části či obvody, dobrovolné svazky obcí a právnické osoby se značnou účastí územních samosprávných celků. Stát a územní samosprávné celky mají zejména zajišťovat naplňování veřejných zájmů, namísto podpory a propagace zájmů politických. Registrovanou třetí osobou **dále nemůže být** ani obecně prospěšná společnost, politický institut, ústav, svěřenský fond, provozovatel rozhlasového a televizního vysílání, osoby zajišťující obsah, vydávání a veřejné šíření periodického tisku a další. Za účelem ochrany svobodné politické soutěže před jejím ovlivněním ze zahraničních států se registrovanou třetí osobou nemohou stát ani zahraniční právnické osoby. Cizí státní příslušníci se mohou registrovat jako třetí osoby, jestliže mají právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu.⁵⁵

Zvláštní situace může nastat za předpokladu, kdy by kandidát politické strany současně žádal o svou registraci jako třetí osoba pro stejné volby. Z tohoto důvodu lze logicky soudit, že je volební kampaně kandidáta vedena s vědomím politické strany a není nutné žádat o registraci. K tomu je však třeba poznamenat, že volební zákony ukládají Úřadu provést registraci třetí osoby, je-li žádost úplná a zároveň se nejedná o subjekt vyloučený z registrace. Skutečnost, že se jedná o kandidáta politické strany, není důvodem

⁵³ CAKL, Ondřej, VYMĚTAL, Petr. *Protokol z monitoringu předvolebních kampaní v ČR 2018. Transparency International – Česká republika* [online]. Praha: Transparency International, 2018, s. 5-6.

⁵⁴ CAKL, Ondřej, VYMĚTAL, Petr. *Protokol z monitoringu předvolebních kampaní v ČR 2018. Transparency International – Česká republika* [online]. Praha: Transparency International, 2018, s. 5-6.

⁵⁵ § 5 odst. 1 ZEP: „Právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu má každý občan České republiky, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let, a občan jiného členského státu, který alespoň druhý den voleb dosáhl věku 18 let a je po dobu nejméně 45 dnů přihlášen k trvalému pobytu nebo k přechodnému pobytu na území České republiky.“

pro odmítnutí žádosti. Úřad navíc nedisponuje žádnými nástroji, kterými by daný fakt mohl ověřit.

Registrované třetí osoby jsou stejně jako jednotlivé kandidující politické subjekty povinny vytvořit volební účet a oznámit Úřadu adresu svých internetových stránek, kde budou uveřejňovat informace o financování kampaně, a zřízení volebního účtu, společně s adresou internetových stránek, na kterých je volební účet přístupný (§ 16e odst. 6 ZVP). K zaplacení výdajů na volební kampaň mohou registrované třetí osoby použít pouze peněžní prostředky uložené na volebním účtu (§ 16e odst. 7 ZVP). Jednotlivé volební zákony nestanovují dobu, po kterou by registrované třetí osoby byly povinny uchovat zřízený a veřejně přístupný volební účet. O prostředcích užitých na volební kampaň musí registrovaná třetí osoba vést zvláštní přehled, obsahující výdaje na předvolební průzkumy, výdaje na úhradu inzerce v tisku, výdaje na úhradu venkovní reklamy a další jiné výdaje (§ 16e odst. 10 ZVP). Tuto evidenci si registrovaná třetí osoba musí schovávat po dobu 5 let a na vyžádání je povinna ji prezentovat Úřadu (§ 16e odst. 11 ZVP). Konkrétní podobu evidence zákon neurčuje, postačí proto jakékoli poznámky. Do 10 dnů po skončení volební kampaně je registrovaná třetí osoba povinna na svých internetových stránkách zveřejnit přehled výdajů použitých na volební kampaň, a to nepřetržitě alespoň po dobu 3 měsíců (§ 16e odst. 12 ZVP).

5 Zdroje financování politických stran

System financování politických stran „vzniká z nezbytnosti naplnit několik základních zásad“⁵⁶ Jedná se o **princip svobody, veřejnosti, rovnosti, kontroly a vynutitelnosti**. Zásadou rovnosti je politickým stranám zajištěn stejný přístup k finančním pramenům, a tudíž i ke srovnatelným podmínkám pro jejich působení. Zásada svobody, ačkoli má opačné znění s první zásadou, je uplatňována spolu s ní, čímž přispívá k zabezpečení svobodné soutěže politických stran.⁵⁷ Její podstata spočívá v umožnění průchodu různých schopností politických stran v úsilí získat finanční prostředky svépomocí. Princip veřejnosti klade politickým subjektům povinnost, aby jejich financování bylo transparentní jak ve vztahu k občanům, tak ve vztahu ke státu. S tímto principem je úzce propojena možnost nahlížení do výročních finančních zpráv jednotlivých stran a hnutí. Zásada veřejnosti je podmíněna principem kontroly, který nabízí možnost ověření pravdivosti a úplnosti informací uvedených v účetnictví politických stran. Výčet výše uvedených zásad uzavírá princip vynutitelnosti, jehož účelem je umožnění uvalení sankce na politické strany, které nedodržují zákonem stanovená pravidla.⁵⁸

„Význam uplatňování zmíněných principů spočívá především ve skutečnosti, že napomáhají státu i stranám naplňovat cíle, které jsou od nich ve volebním systému zastupitelské demokracie očekávány.“ Jedná se zejména o následující cíle:

- „schopnost svobodně se účastnit politické soutěže formou voleb;
- *hmotné zabezpečení funkce politických stran mezi volbami (zahrnuje reprezentaci zájmů obyvatelstva prostřednictvím parlamentní činnosti);*
- *vytvoření těsných vazeb mezi členy strany a jejím vedením;*
- *omezení celkové nákladnosti reprezentativní demokracie“.*⁵⁹

⁵⁶ OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. Olomouc: Periplum, 2003. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 80-86624-12-9.

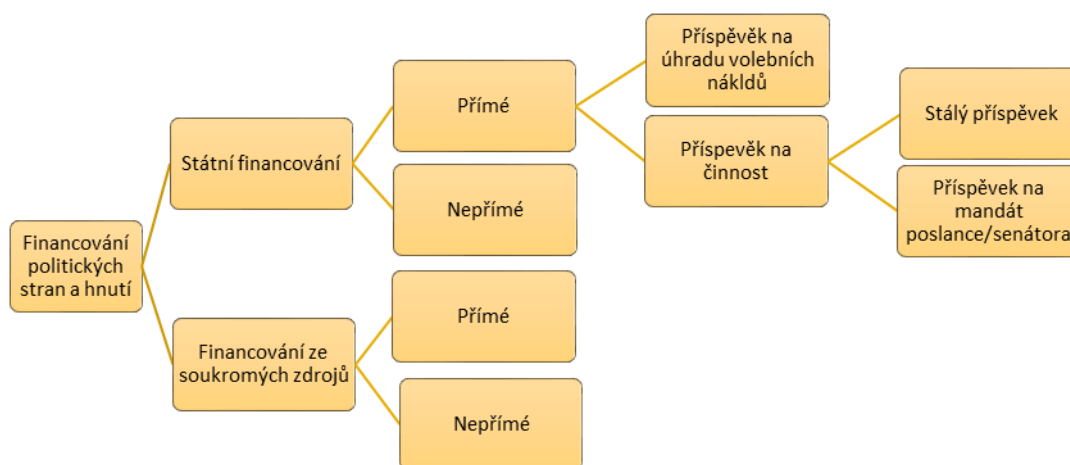
⁵⁷ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

⁵⁸ OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. Olomouc: Periplum, 2003. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 80-86624-12-9.

⁵⁹ OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. Olomouc: Periplum, 2003. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 80-86624-12-9.

Rozlišení způsobů financování politických stran může mít mnoho podob, a to v souvislosti s právní úpravou jednotlivých evropských zemí. Ve světě jsou obecně rozlišovány tři režimy financování politických stran. Prvním z nich je **financování politických stran výlučně státem**. Druhou variací je **samofinancování** politických stran, což lze vidět například ve Spojených státech amerických nebo ve Velké Británii. Třetí a nejrozšířenější formou financování je **spojení obou** předchozích variant. Politické strany jsou tedy financovány částečně státem a částečně z vlastních zdrojů, tento způsob financování lze najít např. v České republice⁶⁰. Tomuto tématu je věnována celá kapitola. Pro snazší orientaci je na obrázku č. 1 vyobrazeno schéma financování politických stran a hnutí.

Obrázek č. 1 – Schéma financování politických stran a hnutí



Zdroj: vlastní zpracování dle zákona č. 424/1991 Sb.⁶¹

⁶⁰ OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. Olomouc: Periplum, 2003. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 80-86624-12-9.

⁶¹ Dle ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané otázky financování politických stran v České republice. *Politologický časopis*. 1997, 1997(2), s.160-168 a zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

5.1 Obecná východiska financování politických stran

Jak již bylo naznačeno v úvodu, financování politických stran by měl stát na srozumitelných a efektivních principech. V českém právním prostředí obecně akceptujeme **princip rovnosti, svobody, veřejnosti a kontroly**. Na teoretické úrovni pak můžeme diskutovat také o principu vynutitelnosti, který by měl umožňovat vymáhat a sankcionovat porušení stanovených pravidel.⁶² Smyslem principu rovnosti není rovná distribuce prostředků mezi strany, jak by mohl název napovídat, ale rovný přístup k finančním zdrojům, což je klíčové pro to, aby politické strany měly stejné podmínky pro provozování své činnosti. Princip svobody pak politickým stranám zajišťuje možnost získávat finanční prostředky „vlastními silami“ tak, jak je to pro ně možné. Pokud jsme v úvodu hovořili o rizicích financování politických subjektů, jako nejlogičtější řešení se jeví učinění financování povinně transparentním. Transparentní financování následně představuje zdroj informací pro kontrolu, která je posledním jmenovaným principem. Nemusí se přitom jednat výlučně o kontrolu ze strany státní moci, ale také o kontrolu veřejnosti, která by bezesporu měla mít možnost nahlížet do způsobů, jakými politické subjekty nakládají s jejich finančními prostředky – ať již jsou poskytnuté prostředky soukromého (dary) či veřejného (ze státní „kasy“) původu. Koncept kontroly ze strany široké veřejnosti, respektive lidu, přitom není instrumentem dohledu pro české právní prostředí neznámým, setkáváme se s ním například v soudnictví, kde jsou soudní jednání zpravidla veřejná, právě z toho důvodu, aby na ně mohl kdokoli přijít a podívat se, jakým způsobem soud probíhá.

Stejně jako v případě justice, kde sice soudům věříme, ale stejně zde máme propracovaný systém apelace, ani u financování politických stran není prostá kontrola ze strany lidu dostačující k maximalizaci důvěry občanů v politické strany. Bylo by naivní si myslet, že kontrola ze strany veřejnosti bude probíhat každý den a v takové míře, aby byla schopná odhalit veškeré podezřelé aktivity. Vedle toho je otázkou, kdo takto zjištěné aktivity následně prošetří?

⁶² OUTLÝ, Jan. *Financování politických stran státem: poznámky k českému modelu*. Acta Universitatis Palackiana Olomouensis Facultas Philosophica Politologica, 2003, s. 101-102.

I přesto však má princip veřejnosti neopominutelnou funkci, protože nutí politické strany k tomu, aby se rozhodovaly, od koho peněžní prostředky přijmou a od koho nikoliv, jelikož identifikaci dárce následně musí zveřejnit.⁶³

5.1.1 Přímé státní financování

Přímé státní financování odkazuje na zásadu rovnosti, kdy stát pokládá politické strany za neoddelitelnou součást demokratické politické soustavy. V České republice bylo zavedeno přímé státní financování v roce 1991. Přímé státní financování obsahuje: příspěvek na úhradu volebních nákladů (jedná se o jednorázovou státní dotaci, kterou stát vyplácí ve volebním roce stranám, aby jim zprostředkoval účast ve volbách) a příspěvek na činnost: stálý příspěvek a příspěvek na mandát (jedná se o finanční částku, která je placena subjektům splňujícím podmínky stanovené zákonem v době mezi volbami).⁶⁴ Státní subvencování politických stran v ČR z velké části **vyrovnává šance** jednotlivých subjektů **na spravedlivou politickou soutěž**. Určení vhodného nastavení limitů a podmínek pro státní financování z veřejných rozpočtů je rozhodující při rozhodování politických stran při obstarávání finančních zdrojů od občanů republiky, svých příznivců a voličů.

5.1.1.1 Příspěvek na úhradu volebních nákladů

Příspěvek na úhradu volebních nákladů vymezuje § 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky⁶⁵ a zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Úkolem demokratického státu je zabezpečení dodržování základních zásad a principů, stát má za úkol nabízet a poskytovat příspěvky na úhradu volebních výdajů tak, aby byl vstup do politické soutěže volný, tedy aby se této soutěže mohl zúčastnit jakýkoli subjekt, bez ohledu na výdaje, které s sebou účast ve volbách nese.

Měřítko pro získání tohoto příspěvku jsou dvě: **účast na volbách a volební úspěšnost**.⁶⁶

⁶³ § 18 odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. Olomouc: Periplum, 2003. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 80-86624-12-9.

⁶⁵ Příspěvek na úhradu volebních nákladů se poskytuje pouze za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna sdělí, po ověření volby poslanců, Ministerstvu financí údaje o počtu platných hlasů odevzdaných pro jednotlivé politické strany, politická hnutí nebo koalice. Politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1,5 procenta z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 100 Kč.

⁶⁶ OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. Olomouc: Periplum, 2003. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 80-86624-12-9.

Volební úspěšnost se řadí mezi kritéria, která ukládají, že příspěvek na úhradu volebních výdajů by měl být uhrazován jen stranám, majícím významnou část voličů. Úsudky, kolik procent by měla strana získat, aby dosáhla na příspěvek od státu, se liší. Dle § 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, lze příspěvek získat pouze za účast strany, hnutí nebo koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny a hranice určující, že strana po skončení voleb může žádat o příspěvek na úhradu volebních nákladů stanoví zákon. V roce 1999 v České republice byla Ústavním soudem shledána hranice ve výši 3 % odevzdaných hlasů jako protiústavní, s doporučením, že by se mělo jednat o hranici ve výši 1 %. V roce 2002 se poté parlament shodl na hranici 1,5 %.⁶⁷ Jedná se o kritérium volební úspěšnosti, které představuje názor, že by měl být příspěvek udělován jen stranám, které představují značnou část voličů. Pokud tedy strana překročí toto kritérium 1,5 %, má nárok na 100 Kč za každý odevzdaný hlas.⁶⁸

Volby do Poslanecké sněmovny České republiky jsou volbami prvního řádu, na které je dáván větší důraz, a s tím je spojena i vyšší finanční pomoc státu. Všechny ostatní volby u nás, jako jsou volby do Evropského parlamentu, komunální volby a krajské volby, jsou volbami druhého řádu.

Příspěvek na úhradu volebních nákladů je tedy vyplácen jen pro volby do Poslanecké sněmovny a do Evropského parlamentu. Do Senátu ČR a krajských a obecních zastupitelstev se tento příspěvek nevyplácí. V souvislosti s tímto systémem na vyplácení příspěvků na úhradu volebních nákladů uvádí E. Lebedová následující: „*Vzhledem ke skutečnosti, že je tento příspěvek nejpodstatnější formou státní podpory pro zajištění rovnosti šancí ve volební soutěži, je zarážející, že je omezen pouze na dva druhy voleb.*“⁶⁹

5.1.1.2 Příspěvek na činnost

Příspěvek na činnost se skládá ze stálého příspěvku a z příspěvku na mandát. Dle Outlého je příspěvek na činnost **příspěvkem nadstavbovým**, jelikož nezávislý a svobodný

⁶⁷ OUTLÝ, Jan. *Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran*. Olomouc: Periplum, 2003. Studie a analýzy (Periplum). s.57-59. ISBN 80-86624-12-9.

⁶⁸ aktuální znění: zákon č. 247/ 1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ LEBEDOVÁ, E. *Voliči, strany a negativní kampaň: politická komunikace v České republice*. 1.vyd., Praha: Sociologické nakladatelství SLON. 2013. s. 203.

vstup do volební soutěže již zajišťuje příspěvek na úhradu volebních nákladů.⁷⁰ Nejvýznamnější funkcí příspěvků na činnost je věnovat finanční zdroje na běžný chod politické strany. Lze zde dovodit, že **zákonodárce činí rozdíl** mezi politickými stranami, které nabyly volebního úspěchu, a to hranicí minimálně 3 % a stranami, jež překročily hranici 5 %, a na základě toho získaly mandát i podíl na výkonu státní moci. Z toho lze odvodit, že stát předpokládá vyšší náklady na činnost strany, která se právě podílí na moci.⁷¹ Pravidelný příspěvek je upraven dle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích.

V § 20 odst. 6 lze najít informaci, že pravidelný příspěvek je vázán na volební úspěšnost ve volbách do Poslanecké sněmovny. Kritérium pro získání stálého příspěvku je staveno minimální hranicí 3 % hlasů, k níž se váže minimální výše stálého příspěvku na rok, který činí 6 000 000 Kč. Za každé další 0,1 % získá strana 200 000 Kč, a to až do celkové výše 5 %, z čehož plyne, že strana může v závěru získat od státu až 10 000 000 Kč. Zákon pak dále stanovuje způsob vyplácení stálého příspěvku.⁷² Příspěvek na mandát je upraven dle stejného zákona jako pravidelný příspěvek, tj. zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích. Konkrétní úpravu je možno nalézt v § 20 odst. 5 a 7. Nárok na příspěvek na mandát vzniká, pokud je zvolen alespoň jeden poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy, a to na kandidátní listině strany, hnutí nebo koalice. Příspěvek na mandát poslance či senátora činí 900 000 Kč. Příspěvek na mandát člena zastupitelstva nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí 250 000 Kč.⁷³

5.1.1.3 Financování nákladů na konání a průběh voleb

Činnost volebních orgánů je výkonem státní správy a jako taková je plně hrazena ze státního rozpočtu. Při zajištění financování a průběhu všech druhů voleb spolupracují Ministerstvo vnitra s Ministerstvem financí a Státní volební komisí⁷⁴. Volby do zastupitelstev obcí upravuje zákon č. 491/2001 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev obcí

⁷⁰ OUTLÝ, Jan. *Financování politických stran státem, Poznámky k českému modelu*. Olomouc: Periplum, 2003. ISBN 978-3-641-20880-6.

⁷¹ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích.

⁷² aktuální znění: zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích.

⁷³ aktuální znění: zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích.

⁷⁴ zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

a o změně některých zákonů. Volby do zastupitelstev krajů upravuje zákon č. 130/2000 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. Volby do Parlamentu České republiky řeší zákon č. 247/1995 Sb., zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Volby do Evropského parlamentu konané na území České republiky vymezuje zákon č. 62/2003 Sb., zákon o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů. Volbu prezidenta vyhláší předseda Senátu uveřejněním rozhodnutí o vyhlášení volby prezidenta ve Sbírce zákonů tak, aby se případné druhé kolo volby prezidenta konalo nejpozději 30 dnů před uplynutím volebního období úřadujícího prezidenta republiky⁷⁵.

Místní referendum upravuje zákon č. 22/2004 Sb., zákon o místním referendu a o změně některých zákonů. Referendum se koná tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva. Právo hlasovat v místním referendu má každá osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce.

Finanční prostředky spojené s přípravou a konáním voleb jsou vedeny v kapitole státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa. Při určení předpokládaných výdajů na příslušné volby je rozhodující počet volebních okrsků a z toho vyplývající průměrný počet členů okrskové komise, což ovlivňuje předpokládané odměny členům okrskových volebních komisí a ostatní předpokládané výdaje nezbytné pro organizačně technické zabezpečení voleb. V případě zjištění, že částka pro zajištění financování voleb je vyšší než částka převedená na účty „organizátorů“ voleb, musí tyto konkrétní jednotky státní správy zažádat Ministerstvo financí o navýšení svého rozpočtu. Pro výše uvedený postup při určování vynaložených a oprávněných výdajů je směrodatná směrnice Ministerstva financí č.j. MF-62 970/2013/12-1204 ze dne 19. prosince 2013 o postupu obcí a krajů při financování voleb.

Uvedená směrnice vymezila postup obcí a krajů při financování výdajů spojených s volbami z hlediska zabezpečení účelného a hospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu České republiky. Vymezuje výdaje, které jsou z hlediska rozsahu nezbytně nutného pro zabezpečení voleb. Tím je **pronájem nebytových prostor** na dobu nezbytně nutnou potřebných pro **činnost okrskových volebních komisí při konání voleb včetně školení členů volebních komisí, ozvučení těchto prostor, nutné výdaje na úklid a na**

⁷⁵ § 3 zákon č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky).

technický provoz nezbytných prostor, to je na náklady na otop, elektrický proud, plyn, vodu⁷⁶. Směrnice řadí do nezbytných výdajů na zabezpečení voleb také poštovní poplatky⁷⁷ nebo vybavení volebních místností podle volebních zákonů, oddělení prostoru pro úpravu hlasovacích lístků tak, aby byla **zajištěna tajnost hlasování**, do 1 000,- Kč na oddělení jednoho prostoru⁷⁸. Do vymezených výdajů je zahrnuto i zajištění telefonního spojení do každé volební místnosti⁷⁹. Směrnice umožňuje využití účelové dotace na výdaje spojené s volbami na základě podkladů vypracovaných Ministerstvem vnitra⁸⁰.

Tisk hlasovacích lístků a dalších volebních materiálů zabezpečuje Ministerstvo vnitra na základě výsledků veřejné zakázky vyhlášené v souladu s ustanovením § 21 odst. 1 písm. a) a § 27 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Také cena distribuce hlasovacích lístků je regulována směrnicí Ministerstva financí, která stanovuje „mantinely“ a cenu za provedenou službu⁸¹. Ministerstvo vnitra ze své rozpočtové kapitoly z hlediska financování voleb hradí i náklady na překlady informačních letáků do jazyků národnostních menšin nebo na cestovní náklady při kontrole volebních místností. Dále část peněz z rozpočtu uvedeného ministerstva odchází na úhradu nákladů Policie ČR z důvodu zvýšených cestovních náhrad, zvýšené spotřeby pohonných hmot a příplatků za pohotovost.

Do nákladů na realizaci voleb je potřeba zahrnout i finanční odměny okrskových volebních komisí. Pro volby v roce 2020 došlo díky právní úpravě zákonem č. 350/2020 Sb., zákon o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do zastupitelstev krajů a do Senátu v roce 2020 k plošnému navýšení odměn členů okrskových komisí. Cílem navýšení bylo zajistit zájem o členství v komisích s ohledem na tehdejší (současnou) epidemiologickou situaci Covid-19.

⁷⁶ Čl. I odst. 2 písm. f), směrnice Ministerstva financí č.j. MF-62 970/2013/12-1204 ze dne 19. prosince 2013 o postupu obcí a krajů při financování voleb.

⁷⁷ Čl. I odst. 2 písm. b), směrnice Ministerstva financí č.j. MF-62 970/2013/12-1204 ze dne 19. prosince 2013 o postupu obcí a krajů při financování voleb.

⁷⁸ Čl. I odst. 2 písm. g), směrnice Ministerstva financí č.j. MF-62 970/2013/12-1204 ze dne 19. prosince 2013 o postupu obcí a krajů při financování voleb.

⁷⁹ Čl. I odst. 2 písm. l), směrnice Ministerstva financí č.j. MF-62 970/2013/12-1204 ze dne 19. prosince 2013 o postupu obcí a krajů při financování voleb.

⁸⁰ Čl. II odst. 1, směrnice Ministerstva financí č.j. MF-62 970/2013/12-1204 ze dne 19. prosince 2013 o postupu obcí a krajů při financování voleb.

⁸¹ Směrnice Ministerstva financí č.j.: MF-23535/2018/1203.

5.1.2 Nepřímé státní financování

Nepřímé financování představuje také metodu financování politických stran, ale oproti přímému státnímu financování nepředstavuje tak velký objem financí, ale i přesto se nejedná o zanedbatelný obnos.

Nepřímost financování lze spatřovat v tom, že se nejedná o poskytnutí financí, ale o **poskytnutí neplacených služeb**, za které by jinak politická strana musela zaplatit sama. Dále je nepřímost financování viděna v nemožnosti přesně určit, zda subjekt, kterému je finanční plnění poskytnuto, vykonává svou činnost a funkci ve prospěch státu nebo politické strany či hnutí.⁸² Nepřímé financování je těžko vyčíslitelné i přesto, že veškeré jeho formy jsou upraveny v zákoně.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v § 78 stanoví, že se poslaneckým klubům poskytuje příspěvek z rozpočtu Sněmovny, a to v závislosti na počtu poslanců, kteří jsou členy jednotlivých klubů. Určitou výši tohoto příspěvku a další pravidla navrhne organizační výbor a schvaluje jej Poslanecká sněmovna usnesením. Úroveň příspěvku se u poslaneckých klubů nevládních stran násobí koeficientem 1,3. Obsahem tohoto ustanovení je upravovat výhody, které jsou předností pouze vládních poslanců. Usnesení Sněmovny konkretizuje, k čemu jsou tyto prostředky určeny. Kromě této konkrétní finanční částky § 78 dále stanoví, že poslanecké kluby jsou zmocněny používat ke své činnosti místnosti v prostorách sněmovny včetně nezbytných technických prostředků. Mezi další charakteristické projevy nepřímého státního financování je možné uvést **bezplatné poskytování vysílacího času** ve veřejnoprávních médiích (Česká televize a Český rozhlas), jež strany používají k předvolební prezentaci. Tento projev je upraven v zákonu č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a v zákonu č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Oba tyto zákony shodně poskytují garanci bezplatného vysílacího času ve veřejnoprávních médiích, v celkovém rozsahu 14 hodin, v období od 16. dne do 48 hodin před začátkem voleb každé kandidující politické straně nebo koalici. Otázka, která strana bude na řadě, je řešena losováním, přičemž určený čas je rozdělen mezi strany rovnoměrně. Dle zákona č. 231/2001 Sb., o provozování

⁸² Transparentní procesy v politickém rozhodování: sborník textů k problému korupce politických stran [online]. Transparency.cz, Dostupné z: <<https://www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/transparentni-procesy-politickem-rozhodovani-sbornik-textu-k>>

rozhlasového a televizního vysílání, je zde zakázáno využívání vysílacího času pro politickou reklamu.

Mezi další formy nepřímého financování lze eventuálně zařadit provoz poslanecké kanceláře, náhradu cestovného a stravného, využití služebního auta, mobilního zařízení nebo samotná práce poslance v rámci své politické strany. Strany tedy mají možnost čerpat i z těchto nepřímých forem státního financování, které by si jinak museli hradit ze svých vlastních nákladů. Tyto formy jsou obsaženy v zákonu č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Státní financování prezentuje příliš velkou finanční podporu pro strany a hnutí, kdy strany ztrácí motivaci k získávání příspěvků od členů a dalších dárců. To má za následek skutečnost, že strany bývají často odtrženy od společnosti. I nadále zde přetrvávají značné rozdíly mezi financováním menších a větších politických stran i přes veškeré úsilí, které bylo učiněno. Řešením však není značně omezit přísun státních příspěvků, jelikož to by zase mohlo vést k výskytu různých oligarchů, kteří by straně přispívali za účelem řídit stranu, popřípadě by si mohli založit stranu vlastní. Domnívat se, že politické strany by se přimkly pro finanční pomoc k občanské společnosti, je nepravděpodobné. Řešením je **změna financování**, která by jistě vedla i ke změně a zlepšení fungování politických stran, což by následně vedlo i ke zlepšení celého politického systému.⁸³

5.1.3 Soukromé financování

Soukromé financování se řadí mezi nejstarší formy financování politických stran a až do poloviny 20. století se řadilo mezi jedinou formu financování. Základním principem soukromého financování je zásada svobody, která se uplatňuje v zohledňování individuálních schopností politické strany v získávání prostředků pro její chod a pro účast v politické soutěži. Tato zásada musí být uplatňována v souvislosti s platnou právní legislativou, jež upravuje financování politických stran. Soukromé financování se stejně jako státní financování dělí na přímé a nepřímé. Příznačnými formami přímého soukromého financování jsou příjmy z členských **příspěvků, dary a dědictví a podnikatelská činnost**. Mezi formy nepřímého soukromého financování patří různá nefinanční plnění, jimiž jsou poskytování služeb a jiných služeb plněných pod cenou nebo

⁸³ ŠIMÍČEK, V. *Financování politického života*. 1. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 135-137.

skrytá reklama. Obecně nepřímé soukromé financování patří mezi nejvíce netransparentní formy financování, kde se mohou vyskytovat zárodky podplácení. Kvůli těmto faktorům vyžaduje soukromé financování stále větší právní regulaci, protože je zde odůvodněná obava z přílišné závislosti stran na silných podnikatelských a soukromých subjektech. Dalším argumentem je i fakt, že zde vzniká veliký prostor pro vznik nežádoucích vazeb mezi stranami a soukromými subjekty, mimo jiné i privatizace veřejné moci, což jsou jevy, které přímo ohrožují důvěryhodnost a funkci politických stran jako formu zastupitelské demokracie.

5.1.3.1 Členské příspěvky a dary

Členské příspěvky jsou neoddělitelnou součástí k získávání financí a řadí se také k historicky prvním způsobům financování politických stran, kdy masové strany tento způsob využívaly nejčastěji.⁸⁴ Představují ideální financování stran. Jak se příspěvky vybírají a určování jejich výše si každá země stanoví podle svých vnitřních politických stanov a pravidel. Každá strana si stanoví, jakým způsobem a v jakém termínu budou členské příspěvky vybírány, obecně zde platí, že členské příspěvky jsou nastaveny na nízkou úroveň.⁸⁵

V posledních letech míra členských příspěvků značně klesá, je to ovlivněno zejména množstvím členů strany a jejich ochotou podílet se na jejím financování. Dále pak politickou angažovaností členů stran, politickou kulturou, jež je v poslední době poměrně nízká a trendem spoléhání se na státní financování. Nicméně role členských příspěvků je historicky zakotvena v každé straně.⁸⁶ Asi nejvíce zmiňovanou část soukromého financování tvoří dary, které nesou významný podíl na financování strany. Problém však nastává v otázce darů, které mohou darovat jak právnické, tak fyzické osoby. Darování větší částky od právnických osob může vést k neblaze proslulé korupci či lobbismu.

V případě, kdy je strana financována jen z darů, se může stát, že se stane nástrojem k dosažení cílů svých sponzorů. Strany se začínají zaměřovat na zájmy svých sponzorů, nikoliv voličů a stoupců. Zřídka je schopný uvěřit tomu, že daná osoba věnuje větší

⁸⁴ ŠIMÍČEK, V. a kol. *Financování politických stran v České republice*. 1. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 10-22.

⁸⁵ aktuální znění: zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

⁸⁶ VAN BIEZEN, Ingrid a Peter MAIR. *Party membership in twenty European democracies, 1980-2000*. [online]. Dostupné z: <http://www.olemiss.edu/courses/pol628/mairbiezen01.pdf>

finanční obnos nezištně, bez jakýchkoliv postranních úmyslů, nicméně tento postup darování je plně zákonný. Je nutné ovšem podotknout, že členové politických stran jsou de facto nuceni hledat dary a sponzory, jelikož v praxi to vypadá tak, že kdo pro stranu získá větší obnos financí, tak se vyšplhá výše v žebříčku strany. Funguje to tak, že strany za získané prostředky posouvají své zastupitele výše na kandidátní listině, až se ten, který pro stranu získává více financí může stát šéfem na kandidátní listině. Není se čemu divit, že členové se předhánějí v tom, kdo pro stranu získá více, a za jakých podmínek se tak děje, mnozí členové stran neřeší. Naštěstí zde existují kontrolní orgány, které na tyto situace mají dohlížet. Strany tímto přijímáním darů od sponzorů donutily stát k omezování přijímání darů od různých jednotlivců.

Dle zákona 424/1991 Sb., o politických stranách nesmějí české politické strany přijímat dary od:

- *státu, nestanoví-li zákon jinak*
- *příspěvkových organizací*
- *obcí, městských částí, městských obvodů a kraje*
- *státního podniku a právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osoby, na jejímž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %*
- *od právnické osoby s majetkovou účastí kraje, obce, městské části nebo městského obvodu; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10 %*
- *od jiné právnické osoby, stanoví-li tak jiný právní předpis*
- *od zahraniční právnické osoby s výjimkou politické strany a fundace zřízené k veřejně prospěšné činnosti*
- *od fyzické osoby, která není státním občanem České republiky; to neplatí, jedná-li se o osobu, která má právo volit na území České republiky do Evropského parlamentu.*⁸⁷

Zákon stanovuje maximální výši daru za rok ve výši 3 000 000 Kč, která byla přijata od jedné osoby. Pokud dar překročí částku 3 000 000 Kč, strana a hnutí tento dar nemůže přijmout. Pokud bude dárce členem strany, tak se považuje za maximální výši takto

⁸⁷ aktuální znění: zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

poskytnutého příspěvku částka 50 000 Kč za rok (i v případě členských příspěvku převyšujících tuto částku). Dar nebo jiné bezúplatné plnění, jehož výše nebo obvyklá cena přesahuje částku 1 000 Kč, může strana nebo hnutí přijmout pouze na základě písemné smlouvy. Pokud strany a hnutí získají dar nebo jiné bezúplatné plnění v rozporu se zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, jsou povinni vrátit tento dar dárci. Musí takto učinit nejpozději do prvního dubna roku následujícího po roce, ve kterém jej obdržely.

Není-li vrácení možné, odvedou v téže lhůtě peněžní částku odpovídající peněžitému daru nebo jinému bezúplatnému plnění nebo obvyklé ceně věcného daru nebo jiného bezúplatného plnění do státního rozpočtu. Jedná-li se o finanční dar nebo jiné bezúplatné plnění, jsou strany a hnutí povinny vrátit jej včetně jeho úrokového zhodnocení ve výši diskontní sazby České národní banky platné ke dni vrácení. Každý dárci musí být označen. Postižení jsou stanoveny pro případ, že by nabytí daru neproběhlo v souladu se zákonem. Nastane-li taková situace je uvedena povinnost dar vrátit v zákonné lhůtě, a to včetně úrokového zhodnocení. Pokud to není možné, je stanovena povinnost odvést dar do státního rozpočtu. Nenaplnění ani tohoto postupu je sankcionováno pokutou ve výši dvojnásobku hodnoty daru.⁸⁸ Je zde nutnost odlišovat od sebe dary fyzických osob a sponzorské dary od právnických osob. Ve většině zemí je již sponzorství politických stran regulováno. Zpravidla bývá upravena výše darů a možný okruh subjektů, které tyto sponzorské dary mohou poskytovat. V určitých zemích se nemůže stát právnická osoba možným sponzorem politické strany, funguje to tak například v Polsku.⁸⁹

Pokud se jedná o sponzorské dary získané od právnických osob se silným kapitálem, pak se strany mohou cítit závazné a jejich politika je často vedena v zájmech sponzora, nikoliv občanů, kteří do této strany vkládali své vize. Hrozí velký výskyt korupce. Sponzor také může darovat příspěvky vícero stranám, u nichž je předpoklad, že po volbách vytvoří koalici. Tato situace se odehrála např. v roce 2010 při volbách do Poslanecké sněmovny

⁸⁸ aktuální znění: zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

⁸⁹ NASSMACHER, Karl-Heinz. Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation. 2003 b. In: Funding of Political Parties and Election Campaigns. Eds. Austin, Reginald a Tjernström, Maja. Stockholm: International IDEA.

České republiky, kdy Zdeněk Bakala daroval třem politickým stranám finanční dar ve výši 28 milionů Kč, a strany po volbách utvořily koalici.⁹⁰

5.1.3.2 Další příjmy

Příjmy pro financování politické strany lze získat i z dalších činností politické strany, mezi tyto činnosti se řadí příjmy z vlastní obchodní činnosti. I zde se uplatňuje princip svobody, který má naplňovat předpoklady ke konkurenčnímu snažení mezi stranami.⁹¹ Dle zákona se mohou do této kategorie zařadit příjmy z pronájmu a prodeje movitého či nemovitého majetku, úroky z vkladů a příjmy z účasti na podnikání jiné právnické osoby, příjmy z půjček a úvěrů (strany tyto příjmy využívají na přečkání těžkých finančních období nebo při čekání na státní příspěvky). Strana může využít akcí, mezi které se řadí tomboly, sportovní, kulturní či vzdělávací akce. Podnikatelská činnost, stejně jako dary, podléhá daňové regulaci. Politická strana může založit i družstvo či obchodní společnost, která se bude věnovat provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání.

Dále se může věnovat publikační a propagační činnost, pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo výrobě a prodeji předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.⁹² Mezi závěrečné příjmy strany patří stranické daně, což jsou daně, které odvádí ti politici, jež díky straně vykonávají určitou vysoce postavenou státní funkci. V tomto případě musí politik odvádět do stranické kasy určité procento ze svého příjmu z té funkce, které se stranická daň týká. Jedná se především o poslance nebo starosty.⁹³⁹⁴ Soukromé financování stále patří i v dnešní době k jednomu z nejhůře kontrolovatelných příjmů v systému financování politických stran. Samozřejmě je nutné pro zachování principu svobody, které se uplatňuje v získávání prostředků a účasti v politické soutěži.

⁹⁰ PROCHÁZKOVÁ, M. *Bakala daroval před volbami pravici přes 28 milionů, ČSSD se zlobí* [online]. Idnes.cz, 2. června 2010.

⁹¹ KRNÁČOVÁ, A. 2006. Financování politických stran v ČR. In: *Transparentní procesy v politickém rozhodování. Sborník textů k problému korupce politických představitelů*. 56 Kolektiv autorů Transparency International – Česká republika [online]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/>

⁹² Aktuální znění: Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

⁹³ ŠIMÍČEK, V. *Vybrané otázky financování politických stran v ČR. Politologický časopis*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1997, roč. 4, č. 2, s. 160-168.

⁹⁴ KUBÁČEK, J. *Slovník politického managementu a volebního marketingu*. 1. vydání. Praha: Grada, 2012. s. 49.

6 Zdroje financování prezidentských kandidátů

Financování kampaně je velmi důležitá součást celé prezidentské volby, která asi nejvíce poutá pozornost veřejnosti, ať již občanů či protikorupčních nevládních organizací, jako např. Transparency International nebo Rekonstrukce státu. Nastavení norem v zákoně predeterminuje, do jaké míry budou kampaně transparentní, zároveň s tím by mělo vylučovat pochybnosti o původu finančních zdrojů jednotlivých kandidátů.

Právní úprava financování původního znění ZVPR se hned **při první volbě ukázala jako nedostačující**, a proto musela přijít masivní změna. Podle původní úpravy odpovídali za financování volební kampaně členové volebního výboru (§ 23 ZVPR ve znění k 31.12.2016). Volební výbor byl orgán o minimálně 3 a maximálně 5 členech, kteří odpovídali společně a nerozdílně za jeho závazky. Členem výboru nemohl být samotný kandidát, který tak nebyl odpovědný za financování své kampaně, i když peníze utrácel on sám (viz případ Jana Fischera⁹⁵). Tento institut byl zákonem č. 322/2016 Sb. bez náhrady zrušen. Veškeré finanční operace musely být prováděny přes tzv. volební účet zpřístupněný dálkovým způsobem. Dary byly modifikovány velmi stroze, neexistovala definice daru ani úprava toho, kdo může, či nemůže darovat. Upraveno bylo pouze to, že plnění nesmělo být anonymní. Účetnictví muselo odpovídat speciálnímu zákonu, přičemž do 60 dnů muselo být zveřejněno a zasláno mandátovému a imunitnímu výboru Senátu ke zkoumání. Ten k tomu ovšem neměl žádnou kompetenci, takže i když se ukázalo, že ani jeden kandidát v roce 2013 pravidla nedodržel, sankcionován nebyl.⁹⁶ Ustanovení § 67 zakotvovalo návrhové řízení ve věci porušení pravidel financování, k němuž byl příslušný Městský soud v Praze, v případě podání kasační stížnosti NSS. Toto ustanovení bylo taktéž zrušeno. Jak se ukázalo, podmínka zřízení transparentního účtu nedokázala zaručit transparentnost financování, protože identita dárců, resp. původu peněz, může být utajena. Důkazem může být i financování kampaně Miloše Zemana.⁹⁷ Příkladně lze uvést, že v

⁹⁵ SEHNOUTKA, Petr. *Fischer dorovnal dluhy z prezidentské kampaně. Za poslední týden obdržel přes 5 milionů.* iRozhlas.cz [online]. Český rozhlas, publikováno 9.7.2013. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/fischer-dorovnal-dluhy-z-prezidentske-kampane-za-posledni-tyden-obdrzel-pres-5-milionu-_201307091655_kwinklerova

⁹⁶ ČTK. *Ve financování prezidentské kampani chybovali všichni, ukázal audit.* denik.cz [online]. VLTAVA LABE MEDIA a.s., publikováno 8.10.2013. Dostupné z: https://www.denik.cz/z_domova/v-kampani-chyboval-dle-senatniho-vyboru-kazdy-prezidentsky-adept-20131008.html

⁹⁷ V žádném případě nemá být tato práce zacílena pouze na kritiku osoby Miloše Zemana. Jeho způsob vedení kampaně však umožňuje analyzovat slabiny právní úpravy prezidentských voleb. Ostatně financování

rozmezí několika hodin bylo dne 8. ledna 2013 na transparentní účet šestkrát anonymně vloženo 20 000 Kč, 5. února pak 300 000 Kč od dárce „Stavební společnost“, přičemž jména dárců byla zveřejněna až v závěrečné zprávě, neboť zákon neukládal přesný termín zveřejnění.⁹⁸ V podobném duchu se pak nesla podstatná část Zemanovy kampaně, neboť téměř polovina příjmů volební kampaně dorazila na transparentní účet až po samotné volbě, resp. po odevzdání účetnictví, tzn. po 1. dubnu 2013, což naprosto odporuje smyslu transparentnosti a průběžné kontroly. Volič si nemohl udělat úsudek o tom, kdo kampaň sponzoruje. Nebylo to nezákonné jednání, ale takové, které odporuje smyslu zákona a které se vysmívá veřejné kontrole. Na nesrovnalosti financování kampaně dokonce podal advokát Milan Hulík žalobu podle § 67 ZVPR, ovšem bez úspěchu, protože zákon přisuzoval aktivní legitimaci pouze kandidátům. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze návrh odmítl, aniž by se zabýval meritem věci, ve kterém Hulík tvrdil, že Miloš Zeman nezveřejnil původ cca 6,7 mil. Kč, které byly převedeny na účet ještě před podáním kandidátní listiny, což mu ukládal § 24 odst. 4 ZVPR (účinnost ke dni 31.12. 2016).⁹⁹

6.1 Financování prezidentské volební kampaně

Současná právní úprava financování prezidentské volební kampaně má za cíl zachování co největší **rovnosti prezidentských kandidátů v závislosti na výši získaných finančních prostředků**. K tomu slouží právní zásady vymezené již v samotném právním pořádku České republiky. Je nutné uvést, že oblast financování prezidentské volby nebyla v původním vládním návrhu předpisu č.275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky regulována a k doplnění těchto ustanovení došlo až v rámci legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a předložením pozměňovacích návrhů Ústavněprávního výboru¹⁰⁰.

jeho kampaně bylo projektem Transparentní volby z dílny Transparency International vyhodnoceno jako druhé nejméně průhledné.

⁹⁸ ZEMAN, Miloš. *Výpis z transparentního účtu*. www.zemanmilos.cz [online]. Oficiální webová stránka Miloše Zemana, 2013-2016. Dostupné z: http://www.zemanmilos.cz/files/transparentni_ucet.pdf a ZEMAN, Miloš. *Doplňující informace ke stavu účetnictví*. www.zemanmilos.cz. Oficiální webová stránka Miloše Zemana, 2013-2016. Dostupné z: http://www.zemanmilos.cz/files/2013_final.pdf

⁹⁹ WERNER, Lukáš. *Advokát neuspěl se žalobou na Zemana. Nejste kandidát, vzkázal mu soud*. iDnes.cz [online]. MAFRA, a.s., publikováno 12.2.2013. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/zaloba-na-financovani-zemanovy-kampane-hulik.A130212_104016_domaci_wlk

¹⁰⁰ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk 613 N. z. o volbě prezidenta republiky.

Financování prezidentské volební kampaně je regulováno zákonem o volbě prezidenta republiky¹⁰¹. Zmíněný zákon hovoří o financování tím způsobem, že sem zahrnuje veškeré příjmy a výdaje na volební kampaň. K úhradě těchto výdajů lze použít pouze peněžní prostředky uložené na volebním účtu.¹⁰² Zákon stanovuje také povinnost kandidátům na funkci prezidenta republiky zřídit do 5 dnů od vyhlášení voleb transparentní volební účet, který musí umožnit bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na něm. Peněžní prostředky uložené na volebním účtu lze užít pouze na financování volební kampaně. Výběr hotovosti z volebního účtu a její následné užití se zaznamená v účetnictví¹⁰³. Zákon také upravuje institut tzv. třetí osoby. Fyzická nebo právnická osoba, která se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí kandidujícího subjektu, se musí před vstupem do kampaně registrovat u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Její výdaje jsou příslušnými zákony rovněž limitovány¹⁰⁴.

Maximální výše výdajů jednotlivých kandidátů na prezidenta na volební kampaň je stanovena v ustanovení § 37 odst. 1 a 2 zákona o volbě prezidenta republiky¹⁰⁵. Zveřejnění údajů o financování volební kampaně kandidát na funkci prezidenta republiky zajistí tak, aby byl umožněn dálkový přístup k volebnímu účtu na jeho internetových stránkách po dobu trvání tohoto účtu. Kandidát na funkci prezidenta republiky je povinen oznámit Úřadu adresu svých internetových stránek, kde budou zveřejňovány informace o financování volební kampaně, a zřízení volebního účtu a adresu internetových stránek, na

¹⁰¹ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰² § 36 odst.1 zákona č.275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰³ § 24 odst.1 zákona č.275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁴ § 38a 1 zákona č.275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ (1) Výdaji na volební kampaň se rozumí součet všech peněžních prostředků nebo jiných plnění ocenitelných v penězích, které kandidát na funkci prezidenta republiky vynaloží na úhradu nákladů volební kampaně.

(2) Výdaje na volební kampaň nesmí přesáhnout částku 40000000 Kč včetně daně z přidané hodnoty, účastnil-li se kandidát pouze prvního kola volby, nebo částku 50000000 Kč včetně daně z přidané hodnoty, účastnil-li se kandidát prvního i druhého kola volby. Do této částky se započítávají částky, které kandidát na funkci prezidenta republiky uhradil nebo má uhradit, včetně částek, které s jeho vědomím uhradily nebo se zavázaly za kandidáta uhradit třetí osoby. Bylo-li plnění, které je součástí volební kampaně, poskytnuto bezplatně nebo za cenu nižší než obvyklou, započítá se do této částky jeho obvyklá cena podle zákona upravujícího oceňování majetku státu.

kterých je účet přístupný¹⁰⁶. Tímto ustanovením z hlediska zákona je zajištěna transparentnost a veřejná kontrola financování a výdajů jednotlivých kandidátů na funkci prezidenta republiky. Dalším zákonem ustanoveným kontrolním prvkem při financování volebních kampaní je Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí¹⁰⁷. Úkolem tohoto úřadu je také přezkum výročních zpráv kandidátů, vlastní kontrola hospodaření kandidujících subjektů během volební kampaně a provádění registrace třetích osob, které se hodlají účastnit volební kampaně. Hlavní pravomocí Úřadu je vedení správních řízení o přestupcích kandidátů (kandidát nezřídí volební účet, vloží či vynaloží finanční prostředky na volební účet v rozporu se zákonem) a následné uložení pokuty dle zákona¹⁰⁸.

6.1.1 Financování volebních kampaní v Polsku

První právní předpis, který reguloval nakládání s financemi politických stran, byl v Polsku přijat v roce 1997. Poté následovaly změny v roce 2000, které poprvé zavedly výdajové limity. Tyto limity byly prvně zavedeny pro účel prezidentských voleb. Hlavní změny ve financování stran byly přijaty v roce 2000 a 2001, kdy došlo k novelizaci zákona o politických stranách a volebních zákonů do dolní komory parlamentu. Naposledy byl volební zákon novelizován v létě 2015, tedy před posledními parlamentními volbami.

Polské strany získávají své finance podobným způsobem jako ty české, tedy kombinací veřejného a soukromého financování. První zmíněný způsob ovšem jednoznačně převažuje, neboť veřejné prostředky představují více než 80 % příjmů polských politických stran. Veřejné financování zde má rovněž formu příspěvků stranám, které získají více než 3 % hlasů, a příspěvku na výdaje na volební kampaně, pokud je z dané strany zvolen alespoň jeden poslanec nebo senátor do polského či evropského parlamentu. Významným zdrojem soukromého financování jsou dary. Soukromé dary jsou silně regulovány a mohou je stranám poskytovat pouze polští občané, kteří mají v Polsku své trvalé bydliště. Zákon zároveň stanovuje limit na roční příspěvky od jedné osoby (v roce 2014 to bylo 25 200 PLN, tedy cca 6 000 EUR). Politické strany mohou své

¹⁰⁶ § 38 odst.1 zákona č.275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁷ § 38b zákona č.275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁸ Zákon č. 424/1991 Sb., zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

prostředky shromažďovat pouze na bankovních účtech; jedinou výjimkou jsou členské příspěvky, které je možné ukládat v hotovosti, pokud výše jednoho příspěvku nepřesahuje částku 375 EUR. Kromě již zmíněných zdrojů mohou politické strany vlastnit prostředky pocházející z dědictví nebo výnosu z majetku, úroků, obchodování s dluhopisy atd. Polským politickým stranám je umožněno vzít si půjčku, přičemž ale platí určitá omezení, jejichž cílem je zamezit rizikům manipulace se zástavou úvěru. Půjčky stranám tak mohou poskytovat výhradně fyzické osoby. V praxi může snadno docházet k obcházení zákona, kdy jakákoli fyzická osoba neoficiálně převezme záruku za půjčku poskytnutou například na financování kampaně a/nebo tuto půjčku po volbách splatí, aniž by zákon dával nějaké možnosti ověření skutečného věřitele. Podobně jako v ostatních zemích se ani v Polsku nesmí politické strany přímo účastnit podnikatelských aktivit.¹⁰⁹

V Polsku reguluje financování politických stran nezávislá Státní volební komise (SVK). Tento kontrolní úřad je ustanoven volebním zákonem a sestává ze tří soudců Ústavního soudu, tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Tyto soudce jmenuje prezident republiky. Vedle SVK volební zákon ustanovuje také Národní volební úřad jako pomocnou instituci poskytující administrativní podporu. SVK má v zásadě velmi dobrou pověst a je považována za nezávislou instituci, která má ale vzhledem k úrovni své zodpovědnosti omezené lidské zdroje. Tuto pozitivní reputaci ale poněkud poškodily poslední místní volby v roce 2014, během nichž SVK provedla několik chyb a částí polské politické scény proběhla výrazná snaha podkopat její pozici. Politické strany odesílají každý rok k 31. březnu své finanční zprávy Národnímu volebnímu úřadu. Tyto zprávy musí být doprovázeny vyjádřením a zprávou auditora. Tohoto auditora vybírá SVK. Náklady na sestavení vyjádření auditora i celé zprávy hradí Národní volební úřad. SVK pak výkazy zveřejňuje v polském Oficiálním věstníku. Finanční zprávy stran lze buď přijmout bez výhrad, nebo může SVK upozornit na jejich nedostatky, či je zcela zamítnout. Pokud SVK zprávu strany zamítne a Nejvyšší soud toto rozhodnutí potvrdí, může být dané politické straně odňat veřejný finanční příspěvek až po dobu tří let. Polská analýza uvádí, že politické strany tyto zákony a pravidla většinou dodržují. Navzdory tomu se však

¹⁰⁹ Oživení.cz [online]. Copyright © [cit. 31.10.2020]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp/content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_cz_01-3.pdf

objevilo i několik významných případů, v nichž polské strany rozhodnutím soudu o veřejný příspěvek přišly nebo tomuto nebezpečí čelily.¹¹⁰

Za uvalování sankcí politickým stranám, které nepodaly včas zprávu o svém hospodaření, podaly ji neúplnou či porušily zákonná nařízení o soukromém financování, je zde zodpovědná SVK. S ohledem na závažnost takového jednání může politická strana ztratit nárok na státní podporu až na období tří let a může jí hrozit dokonce ztráta registrace. Tyto sankce jsou velmi závažné a skutečně se v praxi používají, jak ukazuje případ Polské lidové strany, která přišla o nárok na příspěvky, a Palikotova hnutí podpory, jemuž byla zrušena registrace v roce 2011. Aktuálně hrozí odnětí státního příspěvku také Straně sociálně demokratické.¹¹¹

Polská Státní volební komise má podle volebního zákona povinnost vykonávat vzdělávací činnost. Taková činnost se však převážně zaměřuje na organizační složku voleb (tedy informování občanů o tom, jak, kde a kdy mohou volit, což zahrnuje také přípravu vzdělávacích materiálů pro širokou veřejnost, jejichž kvalita je ovšem diskutabilní) a poskytuje podporu volebním štábům například informacemi, jak organizovat volební kampaň z formálního hlediska, a vysvětlováním konkrétních otázek, jež jsou aktuální pro danou volební kampaň (například jak by měly vypadat webové stránky volebního štábu a co by měly obsahovat). Vzdělávací aktivity tak nezahrnují přímé vzdělávání kandidátů, ale jejich volebních štábů, které jsou informovány o svých zákonných povinnostech před každými volbami. Tyto materiály jsou poskytnuty každému volebnímu štábu po jeho registraci Volební komisí nebo místním volebním komisařstvím. Polský systém pro dohled nad financováním politických stran a volebních kampaní je pravděpodobně nejvíce nezávislý ze všech sledovaných zemí, a měl by proto být také nejvíce transparentní. Bohužel ale polská analýza uvádí celou řadu příkladů, které ukazují opak. Kampaně například často vedou neoprávněné subjekty. To platí zejména pro předběžné kampaně (podobně jako v Maďarsku se tím myslí propagace stran před formálním zahájením volební kampaně). Zákon neposkytuje efektivní regulaci předběžných kampaní a jakýkoliv subjekt může před vyhlášením voleb propagovat kteréhokoliv dosud formálně

¹¹⁰ Oživení.cz [online]. Copyright © [cit. 31.10.2020]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_cz_01-3.pdf

¹¹¹ Oživení.cz [online]. Copyright © [cit. 31.10.2020]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_cz_01-3.pdf

nenavrženého kandidáta. SVK takové jednání nemůže vyšetřovat ani uvalovat sankce, podobně jako tomu je u maďarského SAÚ.¹¹²

Kampaně zde také trpí nedostatkem transparentnosti, neboť je obtížné identifikovat skryté financování neoprávněnými subjekty. Podle analýzy je zdrojem těchto problémů rozsah kontroly prováděné SVK. Komise se primárně může zabývat pouze auditními dokumenty, které obdrží tři měsíce po ukončení kampaně. SVK tak nemůže efektivně porovnávat skutečnou kampaň s tím, co popisují finanční výkazy. Dohled ze strany veřejnosti je také velmi omezený. Pro občany je obtížné získat podrobné informace o tom, jak politické strany utrácí peníze, a neexistuje v zásadě žádný mechanismus, který by podporoval rozvoj nevládních organizací zabývajících se financováním volebních kampaní. Pokud k tomu připočteme fakt, že SVK se především zaměřuje na kontrolu účetnictví, a nikoliv věcné správnosti, je zřejmé, že celková situace je neuspokojivá. Kromě toho není dostatečná ani činnost policie a státního zastupitelství. Přestože jim zákon ukládá povinnost řešit případy porušení volebního zákona, orgány činné v trestním řízení nejsou příliš ochotné se jimi zabývat (zhruba 80 % zahájených šetření je pozastaveno, aniž by byl případ vyřešen). Jedním z důvodů této neochoty jsou obavy z toho, že by byly obviněny ze zasahování do politického procesu.¹¹³

6.1.1.1 Limity na příspěvky a dary politické straně či kandidátovi

Jak je již uvedeno výše, i v Polsku jsou stejně jako v drtivé většině států zakázány dary od anonymních dárců, právnických osob a zahraničních zdrojů. Fyzické osoby mohou darovat až 15násobek minimální měsíční mzdy (420 EUR ve volbách 2015) a ve stejné výši také mohou poskytnout straně půjčku. V případě, kdy se koná více voleb v jednom roce, mohou osoby darovat až 25násobek minimální mzdy.¹¹⁴

Všechny dary stranám musí být provedeny bezhotovostním převodem. Zákon upravuje, že strany mohou využít pouze jeden účet, na který mohou proudit dary. Veškeré dary nebo půjčky musejí být zveřejněny do 7 dní od jejich nabytí. Podrobné detaily těchto příjmů však mohou být zveřejněny až ve výroční finanční zprávě. Veřejnost, která má

¹¹² Oživení.cz [online]. Copyright © [cit. 31.10.2020]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_cz_01-3.pdf

¹¹³ Oživení.cz [online]. Copyright © [cit. 31.10.2020]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_cz_01-3.pdf

¹¹⁴ PEROTTINO, Michel a kol. [online]. Legislation and control mechanisms of political parties funding. Bukurešť: Institute for Public Policies, 2005. s. 65.

zájem na vypátrání zdroje financí politických stran tak nemusí před samotnými volbami získat informace o soukromých zdrojích financování stran. Samotní straničtí kandidáti mohou svému volebnímu výboru přispět částkou 45násobku minimální měsíční mzdy. Pokud výše stranického příspěvku přesáhne 375 EUR, musí být taktéž zaslán skrze bankovní účet. Nižší příspěvek může být darován v hotovosti.¹¹⁵

6.1.1.2 Limity na reklamu či propagaci vykonávanou třetí stranou

V Polsku jsou zavedena pravidla, která upravují existenci, registraci či možné výdaje třetích stran. Teoreticky by se za třetí stranu dal označit volební výbor, který vznikl na základě iniciativy voličů. Ke vzniku výboru je však nutno alespoň 15 osob a následné sesbírání alespoň 1 000 podpisů občanů vyjadřujících podporu takovému výboru. Pokud by zamýšlený výbor splnil tyto náležitosti, jeho žádosti dále posuzuje Národní volební komise. Taková úprava tak jakkoliv nereguluje financování kampaně fyzickými a právníckými osobami mimo politické strany.¹¹⁶

6.1.1.3 Limity či zákazy určitých druhů propagace

Limitovány jsou výdaje volebních výborů na reklamu. Výbory na ni můžou využít maximálně 80 % celkového výdajového limitu. V průběhu kampaní se ve vysílání veřejnoprávních médií objevuje informační kampaň pro voliče. Dále jsou do vysílání těchto médií začleněny materiály volebních výborů, které registrovaly své kandidátní listiny alespoň v polovině všech volebních obvodů. Návazně je uspořádána debata zástupců všech volebních výborů, které registrují kandidátní listiny v celé zemi.

6.1.1.4 Celkový limit na volební kampaň

Celkový limit na výdaje je závislý od počtu voličů ve volebním obvodě. Na jednoho voliče smí strana vydat maximálně 0,82 PLN. Výdajový limit je specifický pro každý z volebních výborů a jeho výpočet také závisí na počtu kandidátů registrovaných výborem. Ty volební výbory, které registrovaly kandidáty ve všech volebních obvodech, mohly dosáhnout maximálního limitu, který ve volbách v roce 2015 činil cca 6 900 000 EUR.

¹¹⁵ Oživení.cz [online]. Copyright © [cit. 31.10.2020]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_cz_01-3.pdf

¹¹⁶ PEROTTINO, Michel a kol. [online]. *Legislation and control mechanisms of political parties funding*. Bukurešť: Institute for Public Policies, 2005. s. 79.

Volební zákon také omezuje částku, kterou strany mohou vydat na reklamu – maximálně 80 % celkového limitu.¹¹⁷

6.1.2 Shrnutí

Ve srovnání s Českou republikou, která nepochybně měla mnohem delší cestu k demokratickému zřízení, **ČR zákon upravující oblast limitace výdajů přijala až po více než 20 letech nedostatečně regulovaného financování politických stran**, přičemž do hry musel vstoupit silný hráč v podobě Andreje Babiše a jeho hnutí ANO 2011, který naboural do té doby zavedený systém střídání etablovaných stran u moci. ČR však také reagovala na mezinárodní doporučení GRECO, díky kterému nová pravidla pro financování stran upravilo více evropských států. Před přijetím nových pravidel v září 2016 byla ČR jednou z pěti zemí, které neměly nezávislý úřad vykonávající kontrolu stran.

Konkrétně v Polsku byly celkové výdajové limity na kampaň k parlamentním volbám přijaty v roce 2001. I u našeho souseda lze identifikovat menší či větší nedostatky v pravidlech pro financování volebních kampaní. Je nutné však připomenout, že ani ideální znění právního předpisu nemůže zaručit vysokou úroveň plnění stanovených pravidel. Aby mohla jakákoliv pravidla fungovat správně, je vždy nutné, zvláště pokud se jedná o politicky zaměřené oblasti, aby se se zavedenými pravidly politická reprezentace ztotožnila se zavedenými pravidly. V opačném případě bude vždy docházet k hledání různých skulin a cest, jak taková pravidla obejít.¹¹⁸

¹¹⁷ Oživení.cz [online]. Copyright © [cit. 31.10.2020]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_cz_01-3.pdf

¹¹⁸ Oživení.cz [online]. Copyright © [cit. 31.10.2020]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_cz_01-3.pdf

7 Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí

7.1 Institucionalizace dohledu nad financováním politických stran

V zájmu zachování rovné politické soutěže a podpory důvěry ze strany veřejnosti v politické strany i celý politický systém je vhodné kontrolu financování politických subjektů systematizovat a institucionalizovat.

Z tohoto důvodu byla novelou zákona o sdružování v politických stranách a hnutích č. 302/2016 Sb. zavedena instituce Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.¹¹⁹ Do té doby probíhala kontrola hospodaření politických stran a hnutí pouze prostřednictvím předkládání výroční zprávy poslanecké sněmovně a finančním auditem, který prověřoval soulad výroční zprávy se skutečným stavem, přičemž volba auditora však byla ponechána na politické straně či hnutí, což dávalo samozřejmě politickým stranám možnost jeden ze zásadních pilířů kontroly do značné míry ovlivňovat. Před novelou spadalo sledování finančních toků a projednávání deliktů z oblasti financování politických stran do pravomoci finančního úřadu,¹²⁰ jeho agenda je však natolik široká a obsáhlá, že na řádnou kontrolu financování politických stran fakticky nebyl prostor,¹²¹ a to i přesto, že jde o zásadní prvek demokratického právního státu. Takový přezkum činnosti pak hodnotila důvodová zpráva k novele jako nedostačující, respektive nenaplňující cíle efektivního systému kontroly hospodaření politických stran a hnutí. Kontrolní výbor poslanecké sněmovny totiž neměl žádná sankční oprávnění, mohl pouze předat podněty finančnímu úřadu. Bylo tedy zřejmé, že je nutné kontrolu hospodaření těchto subjektů lépe institucionalizovat, a to vytvořením samostatného, nezávislého a nestranného úřadu, jehož agenda bude spočívat výlučně v dohledu nad politickými stranami a hnutími, respektive jejich financováním.

Zvolený model a nastavení jednotlivých mechanismů si nicméně vysloužilo kritiku ze strany odborné veřejnosti. Je zřejmé, že **postavení a zaměření Úřadu** jej *a priori* staví

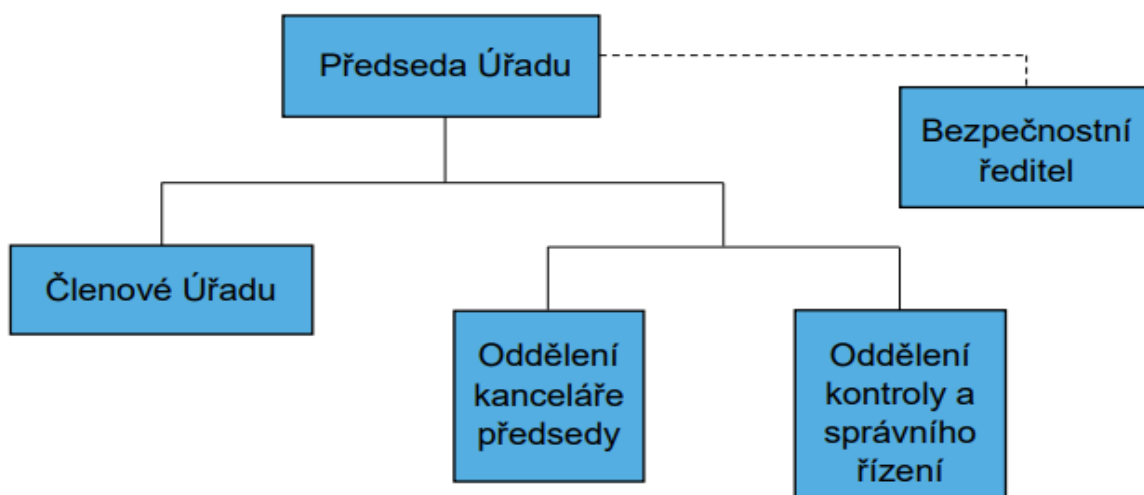
¹¹⁹ § 19 zákona č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁰ § 19a zákona o sdružování v politických stranách, ve znění do 20. 9. 2016.

¹²¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

do role **terče politického tlaku**. Z tohoto důvodu je nutné, aby mechanismy a pojistky nezávislosti takového Úřadu byly voleny zvláště obezřetně, jinak by hrozilo přinejmenším narušení jeho nestrannosti, čímž by se však stal nejen nepotřebnou, ale potenciálně také nebezpečnou institucí, a to s ohledem na své pravomoci.¹²² Předmětem kritiky se tak stalo odložení účinnosti ustanovení, které vylučuje kandidáty na členy Úřadu, kteří v předcházejících dvou letech působili v politické straně či hnutí nebo některém voleném orgánu od zastupitelstva kraje výše,¹²³ a to až na 1. 1. 2019.¹²⁴ Vzhledem k tomu, že členové Úřadu jsou voleni na dobu 6 let¹²⁵ tak byli současní členové Úřadu voleni bez toho, aby se jejich nezávislost na politických subjektech zkoumala,¹²⁶ což nedává vzhledem k výše rozebrané povaze Úřadu valný smysl.

Obrázek č. 2 – Organizační struktura Úřadu pro dohled na hospodaření politických stran a politických hnutí



Zdroj: vlastní zpracování dle zákon č. 302/2016 Sb.

¹²² Snadno si lze představit situaci, kdy zaměstnanci Úřadu zneužijí své pravomoci k tomu, aby činily veřejnoprávní nátlak na některé politické subjekty, či je dokonce po finanční stránce likvidovaly ukládáním peněžitých sankcí. Ačkoliv rozhodnutí Úřadu je možné přezkoumat soudní cestou, není vyloučeno, že politicky aktivní jedinci vlastní média a využijí rozhodnutí Úřadu k mediálnímu očeřování daného politického subjektu. Soudní přezkum pak sice účelové rozhodnutí orgánu zruší, nicméně ani Nejvyšší správní soud nedisponuje strojem času, aby zvrátil následky takového mediálního očeřování. Namířovat si, že dodatečná omluva je dostatečným zadostiučiněním by pak bylo naivní.

¹²³ KOKEŠ, M. *Správní delikty v nové úpravě zákona o sdružování v politických stranách – pozitivní posun či hrozba?* Soudní rozhledy, 2017, č. 6, s. 182-187

¹²⁴ § 19e odst. 3 písm. f) zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁵ § 19e odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶ § 19e odst. 3 písm. f) zákona o sdružování v politických stranách, ve znění do 31. 12. 2018.

7.1.1 Vymezení činnosti a pravomocí Úřadu

Kompetence Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran lze formálně rozdělit do dvou kategorií, přičemž obě kategorie spolu souvisí a jsou prováděny zpravidla v návaznosti na sebe.

7.1.1.1 Kontrola a dohled

Úřad provádí dohled nad hospodařením politických stran a hnutí průběžně, dále v období od 1. dubna do 31. května a dle harmonogramu pak pro každé volby zvlášť.

Do průběžné kontroly spadá kontrola plnění obecných povinností při hospodaření politických stran a hnutí. Jde o zdroje příjmů strany nebo hnutí, kdy zákon stanoví taxativním výčtem, co může být příjmem strany nebo hnutí,¹²⁷ povinnost hradit částky vyšší jak 5.000,-- Kč bezhotovostně¹²⁸ a povinnost vedení oddělených účtů, přičemž strana nebo hnutí musí vést oddělený účet zvlášť pro vyjmenované okruhy příjmů,¹²⁹ z toho účet pro příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění musí být vedený na zvláštním účtu umožňujícím bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí.¹³⁰ V souvislosti se zvláštním účtem sleduje Úřad také zda je u platebních transakcí veden účel platby, historie transakcí je dostupná nejméně tři roky zpětně a zda strana nebo hnutí oznámily Úřadu adresu internetové stránky, na kterém je přehled transakcí zpřístupněn.¹³¹ Poslední sledovanou činností je včasné vrácení darů, které strany nebo hnutí obdržely v rozporu se zákonem o sdružování v politických stranách a hnutích.¹³²

Do kontroly v období od 1. dubna do 31. května spadá **kontrola výročních finančních zpráv** předkládaných registrovanými politickými stranami a politickými hnutími. Toto období pro provádění kontrol výročních finančních zpráv vyplývá z povinnosti stran a hnutí předložit Úřadu každý rok do 1. dubna výroční zprávu za předchozí rok, která obsahuje účetní závěrku, zprávu auditora a přehledy o příjmech a výdajích¹³³ a povinnosti Úřadu sdělit Ministerstvu financí do 31. května, zda mu výroční

¹²⁷ § 17 odst. 8 zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁸ § 17a odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁹ § 17a odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁰ § 17a odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹ § 17b zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.

¹³² § 18 odst. 3 zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.

¹³³ § 19h odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.

finanční zpráva strany a hnutí za předcházející rok předložily a zda jsou podle jeho zjištění úplné či nikoliv.¹³⁴

Úřad má naplánovaný přesný harmonogram postupů v rámci kontrol pro každé volby zvláště, například dodržení limitů výdajů na volební kampaň kandidující politické strany nebo Úřad kontroluje hnutí od 91. do 180. dne po vyhlášení celkového výsledku voleb.¹³⁵

Obdobnou úlohu hraje Úřad také při volbě prezidenta republiky, kdy je nadán stejnými nástroji jako v případě politických stran a hnutí¹³⁶ a i zde má stanovený přesný harmonogram činností kontroly.¹³⁷

7.1.1.2 Řízení o přestupcích

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí je vedle kontrolního orgánu také orgánem, do jehož pravomoci spadá projednání veškerých přestupků fyzických, podnikajících fyzických a právnických osob podle volebních zákonů.¹³⁸

Na Úřadu při řízeních o **uložení sankce** za delikty leží složité otázky v rovině správního uvážení, jelikož pokuta musí být opodstatněná a uložena v souladu s principem proporcionality a předvídatelnosti. Úřad má k dispozici sankce v některých případech až do výše 2.000.000,- Kč, proto si můžeme zcela oprávněně klást otázku, zda nenasadil pomyslnou „laťku“ příliš nízko, když průměrná výše pokuty uložené v roce 2019 činila 10.882,- Kč.¹³⁹ Nicméně je nutné vzít v úvahu také to, že sankce se týkaly zejména malých

¹³⁴ § 19f písm. d) zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ Plán činností Úřadu pro rok 2018 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Dostupné z: https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2018/06/UDH-698-2018-1_plan-cinnosti.pdf

¹³⁶ § 38b odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁷ Plán činností Úřadu pro rok 2018.

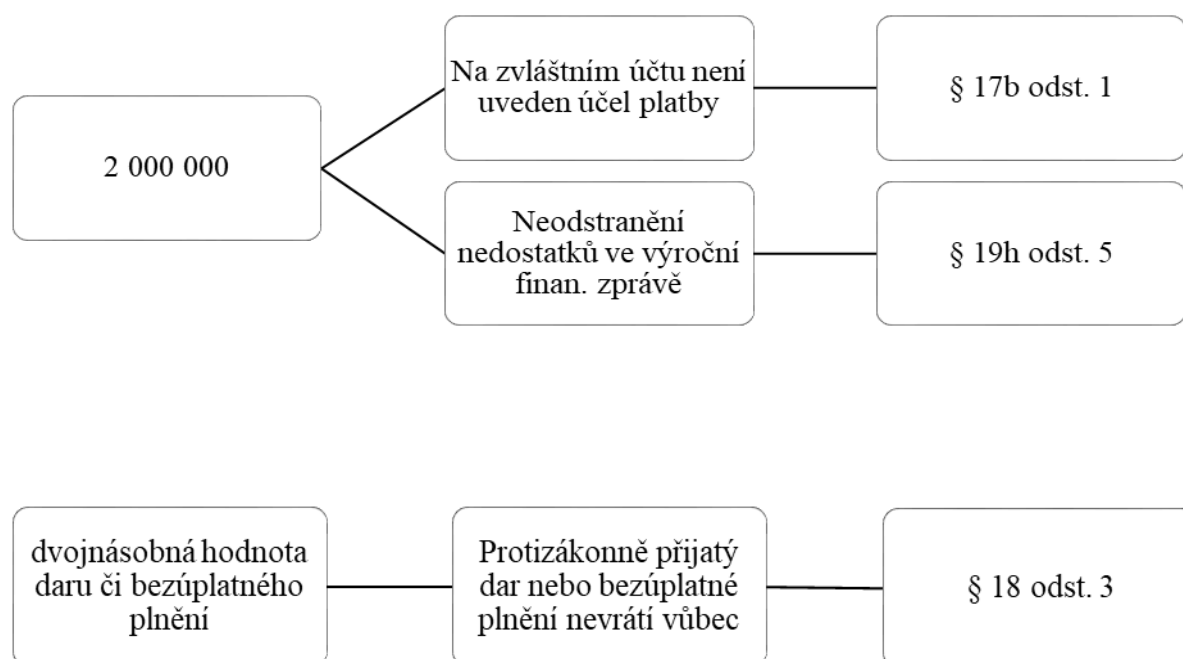
¹³⁸ Jmenovitě jde o přestupky fyzických, podnikajících fyzických a právnických osob v případě zákona o sdružování v politických stranách a hnutích, což stanoví § 19f písm. f) zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů; Dále jde o správní delikty podnikajících fyzických a právnických osob v režimu zákona o volbě prezidenta republiky, což stanoví § 38b odst. 1 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů. Přestupky fyzických osob v režimu zákona o volbě prezidenta republiky projednává dle § 11 odst. 1 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky místně příslušný krajský úřad. Zajímavé na deliktech v režimu volebních zákonů je zapomenutá úprava rozdělení přestupků fyzických osob a správních deliktů podnikajících fyzických osob a právnických osob. V drtivé většině totiž byly tyto pojmy v souvislosti s přijetím nového zákona o přestupcích sjednoceny pod jednotné označení „přestupky“.

¹³⁹ Úřad skončil rozhodnutím celkem 220 řízení (pouhé 3 zastavil), přičemž souhrnná výše uložených pokut činila 2.394.000,- Kč. Zdroj: Výroční zpráva za rok 2019 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. [cit. 12.03.2021]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2020/07/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-%C3%9ADHPSH-za-rok-2019-final.pdf>

politických subjektů, můžeme se proto domnívat, že uložená pokuta byla proporční jejich rozpočtu.

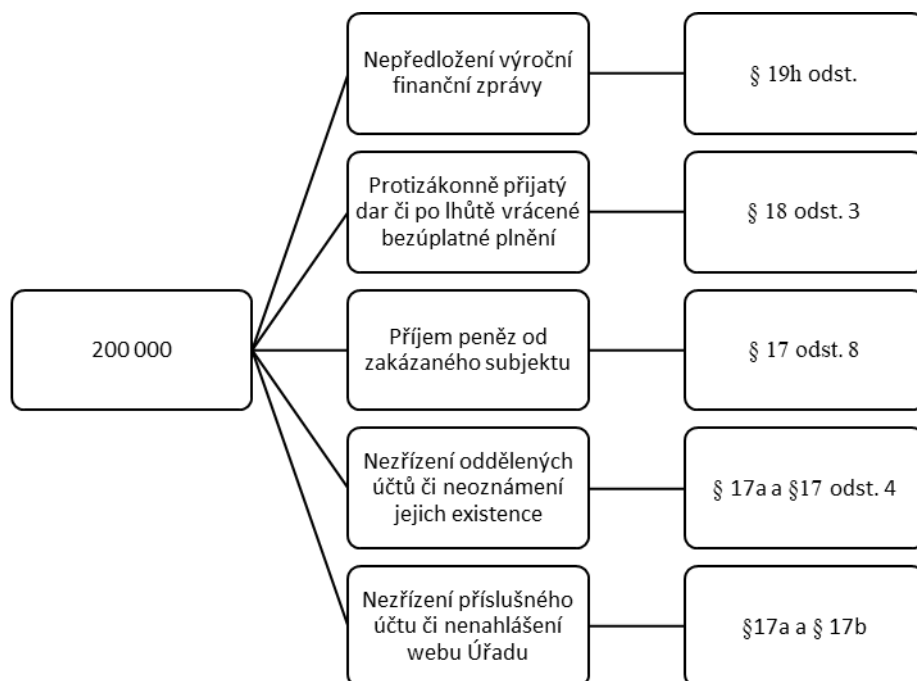
Řízení o deliktech vede Úřad **v režimu správního řádu**,¹⁴⁰ avšak s některými odlišnostmi, například není možné podat proti rozhodnutí Úřadu rozklad, na druhou stranu podání žaloby má explicitně stanovený suspenzivní účinek.¹⁴¹

Obrázek č. 3: Sankce a pokuty za nedodržení předpisů (v Kč)



¹⁴⁰ Samotné volební zákony tak sice samy nestanoví, nicméně tak můžeme dovodit z ustanovení o předmětu úpravy správního řádu – Úřad je správním orgánem, vykonává působnost v oblasti veřejné správy, z tohoto důvodu na řízení o přestupcích vztáhneme správní řád. § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Odchylná ustanovení v zákoně o sdružování v politických stranách působí vůči správnímu řádu jako *lex specialis* a uplatní se přednostně (viz. § 1 odst. 2 správního řádu). Příkladem může být právě nemožnost podat rozklad.

¹⁴¹ § 19l zákona o sdružování v politických stranách, ve znění pozdějších předpisů.



Zdroj: Vlastní zpracování dle zákona č. 424/1991 Sb.

7.1.2 Shrnutí správních řízení vedených úřadem

Úřad v roce 2019 zahájil celkem **203 správních řízení pro porušení povinností** při hospodaření politických stran a politických hnutí a porušení povinností v rámci volebních kampaní.¹⁴² V roce 2018 to bylo 246 správních řízení, kdy zvýšený počet porušení ze strany politických subjektů byl mj. dán také tím, že se v roce 2018 konaly prezidentské volby a v roce 2017 volby do poslanecké sněmovny, do činnosti Úřadu v roce 2018 připadla kontrola financování obou těchto voleb.¹⁴³ Voleb do poslanecké sněmovny v roce 2017 proto, že vyhlášení celkových výsledků voleb proběhlo 23. října 2017¹⁴⁴ a kandidující politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát musí na svých internetových stránkách zveřejnit zprávu o financování volební kampaně ve lhůtě 90 dnů od vyhlášení celkového výsledku voleb,¹⁴⁵ lhůta tedy skončila 22. ledna 2018, a to samé

¹⁴² ÚDHP: Výroční zpráva za rok 2019.

¹⁴³ Výroční zpráva za rok 2018. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

¹⁴⁴ Sdělení č. 352/2017 Sb., o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 20. a 21. října 2017.

¹⁴⁵ § 16d odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky.

platí u voleb na funkci prezidenta republiky,¹⁴⁶ u kterých byl celkový výsledek volby vyhlášen dne 29. ledna 2018¹⁴⁷, lhůta kandidátům na funkci prezidenta republiky pro zveřejnění zprávy tedy skončila 30. dubna 2018. I přesto, že můžeme 90denní lhůty považovat za více než velkorysé, však dochází k porušení povinností subjektů. Kontrolní činnost Úřadu se týkala také obsahu volebních materiálů z hlediska povinných informací o zadavateli a zpracovateli na materiálech volební kampaně, dodržování zákazu využití komunikačních médií obcí a krajů nebo právnických osob ovládaných obcemi či kraji pro účely volební kampaně a podobně.¹⁴⁸

Z rozhodovací činnosti je patrné, že **přestupků se dopouští zejména menší a málo aktivní strany**. Například z celkového počtu 235 registrovaných stran a hnutí v České republice splnilo svoji zákonnou povinnost předložit Úřadu do 1. dubna 2018 výroční finanční zprávu za rok 2017 ve lhůtě pouze 84 politických subjektů, po lhůtě pak dalších 21. 67 politických subjektů předložilo zprávu dodatečně na výzvu a konečně 51 politických stran nepředložilo výroční zprávu vůbec.¹⁴⁹ Vzhledem k fungování Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí od 1. 1. 2017, kdy se však v prvním roce své činnosti soustředil zejména na vlastní personální obsazení a zajištění agendy¹⁵⁰ bychom si mohli říci, že se situace bude s každým rokem zlepšovat, dostupná data pak tuto tezi vesměs potvrzují. Za rok 2018 totiž bylo povinných Úřadu předložit výroční finanční zprávu celkem 257 politických stran a hnutí, z toho řádně a včas předložilo zprávu 54 % z nich, dalších 19 % pak po lhůtě a pouze 14 %, tj. 36 politických subjektů nepředložilo zprávu vůbec. V tomto ohledu tedy došlo ke zlepšení o 7,7 %.¹⁵¹ U 35 politických subjektů pak Úřad předložil podnět k pozastavení jejich činnosti pro neplnění zákonných povinností a požadavků a u 4 politických subjektů k jejich rozpuštění. Návrh na pozastavení činnosti se týkal opět zejména malých a málo aktivních politických subjektů, jako například Alternativy pro Česko, Romské demokratické strany, Bloku proti islamizaci-Obrany domova. Nejčastějšími důvody pro podněty bylo opakované neoznámení adresy internetové stránky, na které je zpřístupněn přehled platebních transakcí na zvláštním účtu

¹⁴⁶ § 38 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

¹⁴⁷ Sdělení č. 16/2018 Sb., o vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky konané ve dnech 12. a 13. ledna 2018 (I. kolo) a ve dnech 26. a 27. ledna 2018 (II. kolo).

¹⁴⁸ KOKEŠ, M. *Rozhodovací činnost Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a její soudní přezkoumání v judikatuře správních soudů*. Soudní rozhledy, 2020, č. 7-8, s. 223-231

¹⁴⁹ ÚDHP: Výroční zpráva za rok 2018.

¹⁵⁰ Výroční zpráva za rok 2017. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.

¹⁵¹ ÚDHP: Výroční zpráva za rok 2019.

a opakované nepředložení výroční finanční zprávy, případně jejich kombinace. Všechny 4 subjekty, u kterých Úřad podal podnět k rozpuštění, již měly činnost pozastavenou pro nepředložení výroční finanční zprávy a ani po pozastavení činnosti tuto povinnost nesplnily.

Zajímavé je, že v naprosté většině případů politické subjekty **akceptují uložení pokuty** v příkazním řízení a pouze v jednotkách případů byly podány správní žaloby,¹⁵² přičemž úspěšnost těchto žalob je zhruba 50 %. Z činnosti Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí o kasačních stížnostech) pak můžeme dovodit, že Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí ukládá sankce nejen politickým stranám a hnutím, ale také třetím stranám zainteresovaným ve volebních kampaních.¹⁵³

Závěrem k činnosti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí můžeme říci, že je patrné, že Úřad postupně nachází v našem právním systému své místo, upevňuje svoji pozici a vedle ryze kontrolní a sankční činnosti se snaží působit také jako průvodce zákonných povinností politických subjektů, čemuž odpovídají výzvy a sdělení na jeho úřední desce,¹⁵⁴ což můžeme bezesporu označit za chvályhodné a politickému životu v České republice velmi prospěšné, protože dochází k redukci demotivace politických subjektů v důsledku nesrozumitelné, obtížně uchopitelné právní úpravy. Smutné pak je, že **veřejnost nemá o činnost Úřadu zřejmě přílišný zájem**, čemuž odpovídá nulový zájem o diskusi pod články v médiích, které se činnosti Úřadu týkají.¹⁵⁵

¹⁵² Tamtéž.

¹⁵³ Jde například o spolek Svoboda projevu v usnesení Nejvyššího správního soudu, sp. zn. Ars 4/2019, ze dne 14. července 2020, kdy Úřad uložil spolku sankci v souvislosti s propagací knižního titulu „Žlutý baron“ kritizujícího působení Andreje Babiše; rozsudek NSS, sp. zn. Ars 6/2019, ze dne 12. srpna 2020 a další.

¹⁵⁴ Úřední deska [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/uredni-deska>

¹⁵⁵ Úřad navrhuje zastavit činnost, případně rozpustit čtyři desítky stran [online] Novinky.cz – nejčtenější zprávy na českém internetu. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/urad-navrhuje-zastavit-cinnost-pripadne-rozpustit-cytri-desitky-stran-40303388>

8 Změna volebního zákona v roce 2021 v duchu nálezu Ústavního soudu

Je to již více než měsíc, kdy Ústavní soud zrušil svým nálezem¹⁵⁶ ustanovení volebního zákona¹⁵⁷, které se týkalo **rozdělení hlasů voličů**. Ústavní soud tím rozpoutal jak místy velmi **emocionální debatu** mezi politiky a veřejností, tak diskusi v akademické ústavněprávní rovině. Cílem této kapitoly je předmětný náleží Ústavního soudu a obě tyto debaty shrnout do přehledného a uceleného textu.

8.1 Shrnutí náleží Ústavního soudu

Ústavní soud vcelku obsáhle vysvětlil opodstatněnost změny volebních zákonů v blízké době před volbami s ohledem na zákonodárství ve vlastní věci, kdy konstatoval, že změna je přípustná, pokud se fakticky jedná o výkon rozhodnutí Ústavního soudu. Zároveň zhodnotil, že znakem zákonodárství ve vlastní věci může mít podobu i nečinnosti, tj. legislativního opomenutí, nekonání tam, kde má konat.

Prvním kritériem posouzení Ústavního soudu byla míra, do jaké se váže zásada rovného volebního práva podle čl. 18 odst. 1 Ústavy vedle voličů také na samotné politické strany a hnutí. Ústavní soud zde konstatoval, že *„princip rovnosti volebního práva zde musí být vztažen nejen na výkon volebního práva občanů, nýbrž i na účast politických stran ve volební soutěži v širším smyslu, tedy i v pravidlech pro účast v ní a pro zjištění volebního výsledku.“*¹⁵⁸

Zajímavým momentem bylo odmítnutí argumentace výsledky voleb jako odůvodnění ústavnosti volebního zákona. Vláda totiž ve svém vyjádření k věci argumentovala tím, že výsledky voleb konaných v roce 2002, 2010 a 2013 nebyly nesouladné s počtem mandátů, které každá strana získala, výsledky voleb v letech 2006 a 2017, kde k nesouladu došlo, jsou proto nahodilé a nepředvídatelné a nastavení systému ve *statutu quo* je proto ústavní. Tento vývoj volebních výsledků totiž dokazuje jediné, že na základě týchž výsledků je možné jednou dosáhnout ústavního výsledku, podruhé nikoli, což nelze akceptovat.

¹⁵⁶ náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/17 dne 3. února 2021.

¹⁵⁷ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

¹⁵⁸ Náleží Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, ze dne 3. února 2021.

Ústavní soud nakonec přisvědčil argumentaci obsažené ve stížnosti podané Senátory Parlamentu ČR¹⁵⁹, která byla postavená na skutečnostech, že v důsledku rozdílné velikosti volebních krajů se projevuje nedostatek **D'Hondtovy metody**, kdy s velikostí volebního kraje klesá proporční efekt volebního systému. Současný stav tak vede k tomu, že v malých volebních krajích strana, která sice v celostátním měřítku překročila uzavírací klauzuli, nedosáhne na zisk posledního volného mandátu.

Další část ústavní stížnosti, které Ústavní soud vyhověl, se týkala **skrutinií pro koalice**. Ústavní soud v tomto směru konstatoval, že ačkoli debata k přijetí současného znění skrutinií v roce 2000 vyloučila možnost „úlev“ na skrutinia u koalic menších stran s odkazem na „podlézání“ laťky, kterou ostatní strany musejí překročit (tzn. že by se menší strany, kdy žádná z nich nedosahuje samostatně zisku 5 % odpovídajícím uzavírací klauzuli spojily a společně tuto hranici překonaly). Ústavní soud nicméně zhodnotil, že politická soutěž není jen soutěží politických stran a hnutí, ale i volebních programů. Ačkoli by nějaký volební program, na kterém se shodnou 4 politické strany mohl získat klidně 19,99 % hlasů, což je téměř pětina všech hlasů, uzavírací klauzulí 20 % by neprošel, zatímco volební program jediné strany, která získá těsně nad 5 % již ano, což by znamenalo značné umělé „vymazání“ určité skupiny voličů. Na jednu stranu sice je nutné **omezovat tříštění politické scény** na velký počet politických stran, což může vést k ohrožení funkčnosti, akceschopnosti a kontinuity parlamentního systému, na stranu druhou však zvyšování uzavírací klauzule s počtem stran v koalici nesmí ohrozit demokratickou substanci voleb. Konečně takto nastavený systém nutí politické strany, aby uzavíraly koalice *ex lege*¹⁶⁰

Ústavní soud proto ve svém rozsáhlém nálezu čítajícím celkem 89 stran přikročil ke zrušení dvou ustanovení. První skupinu zrušených ustanovení tvoří ta ustanovení, podle kterých docházelo k **přerozdělování volebních hlasů na mandáty**. Jmenovitě jde o ust. § 48, § 49 odst. 4 a § 50 odst. 1-3 a § 51 zákona o volbách do Parlamentu České republiky. Druhou skupinu zrušených **ustanovení tvoří ustanovení tvořící uzavírací klauzule u koalic** kandidujících politických stran a hnutí, jmenovitě tedy § 49 odst. 1 písm. b) – d) a § 49 odst. 3 písm. b) – d) zákona o volbách do Parlamentu České republiky.

¹⁵⁹ Návrh na zrušení některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ÚS sp. zn. Pl. ÚS 40/17 ze dne 06.12.2017.

¹⁶⁰ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, ze dne 2. února 2021.

8.1.1 Prvotní reakce politické scény

Ústavní soud zveřejnil svůj nálezn dne 2. února 2021. Prakticky okamžitě se proti němu zvedla vlna ostré kritiky. Asi nejsilnějším hlasem v tomto ohledu byl prezident Miloš Zeman, který za tento počin zrušil předsedovi Ústavního soudu **Pavlovi Rychetskému**, státní vyznamenání Řádem Tomáše Garrigua Masaryka. Zrušení vyznamenání odůvodnil tím, že Pavel Rychetský svým rozhodnutím poškodil Českou republiku.¹⁶¹

Podobným způsobem na rozhodnutí reagoval také předseda vlády Andrej Babiš, který rozhodnutí Ústavního soudu označil za pokus Pavla Rychetského **ovlivnit politickou situaci v zemi** a zpochybnil jeho nestrannost.¹⁶²

Ke kritice se přidal i předseda Svobody a přímé demokracie Tomio Okamura, který se v návaznosti na verdikt Ústavního soudu setkal na Hradě s prezidentem Milošem Zemanem. Hlavní kritika z jeho strany směřovala k údajné **účelovosti rozhodnutí** a také k jeho **načasování**. Podle Tomia Okamury i Miloše Zemana totiž **Ústavní soud narušil probíhající volební kampaň**.¹⁶³

Miloš Zeman přitom zaslal před rozhodnutím Ústavního soudu dopis, ve kterém označil možné rozhodnutí, kterým by dotčená ustanovení byla zrušena, za destabilizaci politického systému České republiky a vyzval soudce, aby se k takovému řešení nepřikláněli.¹⁶⁴ Spekulací nad motivy, proč tak Miloš Zeman učinil takto časně, se objevila řada. V kontextu těchto tvrzení je vhodné přinejmenším vzít v potaz možnost, že **Miloš Zeman vyhlásil volby**¹⁶⁵ nikoli proto, aby uškodil malým politickým stranám,¹⁶⁶ ale proto, aby zásadním způsobem ztížil politickou situaci, do které Ústavní soud změny volebního

¹⁶¹ Ústavní činitelé kritizovali ÚS za rozhodnutí k volebnímu zákonu | ČeskéNoviny.cz. [online]. ČTK 2021 [cit. 14.03.2021]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/ustavni-cinitele-kritizovali-us-za-rozhodnuti-k-volebnimu-zakonu/2000229>

¹⁶² Tamtéž.

¹⁶³ Rychetský narušil kampaň, verdikt o volbách byl účelový, řekl Okamura po jednání na Hradě [online]. ČT24 — Česká televize. [cit. 14.03.2021]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3271460-rychetsky-narusil-kampan-verdikt-o-volbach-by-ucelovy-rekl-okamura-po-jednani-na>

¹⁶⁴ Prezident republiky zaslal dopis Ústavnímu soudu [online]. Pražský hrad-Prezident České republiky 2021. [cit. 14.03.2021]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-zaslal-dopis-ustavnimu-soudu-15784>

¹⁶⁵ Prezident republiky Miloš Zeman vyhlásil termín voleb do Poslanecké sněmovny [online]. Advokátní deník-Novinky ze světa advokacie. [cit. 14. 03. 2021] Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/12/28/prezident-republiky-milos-zeman-vyhlasil-termin-voleb-do-poslanecke-snemovny/>

¹⁶⁶ Zeman vyhlásil volby už loni? Byl to jeho naschvál malým stranám, hrozí ústavní krize, říká Kysela [online]. DVTV – první internetová televize. Dostupné z: <https://www.dvtv.cz/video/ze-zeman-vyhlasil-volby-uz-loni-byl-to-jeho-naschval-malym-stranam-hrozi-ustavni-krize-rika-kysela>

zákonu zavedl. Vzhledem k tomu, jakým způsobem byly koncipované výroky vrcholných ústavních činitelů kritizující nález Ústavního soudu, je přinejmenším obtížné tuto variantu vyloučit.

Zároveň je nutné s ohledem na značnou kritiku osoby Pavla Rychetského upozornit na skutečnost, že nejde o „rozhodnutí Pavla Rychetského“, jak jej pojmenovali prezident Miloš Zeman, předseda vlády Andrej Babiš a předseda SPD Tomio Okamura. Takové označení vyvolalo spekulace veřejnosti o kandidatuře předsedy Ústavního soudu na prezidenta v roce 2023. Předseda Ústavního soudu v dané kauze nebyl ani soudcem zpravodajem a materii projednalo plénum Ústavního soudu, které rozhoduje kvalifikovanou většinou. K tomu je třeba uvést, že čtyři soudci patnáctičlenného sboru s nálezem nesouhlasili a dali to najevo v nebyvale ostrém odlišném stanovisku, které je součástí nálezu. V **disentním stanovisku** čtveřice soudců kritizovala, že návrh nálezu dostali od soudce zpravodaje, kterým byl Jan Filip, v **krátkém čase** na prostudování a zejména **způsob vyhlášení** nálezu pouhých 19 hodin po jeho přijetí, aniž by však bylo soudcům dáno k dispozici jeho konečné znění¹⁶⁷. K nálezu ÚS se vyjádřila také ministryně spravedlnosti Marie Benešová, která ho označila za divný, podle ní **nepůsobí objektivně** a nelze vyloučit, že soudci za své rozhodnutí mohli dostat něco přislíbeno¹⁶⁸.

8.1.2 Vývoj návrhů změny volebního zákona

Ne všichni politici se však uchýlili k bezostyšnému pošpiňování předsedy Ústavního soudu, který v mnoha ohledech fungoval mezi politiky a laickou veřejností jako pomyslný „fackovací panák“ a zavrženíhodný kverulant. Například předseda ČSSD Jan Hamáček se vyjádřil tak, že rozhodnutí Ústavního soudu respektuje a okamžitě začne s dalšími stranami spolupracovat na nalezení řešení a novele volebního zákona.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Disentní stanovisko k nálezů Ústavního soudu, sp. Zn. Pl. ÚS 44/17, ze dne 2. února 2021.

¹⁶⁸ Benešová: Nález Ústavního soudu působí divně, soudcům mohl někdo něco slíbit [cit. 24.03.2021]. Dostupné z: <https://cnn.iprima.cz/benesova-nalez-ustavniho-soudu-pusobi-divne-soudcum-mohl-nekdo-neco-slibit-18469>

¹⁶⁹ Ústavní soud zrušil část volebního zákona, která znevýhodňuje menší strany a koalice [online]. Aktuálně.cz [cit. 14.03.2021]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/ustavni-soud-doporucil-zruseni-pravidel-ktera-znevychodnuji-m/r-9296d56265f611eb8b230cc47ab5f122/>

Původně z debaty zazněl konsensus ohledně návrhu skupiny poslanců z KDU-ČSL, nicméně předseda vlády Andrej Babiš nakonec rozhodl, že změna volebního zákona je natolik klíčová, že vláda zpracuje vlastní návrh.¹⁷⁰

Vláda tak nakonec schválila celkem dva návrhy na změnu volebního zákona. **První varianta** počítala se zachováním volebních krajů, přepočtem hlasů pomocí Hareovy kvóty a rozdělením zbylých mandátů těm volebním krajům, kde daná politická strana, politické hnutí nebo koalice vykazuje nejvyšší zbytky dělení. **Druhá varianta** pak navrhovala zrušit volební kraje a přepočet hlasů na mandáty pomocí Hagenbach-Bischoffovy kvóty, při které se oproti Hareově kvótě celkový počet hlasů postoupivších do skrutinia dělí číslem 201.¹⁷¹

Návrh KDU-ČSL, který se *de facto* vrací k volebnímu modelu, jaký tu byl do roku 2002, se však i přesto ujal a sněmovna ho poslala do druhého čtení.¹⁷² Na to, která z variant nakonec bude přijata, si nicméně musíme počkat.

¹⁷⁰ Vláda podle Babiše předloží vlastní návrh volebního zákona. Projednat ho chce v pondělí [online]. ČT24 – Česká televize [cit. 14.03.2021]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3271052-vlada-podle-babise-predlozi-vlastni-navrh-volebniho-zakona-projednat-ho-chce-v>

¹⁷¹ Návrh volebního zákona: změna přepočtu hlasů, nebo Česko jako jeden obvod [online]. iDnes.cz [cit. 14.03.2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/vlada-navrh-volebniho-zakona-pocita-s-dvema-variantami-volby-snemovna-hamacek.A210222_144336_domaci_lre

¹⁷² Sněmovna podpořila volební novelu KDU-ČSL [online]. Novinky.cz – nejčtenější zprávy na českém internetu. [cit. 14.03.2021]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/volby/do-poslanecke-snemovny/clanek/snemovna-podporila-volebni-novelu-kdu-csl-40352968>

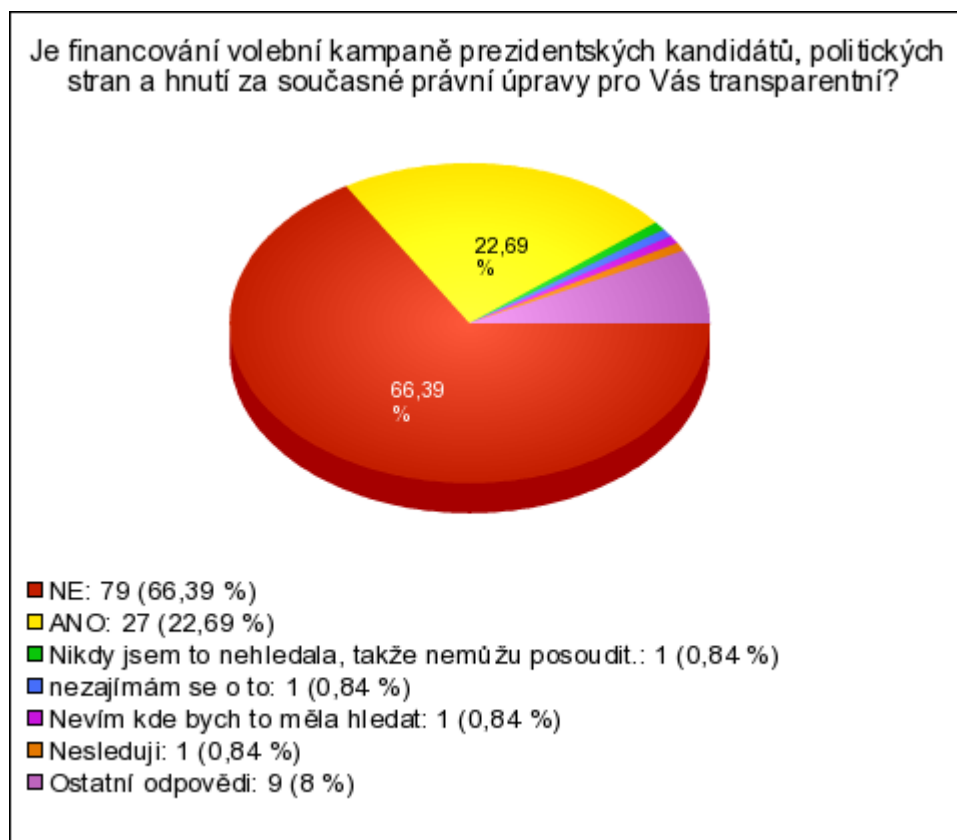
9 Vlastní výzkum

Autor této práce zvolil pro zjišťování veřejného mínění a povědomí obyvatel ČR o financování volebních kampaní a volby prezidenta republiky metodu sběr dat formou **anketního šetření**. Pro tento účel byl sestaven dotazník¹⁷³, který tvořilo 11 otázek k danému tématu. V termínu 25. února 2021 až 11. března 2021 byl dotazník distribuován pomocí sociálních sítí, SMS zpráv a cílených e-mailů široké skupině obyvatel různého věku i vzdělání. Z oslovených 210 respondentů byla návratnost dotazníků 65,9 %. Z účastníků průzkumu převažovali počtem muži o 11 % nad ženami a ve srovnání vzdělání bylo 46 % účastníků se středoškolským vzděláním, 44 % s vysokoškolským vzděláním a zbylých 12 % s ostatní formou vzdělání. Nejpočetnější věková skupina respondentů se pohybovala v rozmezí 35 až 45 let věku.

Při dotazování se autor zaměřil na zjištění, zdali je financování politických stran a prezidentských kandidátů pro veřejnost **transparentní** a v určitém směru ho vnímá seriózně a legitimně. Z tohoto důvodu byla položena otevřená otázka s možností vlastního vyjádření.

¹⁷³ Příloha DP: Financování volebních kampaní a volba prezidenta republiky. Zdroj: Bajt, J. – Financování volební kampaně (výsledky průzkumu), 2021.

Obrázek č. 4: Graf transparentnosti financování volebních kampaní všech subjektů

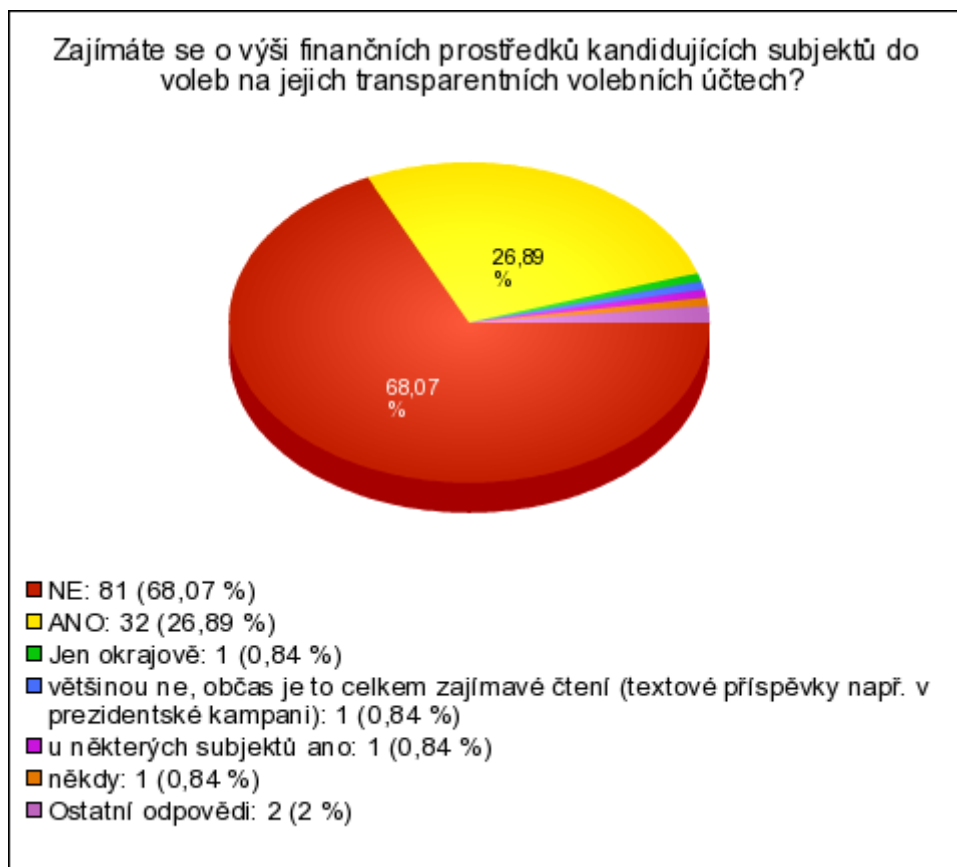


Zdroj: **Bajt, J.** – *Financování volební kampaně (výsledky průzkumu)*, 2021.

Z uvedeného grafu k této otázce vyplývá, že velká většina účastníků využívá nabízené možnosti odpovědi, kde výrazně převyšuje odpověď záporná. Z výsledků autor dedukuje, že možnost vlastního vyjádření účastníků k dané problematice je minimální. Při vyhodnocování průzkumu autor pod nabízenou a velmi málo využitou položkou Ostatní odpovědi zaznamenal: „*Vždycky budou mít tajného sponzora nebo někoho kdo se schová za nastrčenou figurku*“. „*Není, nedostávají se mi žádné informace*“. „*Neznám současnou právní úpravu této problematiky, tak nejsem schopně relevantně reagovat*“.

Další položenou otázkou autor sledoval jaké povědomí má širší veřejnost o ustanoveních volebních zákonů v právním uspořádání ČR.

Obrázek č. 5: Graf zohledňující povědomí o výši volebních účtů



Zdroj: **Bajt, J.** – *Financování volební kampaně (výsledky průzkumu)*, 2021.

Z výše uvedeného grafu je čitelné, že zhruba $\frac{3}{4}$ respondentů odpovídají záporně. Pod položkou Ostatní odpověď bylo ve vyhodnocení uvedeno: „Ano, ale velmi špatně se dostanu k potřebným informacím...Bohužel, zájem by byl.“.

Na otázku č. 6 „Víte o povinnosti kandidujících subjektů zřídit do 5 dnů od vyhlášení voleb transparentní volební účet, který musí umožnit bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na něm?“ odpovědělo 53 % ANO.

Otázka č. 10 „Souhlasíte s názorem, že změna způsobu volby prezidenta přímo občany nezaručí větší slušnost a průhlednost volby samotné?“ Poměr ANO k NE byl 60 % k 35 %. V položce vlastní odpověď: „Slušnost ANO, průhlednost NE. Některým prostě imponuje, když prezident mluví stejně sprostě jako on“. „vždy to bude špína“. „lidé jsou snáze zmanipulovatelní“. „Nesouhlasím s přímou volbou“.

Otázka č. 8 „Máte informaci o významu a činnosti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí?“. byla položena tak, že v případě odpovědi ANO byl odpovídající požádán o uvedení konkrétního příkladu. Takto položená otázka měla objasnit výši informovanosti veřejnosti o tomto Úřadu. 82,35 % odpovědí znělo NE a jen 15 % ANO.

Následující otázka směřovala k aktuálnímu tématu vyhlášení sněmovních voleb v říjnu 2021, kdy prezident republiky Miloš Zeman podle čl. 63 odst. 1 písm. f) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a podle § 1 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb., podepsal rozhodnutí o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a stanovil dny jejich konání na pátek 8. října 2021 a sobotu 9. října 2021.

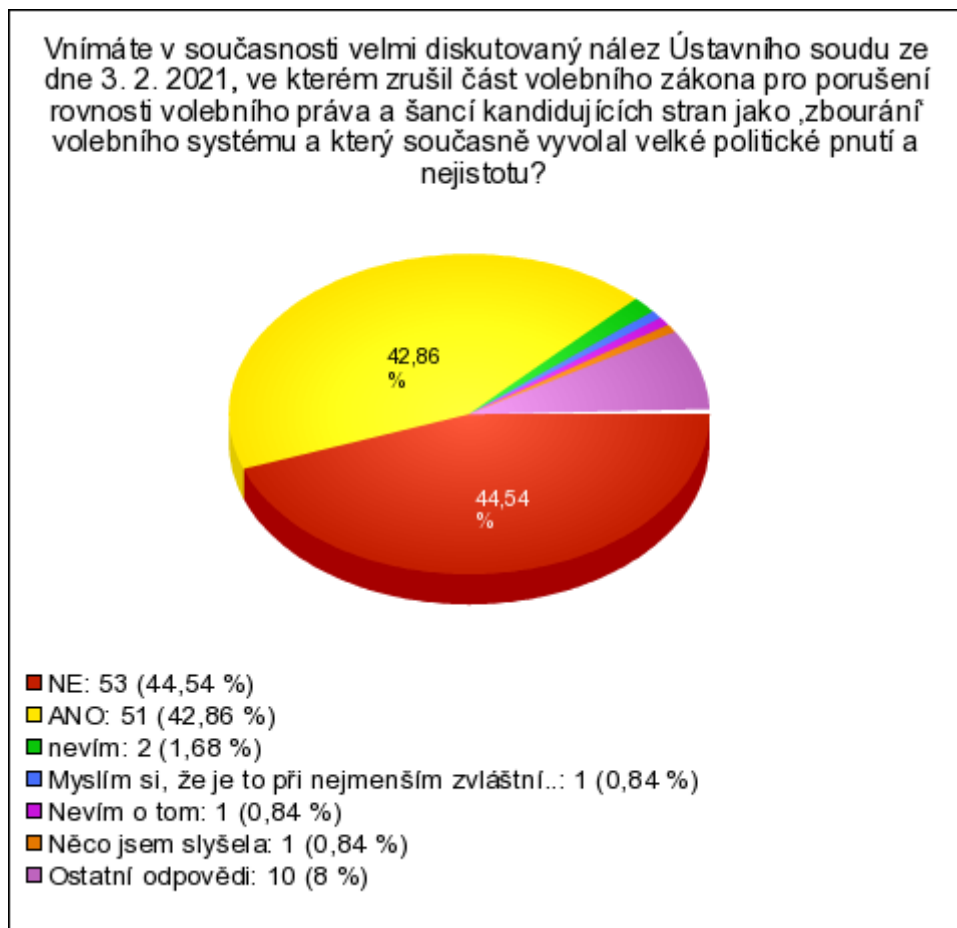
Obrázek č. 6: Graf názorů veřejnosti na termín vyhlášení sněmovních voleb v roce 2021



Zdroj: **Bajt, J.** – *Financování volební kampaně (výsledky průzkumu)*, 2021.

Byla též položena otázka k změně části volebního zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky na základě rozhodnutí Ústavního soudu z letošního roku. Tato otázka měla objasnit, zda společnost reflektuje aktuální dění kolem blížících se voleb.

Obrázek č. 7: Graf o vnímání společnosti o nález ÚS k volebnímu zákonu v roce 2021

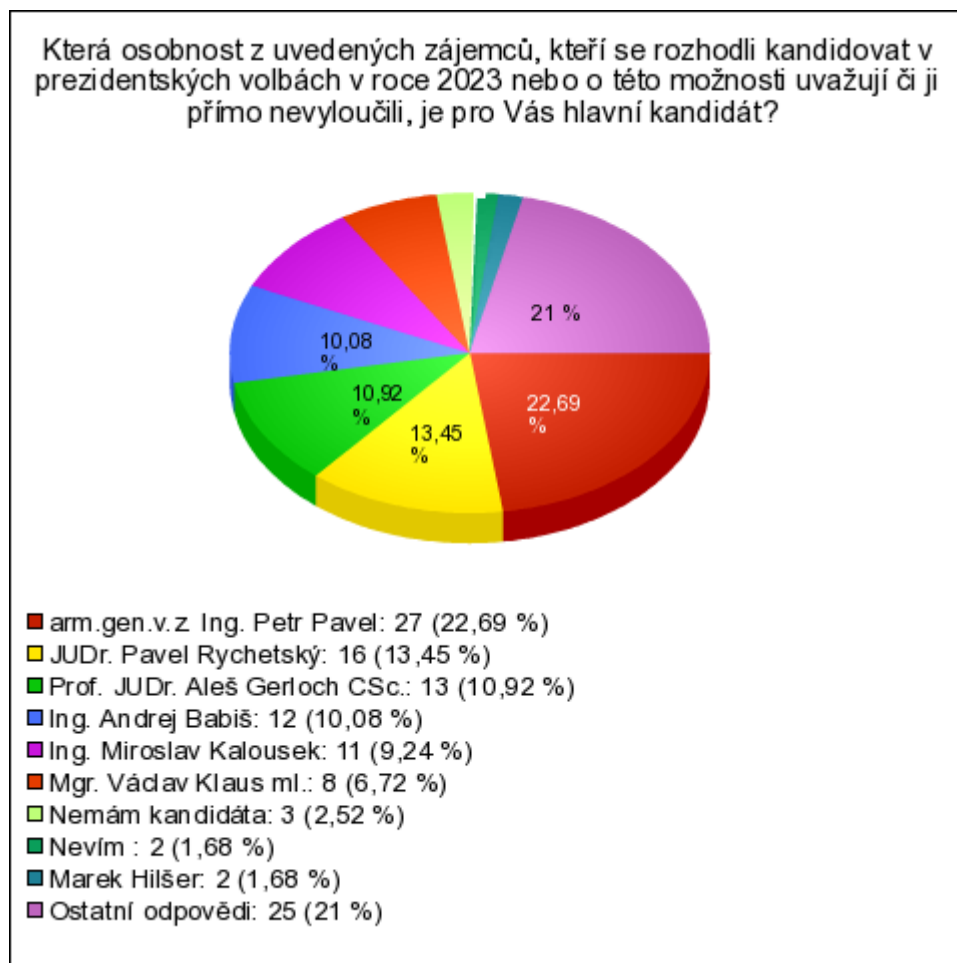


Zdroj: **Bajt, J.** – *Financování volební kampaně (výsledky průzkumu)*, 2021.

Citace ostatních odpovědí: „Pro velké strany nejistotu, pro malé strany naději.“. „Souhlasím se soudem“. „Rychetský se rozjel, možná náš budoucí prezident“. „Ano, velmi... Nelíbí se mi to!“. „NE, je to náprava křivd k menším stranám. Možná mohl zrušit i těch 14 nesouměrných volebních krajů.“. „Ano, ale nesouhlasím s interpretací“. „Úplně nevím, o co přesně šlo.“.

Úmyslem autora při pokládání závěrečné otázky v dotazníku bylo najít téma v rámci této práce, které osloví velkou část dotazovaných. Bylo vybráno téma, které bude brzy již velmi aktuální. Volba budoucího prezidenta ČR v roce 2023.

Obrázek č. 8: Osobnosti pro kandidaturu na prezidenta v roce 2023



Zdroj: **Bajt, J.** – *Financování volební kampaně (výsledky průzkumu)*, 2021.

Možnost uvedení jiného kandidáta část odpovídajících využila. Další kandidáti měli v průměru podobný počet navrhovatelů. Jedná se o následující: „*Tomio Okamura, Jaromír Soukup, Josef Středula, MUDr. Jan Pirkel, plk. v.v. prof. MUDr. Roman Prymula CSc., Miloš Vystčil, Jiří Drahoš*“. Ostatní odpovědi neuvedené v grafu „*Ani jeden kandidát, zároveň jsem na politické scéně nezaregistroval osobnost, která by dělala čest naší republice v zahraničí a byla osobností, kterou by lidé respektovali a uznávali.*“. „*Gerloch neznám, Pavel možná, Babiš ne, Rychetský spíše ne, Klaus ne, Kalousek možná; ještě je brzy a počkám na kandidaturu jednotlivých osob*“. „*Nikdo – nevolím a tento systém neuznávám*“. „*Z těch jmen je bohužel nejmenší zlo Babiš!*“.

10 Výsledky a diskuze

Podstatnými ukazateli, jež určují serióznost a legitimitu financování volebních kampaní, jsou transparentnost a volný přístup k informacím. **Odpověď, zdali občanská společnost považuje financování volebních kampaní za transparentní, je nikoliv.** Část populace ČR se o uvedené financování nezajímá, nebo uvádí, že nemá přístup k požadovaným a srozumitelným informacím. Také se vyjadřují ve smyslu „tajného sponzora“. Také **zájem o stav finančních prostředků na transparentních volebních účtech** je od voliče **nízký** tedy občan a také volič má malé povědomí o možnosti dálkového přístupu a náhledu na finanční pohyby na volebních účtech. Pojem v rámci financování volebních kampaní, o němž je společnost více jak z poloviny informována je povinnost zřídit do 5 dnů od vyhlášení voleb transparentní volební účet.

K tématu volby prezidenta přímo je informovanost v české populaci na vyšší úrovni než k volbám parlamentním. Při otázkách kladených na téma **prezident** je i z vyhodnocení dotazníku zjevná rychlost při odpovídání dotazovaných osob a tím autor dedukuje **větší zájem a informovanost** (mediální prostor) o volby a financování volební kampaně prezidenta. Větší část společnosti je názoru, že přímá volba prezidenta není zárukou větší slušnosti oproti volbě nepřímé. **Přímá volba není zárukou transparentnosti a slušnosti.** Otázka k **volbě prezidenta v roce 2023** byla respondenty z 98 % zodpovězena. I to **svědčí o zájmu na téma prezident.** Také uváděný velký počet jiných kandidátů je zajímavý. Nejvíce hlasů na post prezidenta v dotazníku získal Petr Pavel se ziskem 22,69 %, následován Pavlem Rychetským s 13,45 % a Alešem Gerlochem s 10,92 %.

Vyhlášení termínu sněmovních voleb prezidentem republiky v říjnu 2021 (více než devět měsíců před jejich konáním) je pro většinu respondentů 55,46 % **ovlivňující prvek při financování volebních kampaní kandidujících uskupení.** To dokládá informovanost a povědomí voličské základny o aktuálním dění ve spojitosti s konáním prezidenta. Na to navazuje i velmi diskutovaný náleze Ústavního soudu¹⁷⁴ ze dne 3. 2. 2021, ve kterém zrušil část volebního zákona pro porušení jeho rovnosti. Zde výzkum ukázal názor respondentů téměř vyrovnaný. Autor z toho usuzuje, že **nález Ústavního soudu se stal součástí politického boje a názor si dělá volič podle náklonnosti ke konkrétnímu politickému proudu.**

¹⁷⁴ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, ze dne 2. února 2021.

Otázka položená k tématu informovanosti veřejnosti o významu a činnosti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí vyzněla pro tento Úřad v jeho neprospěch. **Drtivých 82,35 % dotázaných neví o Úřadu nic.** Tento výsledek při uvážení, že Úřad má velký význam z hlediska kontroly hospodaření a případně udělování sankcí za správní delikty je nečekaný.

10.1 Návrhy de lege ferenda

Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (v podobě před i po novele) stanoví v § 17¹⁷⁵ taxativní výčet, či přesněji řečeno omezení pro politické strany co do způsobu jejich financování. Za jistý druh omezení pro financování politických

¹⁷⁵ (1) Strana a hnutí odpovídají za své závazky celým svým majetkem. Členové strany a hnutí za závazky strany a hnutí ani neodpovídají ani neručí.

(2) Strana a hnutí nesmějí vlastním jménem podnikat.

(3) Strana a hnutí mohou založit obchodní společnost nebo družstvo nebo se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní společnosti nebo družstvu jen tehdy, je-li výlučným předmětem jejich činnosti:

a) provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání,

b) publikační a propagační činnost,

c) pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo

d) výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.

(4) Strana a hnutí mohou založit nebo být členem jednoho politického institutu; politickým institutem se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblasti

a) rozvoje demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv,

b) rozvoje občanské společnosti a společenské soudržnosti,

c) podpory aktivní účasti občanů na veřejném životě,

d) zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuse, nebo

e) přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci.

(5) Politický institut musí způsobem umožňujícím dálkový přístup uveřejňovat veškeré výsledky své činnosti podle odstavce 4, jejichž povaha to umožňuje.

(6) Politický institut nesmí vykonávat činnost školy nebo školského zařízení podle školského zákona ani působit jako vysoká škola podle zákona o vysokých školách.

(7) Příspěvek na podporu činnosti politického institutu nelze použít na financování volební kampaně strany nebo hnutí nebo koalice anebo jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.

(8) Příjmem strany a hnutí mohou být:

a) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů,

b) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost strany a hnutí (dále jen "příspěvek na činnost"),

c) členské příspěvky,

d) dary, dědictví a bezúplatná plnění,

e) příjmy z nájmu, pachtu a zcizení movitého a nemovitého majetku,

f) úroky z vkladů,

g) příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob podle odstavce 3,

h) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,

i) zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky,

j) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na podporu činnosti politického institutu.

stran lze považovat **zveřejňování dárců** ve výročních finančních zprávách politických stran a jistě ne u každého možného dárce lze předpokládat ochotu **deklarovat své spojení s určitou politickou stranou**.

Na základních parametrech zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích nic novela č. 302/2016 Sb. nezměnila. Ostatně její těžiště spočívalo v problematice transparentnosti politických stran, kterou se novela pokoušela řešit zejména zřízením nového Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, nadaného rovněž správně-trestní pravomocí vůči politickým stranám, podrobnějším přehledem o financování, poskytovaným politickými stranami v jejich výročních finančních zprávách, a v neposlední řadě i povinným vedením tzv. transparentních účtů. Novela omezila politické strany v přijetí zápůjček a úvěrů jen na banky a platební instituce a jejich pobočky se sídlem na území České republiky, viz již shora citované ustanovení § 17 zákona.

Již **dvoje novodobé přímé volby prezidenta republiky** upravené zákonem č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a s tím související financování volební kampaně, **vykazují nedostatky**, které zákonná norma reguluje neurčitě. Jedná se o **problematiku sankcí**, které zákon vymezuje a Úřad v rámci správního řízení postihuje. Jestliže kandidát na prezidenta či jeho volební výbor poruší zákonem stanovená pravidla, bude dle zákona sankcionován stanovenou částkou¹⁷⁶, kterou odvede do příjmu státního rozpočtu. Ale již **norma neřeší**, jakým způsobem bude **kandidát omezen v další kandidatuře**. V případné **novelě zákona** by měl zákonodárce zohlednit kromě sankce finanční také možnost **omezení další účasti ve volební kampani a s tím související omezení financování kampaně dle závažnosti porušení zákona**. V případech velmi vážných porušení pravidel financování, které by zákon jasně vymezil by **kandidáty v celém rozsahu z politické soutěže vyřadit**. Je otázka, do jaké míry by možnost úplného vyřazení z politické soutěže a kampaně kandidující subjekty odradila od porušování pravidel financování volebních kampaní. Případná úprava v uvedeném smyslu by přispěla k větší **legitimitě a serióznosti vítěze voleb**.

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí po svém ustanovení v zákoně byl ukotven v právním systému ČR. Jeho kontrolní a sankční činnost

¹⁷⁶ § 63 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.

vymezuje zákonné povinnosti politických subjektů což vede ke **zlepšování politického klimatu v ČR**. Působnost Úřadu je vymezena zákonem, ale jelikož **povědomí veřejnosti** o povinnostech a činnosti Úřadu je **velmi nízké**, autor dedukováním nabízí možnost zlepšení. Nabízí se **právní úprava povinnosti Úřadu** ve smyslu prezentace výroční zprávy o činnosti. V návrhu může být zapracována **forma vlastní zákonné „prezentace“**. Může být provedena formou **uzákonění zveřejnění výroční zprávy Úřadu** ve veřejnoprávním sdělovacím prostředku, hrazeného z koncesionářských poplatků. Také se nabízí ustanovení, které by určovalo při vyhlášení vítěze voleb povinnost informovat o stavu a průběhu financování volebních kampaní kandidátů. Zejména z hlediska dodržení zákonných norem a transparentnosti financování.

11 Závěr

Téma financování politických stran a hnutí a jejich volebních kampaní je velmi aktuální, lépe řečeno stále „čerstvou“ záležitostí. V práci jsou uvedeny podněty, které vedly zákonodárce k přijetí nových pravidel a proces, jímž byla přijímána. Právní úprava zajišťuje zejména zvýšení transparentnosti a zavedení nezávislého kontrolního mechanismu, který bude efektivně dohlížet na dodržování pravidel a v případě jejich porušování ukládat spravedlivé sankce.

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

Závěrem k Úřadu může být konstatováno, že by sice bylo naivní předpokládat, že Úřad vyřeší kompletně celou problematiku hospodaření politických **subjektů a jejich hospodaření, avšak snad lze podle jeho dosavadní činnosti racionálně očekávat, že přinejmenším dojde ke zlepšení odpovědnosti politických stran a hnutí a k navýšení transparentnosti jejich financování**. Úřad a s ním související zákon upravil neadekvátně povinnost prezentování výsledků činnosti Úřadu. Pro zajištění informovanosti občanské společnosti se zde otevírá v případě novelizace prostor pro zlepšení. O nedostatku informací o činnosti a výsledků Úřadu vypovídají i data autora získaná z vlastního dotazníkového šetření.

Autorem byl také zkoumán nálezný Ústavního soudu, kterým Ústavní soud zrušil části volebního zákona týkající se systému přerozdělování hlasů a uzavírací klauzule a připravovaných změn volebního zákona v kontextu tohoto nálezu. V této kapitole autor provedl rozbor jednotlivých přístupů politiků a jejich reakcí na předmětný nálezný a postupný přechod v nacházení řešení vyvstalé situace. Za **pozitivní** v tomto směru může být

označována skutečnost, že ačkoliv se proti nálezu Ústavního soudu zpočátku zvedla ostrá kritika, nakonec **strany začaly hledat řešení v mezích nálezu a vést debatu o přijetí změn volebního zákona**. Dosavadní vývoj této debaty pak nasvědčuje tomu, že přijatý návrh bude skutečně obsahovat spravedlivější systém přerozdělování hlasů, čímž bude záměr Ústavního soudu naplněn.

Průběh financování volebních kampaní a nakládání s penězi není v rozporu s platnou právní úpravou, ale v současné době existují nedostatečně vymezená ustanovení v zákonných normách, umožňující chování kandidujících subjektů v mezích zákona, ale toto chování ve vnímání společnosti vyvolává potřebu upřesnění znění zákonů o financování volebních kampaní.

12 Seznam použitých zdrojů

Literatura

CASAS-ZAMORA, K., ZOVATTO, D., *The Cost of Democracy: Essays on Political Finance in Latin America*, 2016. ISBN 978-91-7671-032-6.

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

FIALA, Petr, STRMISKA, Maxmilián. *Teorie politických stran*. 2vyd., Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister & Principal, 2009. ISBN 978-80-87029-71-8.

FILIP, Jan, SCHELLE, Karel. *Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR*, Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0405-3.

HEYWOOD, Andrew. *Politologie*. 3. vyd., Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čaněk, 2008. ISBN 978-80-7380-115-1.

CHYTILEK, Roman. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2009. ISBN 978-80-7367-548-6.

JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr, TOMAŽIČ, Ivan et al. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. str. 83-88. ISBN 978-80-7380-155-7.

KAPLAN, Karel: *Národní fronta 1948-1960*. V Praze: Vydavatelství Academia, 2012. ISBN 978-80-200-2074-1.

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

KUBÁČEK, Jan. *Slovník politického managementu a volebního marketingu*. 1vyd., Praha: Grada, 2012. s. 49. ISBN 978-80-247-4013-3.

LEBEDOVÁ, Eva. *Voliči, strany a negativní kampaň: politická komunikace v České republice*. 1vyd., Praha: SLON, 2013. ISBN 978-80-7419-158-9.

MICHALÍK, Vojtěch. *Silné a slabé stránky volební kampaně v právním řádu České republiky. Bulletin advokacie*. Česká advokátní komora, publikováno 20. 5. 2015. ISBN 978-80-86107-48-6.

MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. 1vyd., Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-639-3.

NAHODIL, František et al. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. str. 49. ISBN 978-80-7380-162-5.

NASSMACHER, Karl-Heinz. *Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation*. In: *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. 2003 b. Eds. Austin, Reginald a Tjernström, Maja. ISBN 978-91-87729-24-9.

OUTLÝ, Jan., *Financování politických stran státem, poznámky k českému modelu*. Olomouc: Periplum, 2003. ISBN 978-3-641-20880-6.

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

SOBEK, Tomáš. *Právní myšlení: kritika moralismu. Ústav státu a práva AV ČR ve spolupráci s Vydavatelstvím a nakladatelstvím Aleš Čeněk v Plzni*, 2011. ISBN 978-80-8743-903-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Financování politického života*. 1vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 135-137. ISBN 978-80-210-7994-6.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Vybrané otázky financování politických stran v ČR*. Politologický časopis, Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1997. roč. 4, č. 2, s. 160-168. ISSN 1211-3247.

VAN BIEZEN, Ingrid, MAIR, Peter. *Party membership in twenty European democracies, 1980-2000*. ISSN: 1460-3683.

VODIČKA, Karel, CABADA, Ladislav. *Politický systém České republiky: historie a současnost*. 3., aktuální a rozšířené vyd., Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-7367-893-7.

Články v odborných periodících

KOKEŠ, M. *Správní delikty v nové úpravě zákona o sdružování v politických stranách – pozitivní posun či hrozba?* Soudní rozhledy, 2017. č. 6. ISSN 1211-4405.

KOKEŠ, M. *Rozhodovací činnost Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a její soudní přezkum v judikatuře správních soudů*. Soudní rozhledy, 2020. č. 7-8. ISSN 1211-4405.

SYLVESTROVÁ, T. *Diskuse: Krátce ke správnímu trestání ze strany Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2020. ISSN 0139-6005.

Zákonné předpisy

Listina základních práv a svobod je zákon č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

Zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

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

Zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů.

Zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých zákonů.

Judikatura

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/98 ze dne 18. 2. 1999.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 16. 2. 2001.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005.

Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, ze dne 2. února 2021.

Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Zp 22/98 ze dne 7. 7.1998.

Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 60/2006-1 ze dne 4. 7. 2006.

Usnesení Městského soudu v Praze čj. 9 A 344/2014–61 ze dne 13. 11. 2014.

Normotvorba

Důvodová zpráva k zákonu č. 322/2016 Sb., kterým se mění některé volební zákony a další související zákony. Sněmovní tisk 568/0. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Sdělení č. 352/2017 Sb., o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 20. a 21. října 2017.

Sdělení č. 16/2018 Sb., o vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky konané ve dnech 12. a 13. ledna 2018 (I. kolo) a ve dnech 26. a 27. ledna 2018 (II. kolo).

Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou (opoziční smlouva) ze dne 9.7.1998.

Zpráva o činnosti rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 19. února 2014 předložena Parlamentu České republiky v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 a ve lhůtě dle § 6 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb.

Internetové zdroje

CAKL, Ondřej, VYMĚTAL, Petr. *Protokol z monitoringu předvolebních kampaní v ČR 2018. Transparency International – Česká republika* [online]. Praha: Transparency International, 2018, s. 26. [cit. 2020-2-18]. Dostupné z: www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/protokol-z-monitoringu-predvolebnich-kampani-v-ceske-republice/

ČTK. *Ve financování prezidentské kampani chybovali všichni, ukázal audit.* Denik.cz [online]. VLTAVA LABE MEDIA a.s. [cit.2020-10-10]. Dostupné z: www.denik.cz/z_domova/v-kampani-chyboval-dle-senatniho-vyboru-kazdy-prezidentsky-adept-20131008.html

KONRÁD, Jakub. Finanční limity na kampaň nezabrání stranám utrácet více. *Institut politického marketingu* [online]. Institut politického marketingu, © 2013-2017, pub. 2. 7. 2015 [cit. 2020-4-6]. Dostupné z: politickymarketing.com/financni-limit-kampan-volby

KRNÁČOVÁ, A. 2006. Financování politických stran v ČR. In: Transparentní procesy v politickém rozhodování. Sborník textů k problému korupce politických představitelů [online]. Kolektiv autorů Transparency International – Česká republika [cit. 2020-10-1]. Dostupné na <https://www.transparency.cz/>

Návrh volebního zákona: změna přepočtu hlasů, nebo Česko jako jeden obvod [online]. iDnes.cz [cit. 2021-3-16]. Dostupné z: www.idnes.cz/zpravy/domaci/vlada-navrh-volebniho-zakona-pocita-s-dvema-variantami-volby-snemovna-hamacek.A210222_144336_domaci_lre

Odpovědi na nejčastěji kladené dotazy: Financování volební kampaně pro volby do Poslanecké sněmovny, *Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí* [online]. ÚDHPSH [cit. 2020-11-6]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna>

Oživení.cz [online]. Tým právníků a analytiků [cit. 2020-12-12]. Dostupné z: www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/oziveni_comparative_analysis_ppf_cz_01-3.pdf

PEROTTINO, Michel a kol. [online]. *Legislation and control mechanisms of political parties funding*. Bukurešť: Institute for Public Policies, 2005. s. 249 [cit. 2020-6-15]. Dostupné z: <https://core.ac.uk/download/pdf/11871361.pdf>

Plán činností Úřadu pro rok 2018 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí [cit. 2021-3-15]. Dostupné z: https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2018/06/UDH-698-2018-1_plan-cinnosti.pdf

Prezident republiky Miloš Zeman vyhlásil termín voleb do Poslanecké sněmovny [online]. Advokátní deník – Novinky ze světa advokacie. [cit. 2021-3-18] Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/12/28/prezident-republiky-milos-zeman-vyhlasil-termin-voleb-do-poslanecke-snemovny/>

Prezident republiky zaslal dopis Ústavnímu soudu [online]. Pražský hrad – Prezident České republiky 2021 [cit. 2021-3-16]. Dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-zaslal-dopis-ustavnimu-soudu-15784>

PROCHÁZKOVÁ, M. *Bakala daroval před volbami pravici přes 28 milionů, ČSSD se zlobí* [online]. Idu.cz, 2. června 2010 [cit. 2020-9-25]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/bakala-daroval-pred-volbami-pravici-pres-28-milionu-cssd-sezlobi.A100602_172122_domaci_cem

Rychetský narušil kampaň, verdikt o volbách byl účelový, řekl Okamura po jednání na Hradě [online]. ČT24 — Česká televize. [cit. 2021-3-20]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3271460-rychetsky-narusil-kampan-verdikt-o-volbach-byl-ucelovy-rekl-okamura-po-jednani-na>

SEHNOUTKA, Petr. *Fischer dorovnal dluhy z prezidentské kampaně. Za poslední týden obdržel přes 5 milionů*. iRozhlas.cz [online]. Český rozhlas, publikováno 9.7.2016 [cit. 2020-8-3]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/fischer-dorovnal-dluhy-z-prezidentske-kampane-za-posledni-tyden-obdrzel-pres-5-milionu-_201307091655_kwinklerova

Sněmovna podpořila volební novelu KDU-ČSL [online]. Novinky.cz – nejčtenější zprávy na českém internetu. [cit. 2021-3-14]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/volby/do-poslanecke-snemovny/clanek/snemovna-podporila-volebni-novelu-kdu-csl-40352968>

Transparentní procesy v politickém rozhodování: sborník textů k problému korupce politických stran [online]. Transparency.cz [cit. 2021-12-20]. Dostupné z: www.transparency.cz/publikace-a-analyzy/transparentni-procesy-politickem-rozhodovani-sbornik-textu-k

Úřad navrhuje zastavit činnost, případně rozpustit čtyři desítky stran [online] Novinky.cz – nejčtenější zprávy na českém internetu [cit. 2021-3-8]. Dostupné z: www.novinky.cz/domaci/clanek/urad-navrhuje-zastavit-cinnost-pripadne-rozpustit-ctyri-desitky-stran-40303388

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí [online]. Úvod [cit. 2021-3-10]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/uvod>

Úřední deska [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. [cit. 2021-3-11]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/uredni-deska>

Ústavní činitelé kritizovali ÚS za rozhodnutí k volebnímu zákonu | ČeskéNoviny.cz. [online]. ČTK 2021 [cit. 2021-3-14]. Dostupné z: www.ceskenoviny.cz/zpravy/ustavni-cinitele-kritizovali-us-za-rozhodnuti-k-volebnimu-zakonu/2000229

Ústavní soud zrušil část volebního zákona, která znevýhodňuje menší strany a koalice [online]. Aktuálně.cz [cit. 2021-15-3]. Dostupné z: zpravy.aktualne.cz/domaci/ustavni-soud-doporucil-zruseni-pravidel-ktera-znevychodnuji-m/r~9296d56265f611eb8b230cc47ab5f122/

Vláda podle Babiše předloží vlastní návrh volebního zákona. Projednat ho chce v pondělí [online]. ČT24 – Česká televize [cit. 2021-3-18]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3271052-vlada-podle-babise-predlozi-vlastni-navrh-volebniho-zakona-projednat-ho-chce-v>

Volební kampaň ve volbách do zastupitelstev obcí. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, © 2019 [cit. 2021-1-5]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-ministerstva-vnitra-k-otazkam-voleb-946485.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>

Výroční zpráva za rok 2017 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí [cit. 2021-3-15]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2018/07/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-2017.pdf>

Výroční zpráva za rok 2018 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí [cit. 2021-3-12]. Dostupné z: www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2019/07/Vyrocn%C3%AD-zpr%C3%A1va-2018_FINAL_format_final.pdf

Výroční zpráva za rok 2019 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí [cit. 2021-3-15]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/wp-content/uploads/2020/07/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%AD-zpr%C3%A1va-%C3%9ADHPSH-za-rok-2019-final.pdf>

WERNER, Lukáš. *Advokát neuspěl se žalobou na Zemana. Nejste kandidát, vzkázal mu soud.* iDnes.cz [online]. MAFRA, a.s., publikováno 12.2.2013 [cit. 2020-10-7]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/zaloba-na-financovani-zemanovy-kampane-hulik.A130212_104016_domaci_wlk

Zeman vyhlásil volby už loni? Byl to jeho naschvál malým stranám, hrozí ústavní krize, říká Kysela [online]. DVTV [cit. 2021-10-3]. Dostupné z: <https://www.dvtv.cz/video/ze-zeman-vyhlasil-volby-uz-loni-byl-to-jeho-naschval-malym-stranam-hrozi-ustavni-krize-rika-kysela>

13 Přílohy

Příloha č. 1: Financování volebních kampaní a volba prezidenta republiky – dotazník

nepovinná otázka

1. Vaše pohlaví:

Muž Žena

nepovinná otázka

2. Vaše vzdělání:

Pokud si nevyberete žádnou z nabízených odpovědí, otázku přeskočte.

Základní Středoškolské Vysokoškolské

nepovinná otázka

3. Váš věk je v rozmezí let?

Pokud si nevyberete žádnou z nabízených odpovědí, otázku přeskočte.

18-25 25-35 35-45 45-55 55-65 vyšší

povinná otázka

4. Je financování volební kampaně prezidentských kandidátů, politických stran a hnutí za současné právní úpravy pro Vás transparentní?

ANO NE Vlastní odpověď:

povinná otázka

5. Zajímáte se o výši finančních prostředků kandidujících subjektů do voleb na jejich transparentních volebních účtech?

ANO NE Vlastní odpověď:

povinná otázka

6. Víte o povinnosti kandidujících subjektů zřídit do 5 dnů od vyhlášení voleb transparentní volební účet, který musí umožnit bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí na něm?

ANO NE Vlastní odpověď:

povinná otázka

7. Myslíte si, že vyhlášením termínu sněmovních voleb prezidentem republiky v říjnu 2021 (více než devět měsíců před jejich konáním) bude ovlivněno financování volebních kampaní kandidujících uskupení?

ANO NE Vlastní odpověď:

povinná otázka

8. Máte informaci o významu a činnosti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí?

ANO NE Pokud je Vaše odpověď ANO, uveďte konkrétní

příklady

povinná otázka

9. Vnímáte v současnosti velmi diskutovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2021, ve kterém zrušil část volebního zákona pro porušení rovnosti volebního práva a šancí kandidujících stran jako ‚zbourání‘ volebního systému a který současně vyvolal velké politické pnutí a nejistotu?

ANO NE Vlastní odpověď:

povinná otázka

10. Souhlasíte s názorem, že změna způsobu volby prezidenta přímo občany nezaručí větší slušnost a průhlednost volby samotné?

ANO NE Vlastní odpověď:

povinná otázka

11. Která osobnost z uvedených zájemců, kteří se rozhodli kandidovat v prezidentských volbách v roce 2023 nebo o této možnosti uvažují či ji přímo nevyloučili, je pro Vás hlavní kandidát?

Prof. JUDr. Aleš Gerloch CSc. arm.gen.v.z. Ing. Petr Pavel Ing. Andrej Babiš JUDr. Pavel Rychetský Mgr. Václav Klaus ml. Ing. Miroslav Kalousek Jiný kandidát

Zdroj: **Bajt, J.** – *Financování volební kampaně (výsledky průzkumu)*, 2021.