

**N Á V R H****A n a l ý z a****zprůhlednění financování politických stran a politických hnutí****I. Úvod****1. Důvod předložení**

Materiál je předkládán na základě úkolu 5.4. vyplývajícího ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 až 2012, která byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 5. ledna 2011 č. 1, ve znění usnesení vlády ze dne 19. ledna 2011 č. 65. Jde o úkol nazvaný „Zprůhlednění financování politických stran“, který je zařazen v rámci nelegislativních opatření a ukládá Ministerstvu vnitra předložit vládě do 30.6.2011 analýzu s návrhem na provedení příslušných legislativních kroků vedoucích k dosažení sledovaného cíle.

Východiskem předkládaného materiálu jsou teze uvedené ve spojitosti s daným úkolem, dle kterých je v případě kontroly nakládání s finančními prostředky politických stran a politických hnutí (dále jen „strana a hnutí“) za největší nedostatek považován nedostatek transparentnosti. V této souvislosti se zejména poukazuje na to, že vzhledem ke struktuře výročních finančních zpráv není možné zjistit, jak skutečně strana hospodaří se svými finančními prostředky, především výdaje jsou uváděny velice obecně. Poslanecká sněmovna kontroluje pouze úplnost výročních finančních zpráv, navíc se v tomto případě nemůže jednat o nezávislý dohled. Velice kritizovanou skutečností je, že auditory si každá strana vybírá sama. Zvážit by se měla možnost, aby všechny strany a hnutí měly svůj účet u České národní banky.

Předkládaná analýza tak souvisí s připravovanou novelou zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 424/1991 Sb.“), která je v souladu s Programovým prohlášením vlády zařazena do Plánu legislativních úkolů vlády, a to na II. pololetí 2011 s tím, že by měla nabýt účinnosti 1.1.2014. Tato novela má jednak komplexně řešit otázku zvýšení transparentnosti financování stran a hnutí a zároveň pokračovat v redukci výše příspěvků poskytovaných stranám a hnutím ze státního rozpočtu, a to ve smyslu úkolu vyplývajícího též z Programového prohlášení vlády, tzn. další snížení příspěvku na mandát o 5%, snížení příspěvku za hlas o 10% a snížení o pětinu příspěvku na činnost.

Pro úplnost se dále uvádí, že Ministerstvo vnitra připravilo na základě Koaliční smlouvy a Programového prohlášení vlády věcný záměr volebního zákoníku, ve kterém navrhuje snížení příspěvku na úhradu volebních nákladů ve volbách do Poslanecké sněmovny na částku shodnou se stávající úpravou ve volbách do Evropského parlamentu.

**2. Právní rámec výkonu sdružovacího práva**

Ústavním východiskem pro výkon sdružovacího práva ve stranách a hnutích je Čl. 5 a Čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy České republiky a Čl. 20 odst. 2, 3 a 4 Listiny základních práv a

svobod (dále jen "Listina"). Podle čl. 5 Ústavy České republiky je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Podle Čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy České republiky rozhoduje Ústavní soud o tom, zda rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Podle čl. 20 odst. 2 až 4 Listiny mají občané právo zakládat strany a hnutí a sdružovat se v nich. Výkon těchto práv lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jestliže je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Strany a hnutí, jakož i jiná sdružení jsou odděleny od státu. V souladu s čl. 22 Listiny musí zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání umožňovat a ochraňovat svobodou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

Z hlediska mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, je sdružovací právo každého chráněno zejména čl. 22 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práva a základních svobod.

Zákon č. 424/1991 Sb. pak upravuje v intencích výše uvedeného ústavního rámce a obecných principů sdružování zejména registrační řízení včetně řízení o změně stanov, právo členů na soudní ochranu, zrušení a pozastavení činnosti stran a hnutí, jakož i jejich zánik. Ačkoliv neobsahuje explicitní legální definici strany a hnutí, je možno její hlavní prvky jednoznačně dovodit. Citovaný zákon vychází z toho, že občané jsou svobodní při zakládání stran a hnutí, přičemž výkon práva sdružovat se ve stranách a hnutích slouží k účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávních celků a orgánů místní samosprávy (viz § 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb.)

Zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech je výkon uvedeného práva omezen (např. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů).

V České republice bylo ke dni 16.5.2011 registrováno celkem 110 stran a 68 hnutí.

## **2.1. Vývoj právní úpravy hospodaření stran a hnutí**

Vývoj právní úpravy způsobu financování stran a hnutí od roku 1990, kdy nabyt účinnosti historicky první zákon, který upravil postavení předmětných politických subjektů po zrušení článku 4 Ústavy Československé socialistické republiky, tzn. zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách, je spojen se snahou o postupnou legislativní precizaci uvedené otázky. Oproti citovanému zákonu, který toliko odkazoval na předpisy o hospodaření společenských organizací, jeho nástupce, zákon č. 424/1991 Sb., který nabyt účinnosti 1.11.1991, byl v kontextu s uvedenou problematikou již několikrát novelizován. Z celkového počtu 15 dílčích novel zákona č. 424/1991 Sb. a 2 nálezů Ústavního soudu se 7 z nich zabývalo hospodařením stran a hnutí a jejich financováním ze státního rozpočtu.

Jako první je třeba uvést novelu zákona č. 424/1991 Sb. provedenou zákonem č. 117/1994 Sb., dle které doznala právní úprava hospodaření stran a hnutí zásadních změn. Bylo zejména založeno kontrolní oprávnění Nejvyššího kontrolního úřadu ve vztahu k výročním finančním zprávám stran a hnutí a zakázáno provozování veškeré podnikatelské činnosti stranou a hnutím. Poté, co byla tato nová úprava zrušena nálezem Ústavního soudu ze dne 18.10.1995, Pl. ÚS 26/94, vyhlášeným pod č. 296/1995 Sb. (viz blíže část I. bod 4. analýzy), následovala v reakci na tento nálezná novela provedená zákonem č. 322/1996 Sb. Tímto zákonem byl mimo jiné nově vymezen okruh obchodních společností, na jejichž činnosti se může strana a hnutí podílet, stanovena povinnost strany a hnutí vykazovat též majetek získaný dědictvím a uplatněn princip veřejné kontroly výroční finanční zprávy. Podstatné změny dále vyplynuly ze zákona č. 340/2000 Sb., kterým byl změněn rovněž zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědictvé, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. V této souvislosti byl zaveden institut darovacích poukázek, rozšířen okruh povinných údajů ve výroční finanční zprávě (zejména o zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad, o přehled o darech a dárkách a o přehled výdajů, v členění na provozní a mzdové, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby), vymezen okruh subjektů, od nichž nesmějí strany a hnutí přijímat bezúplatná plnění a dary a zavedena sankce v případě, kdy strana či hnutí získá peněžitý dar v rozporu s tímto zákonem. Dále byl rozšířen okruh příjemců příspěvku na mandát o příspěvek na mandát člena krajského zastupitelstva (250 000 Kč) a zvýšen příspěvek na mandát poslance nebo senátora na 1 000 000 Kč. S účinností od 9.11.2004 přiznal zákon č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 556/2004 Sb., příspěvek na mandát člena krajského zastupitelstva též členům zastupitelstva hlavního města Prahy. Další navýšení státní podpory poskytované stranám a hnutím bylo pak realizováno zákonem č. 170/2001 Sb., který zvýšil stálý příspěvek stranám a hnutím na dvojnásobek, tj. z 3 000 000 Kč na 6 000 000 Kč a na dvojnásobek též příspěvek za dosažený počet hlasů ve volbách, a to za každých dalších i započatých 0,1% hlasů z částky 100 000 Kč na částku 200 000 Kč.

Poslední legislativní změna, jež souvisí s problematikou hospodaření stran a hnutí, vychází z úsporných opatření sledujících konsolidaci veřejných rozpočtů. Zákonem č. 345/2010 Sb. byl snížen příspěvek na mandát o 5% s účinností od 1.1.2011, tzn. u poslanců a senátorů z 900 000 Kč na 855 000 Kč, u členů zastupitelstva kraje a členů zastupitelstva hlavního města Prahy z 250 000 Kč na 237 500 Kč.

## **2.2. Související právní úprava**

Pokud jde o další právní předpisy, jež mají bezprostřední vazbu na ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. ve spojitosti s hospodařením stran a hnutí, jedná se o:

- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který upravuje řízení před Ústavním soudem, tvrdí-li strana a hnutí, že rozhodnutí o jejich rozpuštění nebo jiné rozhodnutí týkající se jejich činnosti není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony,
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, upravující řízení před Nejvyšším správním soudem, je-li podán návrh vlády (popř. prezidenta

republiky) na pozastavení činnosti či rozpuštění strany a hnutí, a řízení před krajským soudem v případě nevyhovění žádosti strany a hnutí o znovuoobnovení činnosti pozastavené z důvodu nedostatků týkajících se výroční finanční zprávy,

- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu (1Afs 147/2005-107 ze dne 24.5.2006) se vyplácí od 1. pololetí 2006 příspěvky stranám a hnutím ze státního rozpočtu formou správního rozhodnutí,
- zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož strany a hnutí vedou účetnictví, tzn. podvojně účetnictví,
- zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého jsou strany a hnutí považovány za neziskový subjekt,
- zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitosti, ve znění pozdějších předpisů, jež osvobozuje od daně dědické a daně darovací bezúplatné nabytí majetku stranou a hnutím, je-li majetek nabyt v souladu se zákonem upravujícím jejich činnost, tzn. se zákonem č. 424/1991 Sb.,
- zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož se za sbírku nepovažuje shromažďování finančních prostředků, které konají strany a hnutí mezi svými členy za účelem dosažení prostředků k plnění svých úkolů,
- zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, jež jsou příslušné k vybírání pokut v případě přijetí daru stranou a hnutím v rozporu ze zákonem č. 424/1991 Sb., jakož i k ukládání pokut za nedodržení povinností stanovených zákonem o účetnictví,
- zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jemuž podléhají auditoři ověřující roční účetní závěrku stran a hnutí,
- zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu ČR“), upravující příspěvek za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny,
- zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých dalších zákonů, (dále jen „zákon o volbách do Evropského parlamentu“), upravující příspěvek za výsledky voleb poslanců do Evropského parlamentu,
- vyhláška č. 273/2005 Sb., o vzoru formuláře pro předkládání výroční finanční zprávy politickými stranami a politickými hnutími Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

### **3. Rozbor právní úpravy hospodaření stran a hnutí**

Hospodaření stran a hnutí upravuje zákon č. 424/1991 Sb. v § 17 až 20b s tím, že jak je již shora zmíněno, strana a hnutí vedou účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví,

ve znění pozdějších předpisů. Účtují tak o nákladech a výnosech nikoliv o příjmech a výdajích, jež požaduje zákon č. 424/1991 Sb. v souvislosti s náležitostmi výroční finanční zprávy předkládané každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně. Roční účetní závěrky stran a hnutí podle zákona o účetnictví jsou též součástí uvedené zprávy.

Z hlediska zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů, jsou strany a hnutí považovány za neziskový subjekt. Členské příspěvky jsou na straně členů stran a hnutí daňově neuznatelné, což umožňuje jejich systémové osvobození na straně příjemců, tj. stran a hnutí v souladu s § 19 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Strany a hnutí mají možnost snížit základ daně (§ 20 odst. 7 zákona o daních z příjmu) až o 30%, maximálně však o 1 000 000 Kč za předpokladu, že budou finanční prostředky takto získanou úsporou použity ke krytí nákladů (výdajů) souvisejících s činnostmi, z nichž získané příjmy nejsou předmětem daně, a to ve lhůtě 3 bezprostředně následujících zdaňovacích obdobích. Pokud 30% snížení činí méně než 300 000 Kč, lze od základu daně odečíst částku ve výši 300 000 Kč, maximálně však do výše základu daně, za stejně stanovených podmínek pro využití úspory.

### **3.1. Podnikání stran a hnutí**

Strany a hnutí nesmějí vlastním jménem podnikat, mohou pouze založit obchodní společnost nebo družstvo nebo se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní společnosti nebo družstvu, 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.

### **3.2. Příjmy stran a hnutí**

Ustanovení § 17 zákona č. 424/1991 Sb. zároveň taxativně vymezuje možné příjmy strany a hnutí, kterými mohou být: a) příspěvek ze státního rozpočtu ČR na úhradu volebních nákladů, b) příspěvek ze státního rozpočtu ČR na činnost strany a hnutí, c) členské příspěvky, d) dary a dědictví, e) příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, f) úroky z vkladů, g) příjmy vznikající z účasti na podnikání právnických osob výše uvedených, h) příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí a i) půjčky a úvěry. Z výše uvedených příjmů se zákon č. 424/1991 Sb. pak podrobněji zabývá pouze příspěvkem ze státního rozpočtu ČR na činnost strany a hnutí, členskými příspěvky, dary a dědictvím.

#### **Příspěvek na činnost**

Výplatu příspěvku ze státního rozpočtu ČR na činnost strany a hnutí upravuje § 20 a 20a zákona č. 424/1991 Sb. Tento příspěvek zahrnuje **stálý příspěvek** a **příspěvek na mandát**. Nárok na stálý příspěvek nebo na příspěvek na mandát vzniká straně a hnutí při splnění zákonem daných podmínek za předpokladu, že předložily ve stanovené lhůtě úplnou výroční finanční zprávu ve smyslu § 18 odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb.

Nárok na **stálý příspěvek** tak vzniká každé straně a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3% hlasů. Činí ročně 6 000 000 Kč, přičemž za každých dalších i započatých 0,1% hlasů obdrží strana a hnutí ročně 200 000 Kč. Obdrží-li strana na hnutí více než 5% hlasů, příspěvek se dále nezvyšuje. Pro zjištění nároku na stálý příspěvek a stanovení jeho výše u strany a hnutí, které jsou členy koalice, je rozhodující dohoda o podílu členů koalice na volebním výsledku. Není-li taková dohoda uzavřena, nebo není-li ve stanovené lhůtě doručena Ministerstvu financí, dělí se volební výsledek rovným dílem. Strana a hnutí doručí Ministerstvu financí dohodu o podílu členů koalice do posledního dne lhůty pro registraci kandidátních listin.

Nárok na **příspěvek na mandát** vzniká, jestliže byl zvolen alespoň jeden poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy na kandidátní listině strany a hnutí nebo byl zvolen za stranu a hnutí na kandidátní listině koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy. Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 855 000 Kč a na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí ročně 237 500 Kč. Příspěvek na mandát náleží po celé volební období jen straně a hnutí, na jejichž kandidátní listině byl poslanec, senátor, člen zastupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy zvolen. Jestliže byl zvolen na kandidátní listině koalice, náleží příspěvek na mandát po celé volební období jen straně a hnutí, za které byl na kandidátní listině koalice uveden. Není-li na uprázdněný mandát poslance, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy náhradník nebo zanikne-li mandát senátora v průběhu volebního období, příspěvek na mandát straně nebo hnutí nenáleží.

V roce konání voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy se propočítává roční příspěvek na činnost za každé volební období zvlášť. Straně a hnutí náleží měsíčně jedna dvanáctina propočteného ročního příspěvku na činnost. V měsíci konání voleb obdrží strana a hnutí příspěvek propočtený z výsledků voleb tohoto volebního období, jehož výše bude pro stranu a hnutí výhodnější. Dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, k novým volbám do zastupitelstva kraje nebo do zastupitelstva hlavního města Prahy, náleží straně a hnutí roční příspěvek na mandát v poměrné části ještě za měsíc, v němž došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny, k novým volbám do zastupitelstva kraje nebo do zastupitelstva hlavního města Prahy. Uprázdni-li se mandát poslance, člena zastupitelstva kraje nebo člena zastupitelstva hlavního města Prahy a na uprázdněný mandát není náhradník nebo dojde-li k zániku mandátu senátora, náleží roční příspěvek na mandát v poměrné části ještě za měsíc, v němž tato skutečnost nastala.

Příspěvek na činnost vyplácí Ministerstvo financí na žádost strany a hnutí po celé volební období každoročně ve dvou pololetních splátkách pozadu. Splátka za první pololetí se vyplácí každoročně do 30. června a za druhé pololetí každoročně do 1. prosince. Žádost se podává na každou splátku zvlášť. Jestliže se v průběhu roku změnil stav rozhodný pro výpočet výše příspěvku, Ministerstvo financí upraví výši další splátky příspěvku na činnost.

Údaje týkající se výše příspěvků poskytnutých ze státního rozpočtu stranám a hnutím lze dokumentovat na příjmech vykazovaných ve výročních finančních zprávách za rok 2009 a 2010, a to za jejich současného srovnání s ostatními vykazovanými příjmy.

V roce 2009 celkové příjmy politických stran:

| Název strany                                                | Příspěvky ze státního rozpočtu v roce 2009 | Členské příspěvky v roce 2009 | Ostatní příjmy v roce 2009 | celkem           |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|------------------|
| Česká strana sociálně demokratická                          | 191 543 960,- Kč                           | 17 785 310,- Kč               | 315 670 520,- Kč           | 524 999 790,- Kč |
| Křesťanská a demokratická unie-Československá strana lidová | 47 413 530,- Kč                            | 4 809 003,- Kč                | 84 646 315,- Kč            | 136 868 848,- Kč |
| Komunistická strana Čech a Moravy                           | 76 137 310,- Kč                            | 27 335 765,- Kč               | 32 011 689,- Kč            | 135 484 764,- Kč |
| Občanská demokratická strana                                | 192 158 380,- Kč                           | 16 402 000,- Kč               | 262 104 000,- Kč           | 470 664 380,- Kč |
| Věci veřejné                                                | 1 699 080,- Kč                             | 24 600,- Kč                   | 11 206 855,- Kč            | 12 930 535,- Kč  |
| TOP 09 (vznik 26.6.2009)                                    | 0,- Kč                                     | 1 217 650,- Kč                | 40 903 92,- Kč             | 42 121 570,- Kč  |

zdroj: Výroční finanční zprávy za r. 2009  
v podobě vykazované stranami

V roce 2010 celkové příjmy politických stran:

| Název strany                       | Příspěvky ze státního rozpočtu v roce 2010 | Členské příspěvky v roce 2010 | Ostatní příjmy v roce 2010 | celkem           |
|------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------|------------------|
| Česká strana sociálně demokratická | 284 601 700,- Kč                           | 23 284 107,- Kč               | 410 304 689,- Kč           | 718 190 496,- Kč |
| TOP 09                             | 120 499 967,- Kč                           | 2 266 469,- Kč                | 57 914 839,- Kč            | 185 854 815,- Kč |

|                                      |                     |                    |                     |                        |
|--------------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|------------------------|
| Komunistická strana<br>Čech a Moravy | 124 801 500,-<br>Kč | 26 292 678,-<br>Kč | 34 760 637,-<br>Kč  | 185 854 815,-<br>Kč Kč |
| Občanská demokratická<br>strana      | 258 562 533,-<br>Kč | 15 802 000,-<br>Kč | 338 540 000,-<br>Kč | 612 904 553,-<br>Kč    |
| Věci veřejné                         | 77 979 367,- Kč     | 527 781,- Kč       | 23 326 677,-<br>Kč  | 101 833 825,-<br>Kč    |
| Strana zelených                      | 21 199 767,- Kč     | 673 954,- Kč       | 4 382 094,-<br>Kč   | 26 255 815,- Kč        |

zdroj: Výroční finanční zprávy za r. 2010  
v podobě vykazované stranami

### **Příspěvek na úhradu volebních nákladů**

V případě příspěvku na úhradu volebních nákladů je jeho poskytování upraveno ve vazbě na volby do Poslanecké sněmovny a do Evropského parlamentu. Na základě zákona o volbách do Parlamentu ČR je straně, hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1,5% z celkového počtu platných hlasů, uhrazeno za každý odevzdaný hlas 100 Kč. Podle zákona o volbách do Evropského parlamentu se straně, hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1% z celkového počtu platných hlasů, přiznává za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu 30 Kč.

Pokud jde o vlastní financování volební kampaně, s výjimkou výše uvedeného příspěvku na úhradu volebních nákladů a požadavku na zveřejnění výdajů na volby (viz část I. bod 3.4. analýzy), nejsou bližší podmínky právními předpisy dosud upraveny. Zákon tak nestanoví okamžik zahájení volební kampaně a jejího ukončení, ani výši nákladů, které mohou strany a hnutí na volební kampaň vynaložit.

### **Členské příspěvky**

Pokud jde o členské příspěvky, není stanovena zákonná povinnost vybírání členských příspěvků. Mají-li však členové strany a hnutí uloženou povinnost platit členské příspěvky, ve výši a způsobem upraveným stanovami, a je-li členský příspěvek člena za kalendářní rok větší než 50 000 Kč, je strana a hnutí povinna uvést tuto skutečnost s identifikačními údaji člena, tzn. s uvedením jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu, v příloze výroční finanční zprávy (viz § 6 odst. 2 písm. b) bod 9. a § 18 odst. 1 písm. f) zákona č. 424/1991 Sb.). Pro informaci lze uvést, že v roce 2009 vykazují výše uvedené strany poskytnutí členského příspěvku vyššího než 50 000 Kč čtyřmi členy a v roce 2010 jedním členem.

### **Dary a dědictví**

Dary mohou poskytnout stranám a hnutím jak fyzické, tak právnické osoby, a to v peněžité i nepeněžité formě s omezením vyplývajícím z ustanovení § 19 zákona č. 424/1991



Sb. Strana a hnutí tudíž nesmějí přijmout bezúplatné plnění a dary od: a) státu, nestanoví-li tento zákon jinak (např. státní příspěvek na činnost a příspěvek na úhradu volebních nákladů), b) příspěvkových organizací, c) obcí, městských částí a městských obvodů a krajů s výjimkou pronájmu nebytových prostor, d) státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osob, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10%, e) od právnických osob s majetkovou účastí obcí, městských částí nebo městských obvodů; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10%, f) obecně prospěšných společností, g) jiných právnických osob, stanoví-li tak zvláštní právní předpis (např. tuzemské nadace a nadační fondy, které se podle § 21 odst. 6 zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, nesmějí podílet na financování stran a hnutí), h) zahraničních právnických osob s výjimkou politických stran a nadací, i) fyzických osob, které nejsou státními občany ČR; to neplatí, jedná-li se o cizí státní příslušníky, kteří mají trvalý pobyt na území ČR.

V přehledu o darech a dárcích se uvede výše peněžitého daru, jméno, příjmení, datum narození a adresa místa pobytu dárce; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název, sídlo a identifikační číslo osoby. Přehled je povinnou součástí výroční finanční zprávy strany a hnutí.

Přesahuje-li dar svou celkovou hodnotou od jednoho dárce za rok 50 000 Kč, doloží se přehled o darech a dárcích ověřenými kopiemi darovacích smluv, které musí obsahovat údaje shodné s údaji v přehledu. Uzavření darovací smlouvy se řídí režimem podle § 628 a násl. občanského zákoníku.

Z výše uvedeného vyplývá, že anonymní přispěvatelé jsou z dárcovství vyloučeni. Získají-li strana a hnutí dar v rozporu se zákonem č. 424/1991 Sb., je upraven další postup pouze pro případ přijetí peněžitého daru. Tehdy jsou povinny vrátit jej dárce včetně jeho úrokového zhodnocení ve výši diskontní sazby České národní banky platné ke dni vrácení daru, a to nejpozději do 1.4. roku následujícího po roce, kdy dar získaly. Nedošlo-li k vrácení daru nebo k jeho odvodu do státního rozpočtu ve stanovené lhůtě, uloží příslušný finanční úřad straně a hnutí pokutu ve výši rovnající se dvojnásobku hodnoty daru.

Specifikaci toho, co je považováno za nepeněžitý dar a bezúplatné plnění, zákon neobsahuje. Stranám a hnutím není výslovně uložena povinnost vykazovat bezúplatná plnění a nejsou stanovena ani pravidla oceňování jak bezúplatných plnění tak nepeněžních darů.

Nabyla-li strana a hnutí dědictvím majetek v hodnotě přesahující 100 000 Kč, je součástí výroční finanční zprávy též přehled o takto získaném majetku s uvedením jeho hodnoty a osoby zůstavitele.

### **3.3. Nepřímé financování stran a hnutí**

Strana a hnutí může být financována i nepřímo. Za takový způsob lze příkladmo považovat poskytnutí bezplatného vysílacího času ve státních médiích. Na základě ustanovení

§ 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu ČR mají pro volby do Poslanecké sněmovny v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb kandidující strany, hnutí a koalice, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, vyhrazeno v Českém rozhlasu celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin v rámci jejich vysílacích okruhů bezplatně poskytnutého vysílacího času, který se rozdělí kandidujícím stranám, hnutím a koalicím rovným dílem. Termíny vysílacích časů se určí losem. Odpovědnost za obsah těchto pořadů mají strany, hnutí a koalice. Obdobná pravidla platí i u voleb do Evropského parlamentu. Ustanovení upravující volební kampaň pro jednotlivé druhy voleb konané na území České republiky umožňují starostům pro volební kampaň vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to 16 dnů přede dnem voleb. Možnost jejího využívání musí odpovídat zásadě rovnosti kandidujících politických stran, hnutí a koalic. Ve spojitosti s výše uvedenou podporou volební kampaně nelze než poznamenat, že současná právní úprava se výslovně nezabývá otázkou nepřímé podpory ze strany soukromoprávního sektoru, jak je mimo jiné zřejmé z části III. bodu 1.6. této analýzy.

U stran a hnutí zastoupených v Parlamentu ČR lze mezi formy nepřímého financování zařadit i placení poslaneckých náhrad, podporu parlamentním klubům stran a hnutí, bezplatné poskytování materiálních prostředků pro parlamentní kluby apod.

### 3.4. Výdaje stran a hnutí

Z hlediska výdajů strany a hnutí zákon č. 424/1991 Sb. vyžaduje jejich specifikaci v členění na provozní a mzdové výdaje, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby. Přehled obsahující uvedené údaje, resp. souhrnnou výši vynaložených finančních částek dle jednotlivých položek, představuje další z povinných náležitostí výroční finanční zprávy.

S ohledem na skutečnost, že zprůhlednění financování stran a hnutí se dotýká též zprůhlednění financování volebních kampaní, dokumentuje níže uvedená tabulka výdaje na volby v roce 2008 a 2010 tak, jak je vykázaly strany ve svých výročních zprávách.

Výdaje na volby v roce 2008 a 2010:

| Název strany                       | Rok 2008         | Rok 2010         |
|------------------------------------|------------------|------------------|
| Česká strana sociálně demokratická | 97 498 897,- Kč  | 270 184 573,- Kč |
| TOP 09                             | 0,- Kč           | 107 165 870,- Kč |
| Komunistická strana Čech a Moravy  | 33 019 749,- Kč  | 31 039 030,- Kč  |
| Občanská demokratická strana       | 320 671 000,- Kč | 541 566 000,- Kč |
| Věci veřejné                       | 0,- Kč           | 108 047 075,- Kč |

V roce 2008 se konaly volby do 1/3 Senátu a zastupitelstev krajů, v roce 2010 volby do Poslanecké sněmovny, 1/3 Senátu a zastupitelstev obcí.

### **3.5. Kontrola hospodaření stran a hnutí**

Kontrola hospodaření stran a hnutí je v principu uskutečňována na pěti úrovních. V první řadě svěřují stanovy příslušné strany a hnutí kontrolu hospodaření internímu reviznímu (kontrolnímu) orgánu, který je povinně ustavován ve smyslu § 6 odst. 2 písm. b) bod 6. zákona č. 424/1991 Sb.

Dále se jedná o ověřování roční účetní závěrky auditorem, vykonávajícím činnost podle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jehož zpráva s výrokem bez výhrad je též součástí výroční finanční zprávy strany a hnutí. Výběr auditora je výlučně věcí úvahy strany a hnutí. Je založen na smluvním základě a jednou z podmínek jeho vzniku je splnění kritérií nezávislosti auditora v souladu s § 14 citovaného zákona. Podle § 20 odst. 1 písm. c) téhož zákona musí zpráva auditora obsahovat „výrok auditora, který musí jasně vyjádřit stanovisko auditora, zda účetní závěrka nebo konsolidovaná účetní závěrka podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví, v souladu s použitými právními předpisy a účetními standardy“.

Kontrolní funkce Poslanecké sněmovny spočívá toliko v kontrole úplnosti výročních finančních zpráv za uplynulý kalendářní rok a doplněných výročních finančních zpráv stran a hnutí z předchozích kalendářních let z hlediska požadovaných náležitostí a jejich souladu se zákonným omezením týkajícím se možného okruhu dárců, jakož i vyžadovaným doložením darovacích smluv. Jak vyplývá z § 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., výroční finanční zprávy jsou Poslanecké sněmovně předkládány k informaci.

Prostřednictvím každoročních výročních finančních zpráv stran a hnutí je realizována též veřejná kontrola jejich hospodaření. Zprávy jsou předkládány Poslanecké sněmovně pouze v listinné podobě na předepsaném formuláři s přílohami, jehož vzor je stanoven vyhláškou vydanou Ministerstvem financí. Jeho použití, zaručující jednotnou podobu výročních finančních zpráv všech stran a hnutí, je jednou z podmínek jejich úplnosti. Do výroční finanční zprávy strany a hnutí, které jsou uloženy v knihovně Poslanecké sněmovny, může kdokoli nahlédnout a pořizovat z ní výpis nebo její opis či kopii.

Územním finančním orgánům pak přísluší kontrola účetnictví stran a hnutí ve smyslu zákona o účetnictví a plnění povinností ve smyslu zákona o daních z příjmů. V této souvislosti bylo ověřeno u Generálního finančního ředitelství, zda u stran a hnutí majících sídlo v Praze, jichž je většina, byly v posledních 5 letech prováděny finanční kontroly. Z provedeného šetření vyplynulo, že se konala pouze jedna kontrola, přičemž se jednalo o mimoparlamentní politický subjekt, který následně změnil své sídlo mimo Prahu.

### 3.6. Sankce

Za porušení ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. jsou stanoveny následující sankce.

Za prvé se jedná o již zmiňované pokuty, které mohou být uloženy finančními úřady za peněžité dary z nedovolených zdrojů, pokud tyto nebyly vráceny dárci nebo odvedeny do státního rozpočtu do 1. dubna následujícího roku.

Další formu sankce představuje pozastavení výplaty státních příspěvků na činnost Ministerstvem financí, pokud daná strana či hnutí nepředložily výroční finanční zprávu nebo pokud byla předložená zpráva neúplná. Dojde-li k napravení závadného stavu, jsou příspěvky vyplaceny, a to i zpětně.

Pozastavení činnosti strany či hnutí se pak uplatní tehdy, je-li jejich činnost v rozporu se zásadami hospodaření ve smyslu výše uvedených ustanovení § 17 a 19 zákona č. 424/1991 Sb., jakož i tehdy, pokud opakovaně nepředložily Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu nebo tuto zprávu nepředložily v úplnosti dle požadavků § 18 téhož zákona. Uvedené skutečnosti zakládají zvláštní a samostatný důvod pro podání návrhu vlády Nejvyššímu správnímu soudu na pozastavení činnosti; pokud tak vláda neučiní do 30 dnů od doručení podnětu Poslanecké sněmovny, může návrh podat prezident republiky. Při pozastavení činnosti mohou strana a hnutí činit pouze úkony zaměřené na odstranění stavu, který byl důvodem k rozhodnutí soudu o pozastavení jejich činnosti, a to nejdéle po dobu jednoho roku. Trvají-li i nadále skutečnosti, pro které byla činnost strany a hnutí pozastavena, podá vláda žalobu ve správním soudnictví na rozpuštění strany či hnutí. Dojde-li ve stanovené lhůtě k odstranění stavu, který byl důvodem pro pozastavení činnosti strany a hnutí, činnost strany a hnutí se považuje za řádně obnovenou dnem, kterým byla povinnost uznána za splněnou příslušným orgánem, tj. Poslaneckou sněmovnou (viz § 14 zákona č. 424/1991 Sb.).

Počty stran a hnutí, jimž byla Nejvyšším správním soudem pozastavena činnost a těm, které byly pro nesplnění uvedené povinnosti rozpuštěny:

| rok  | pozastavení činnosti | rozpuštění |
|------|----------------------|------------|
| 1996 | 1                    | 3          |
| 1997 | 0                    | 0          |
| 1998 | 0                    | 0          |
| 1999 | 0                    | 0          |
| 2000 | 0                    | 0          |
| 2001 | 2                    | 0          |

|      |    |   |
|------|----|---|
| 2002 | 9  | 0 |
| 2003 | 1  | 1 |
| 2004 | 2  | 2 |
| 2005 | 3  | 0 |
| 2006 | 4  | 1 |
| 2007 | 9  | 3 |
| 2008 | 10 | 6 |
| 2009 | 5  | 4 |
| 2010 | 2  | 6 |

#### **4. Financování stran a hnutí z pohledu judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu**

Na transparentnost financování stran a hnutí je třeba též nazírat z pohledu judikatury Ústavního soudu, na níž navazuje judikatura Nejvyššího správního soudu. V případě Ústavního soudu je třeba považovat za zásadní nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/94 ze dne 18.10.1995, kterým Ústavní soud vyhověl návrhu skupiny 44 poslanců Parlamentu České republiky mimo jiné na zrušení ustanovení § 17 odst. 2 a té části ustanovení § 18 zákona č. 424/1991 Sb., ve znění zákona č. 117/1994 Sb. upravujícího působnost Nejvyššího kontrolního úřadu vůči stranám a hnutím a možnost je rozpustit nebo pozastavit jejich činnost pro nedostatky v hospodaření, zjištěné Nejvyšším kontrolním úřadem. Ústavní soud zároveň zdůraznil, že finanční kontrola stran a hnutí „ze strany státu musí respektovat autonomii politických stran a politických hnutí a jejich hospodaření finančními prostředky“. Poukázal přitom, že „velká většina evropských zemí proto pokládá za základní prostředek financování politických stran především povinnost zveřejňování výročních účetních zpráv politických stran v úředních listech nebo publikacích“ s tím, že „tento prostředek je obecně pokládán za významnější než jakýkoli druh inventarizace majetku politických stran státem, jejíž účinnost se odhaduje na více než na 50%“.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozhodnutí sp. zn. Pst 2/2003) „politické strany představují státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí“. Nejvyšší správní soud ve shodě s tzv. statusovou teorií politických stran, kterou zformuloval německý konstitucionalista K. Hesse, vychází z toho, že „politické strany se nacházejí v určitých typech vztahů: ke státu, k ostatním politickým stranám a ke společnosti. Pro vztah politických stran ke státu by měl být určující status svobody, pro vztah k ostatním stranám status rovnosti a pro vztah ke společnosti status veřejnosti (transparentnosti)“. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu „průmět statusu veřejnosti (a v konečném důsledku také rovnosti ve smyslu

respektování stejných právních povinností všemi politickými stranami) do oblasti jednoduchého práva představuje rovněž ustanovení § 18 zákona o politických stranách, podle něhož jsou politické strany povinny každoročně předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu, která má – mimo jiné – obsahovat rovněž zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad.“. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zároveň uvádí, že „Poslanecká sněmovna z pochopitelných důvodů kontroluje toliko úplnost a nikoliv správnost (pravdivost) těchto finančních zpráv a v tomto směru se jeví zpráva auditora jako velmi významná“, což dokumentuje odkazem na zákonnou úpravu náležitostí zprávy auditora. Zákonná povinnost nechat roční účetní závěrku prověřit formou auditu je dle názoru Nejvyššího správního soudu nutno vykládat jako záruku otevřenosti a transparentnosti stran a hnutí.

Nejvyšší správní soud rovněž ustáleně judikuje, že „za situace, kdy stát politickým stranám a hnutím přiznává ve vztahu k jiným korporacím soukromého práva privilegované postavení, které se konkrétně projevuje např. v oblasti jejich přímého státního financování, v monopolu podávat kandidátní listiny v některých volbách apod., je zcela legitimní po nich vyžadovat transparentnost hospodaření, aby měl každý občan reálnou možnost získat informace, o jakou politickou stranu či hnutí se jedná, kdo za ní „finančně stojí“, jaké příjmy je schopna získat z členských příspěvků, zda jsou její vykazované výdaje přiměřené apod. Pokud mají být politické strany a hnutí svorníkem mezi občany a státem, aktivizujícím občany a zapojujícím je do veřejných záležitostí, nezbytným článkem zprostředkujícím občanům podíl na politické moci, je toto informační právo občanů – voličů nezbytným předpokladem férového politického boje. Jinými slovy, nepředložení finančních zpráv splňujících kritéria zakotvená v § 18 zákona č. 424/1991 Sb. nelze považovat za formální či formalistický důvod pro rozpuštění politické strany či hnutí, nýbrž důvod zaručující transparentnost politického boje, zabráňující manipulaci s voliči a v konečném důsledku zajišťující zachování nedeformované politické soutěže. Zároveň je nezbytné, aby výše zmíněné finanční údaje poskytované samotnými politickými stranami a hnutími byly alespoň do určité míry verifikovány, k čemuž slouží zejména požadavek na ověření roční účetní závěrky auditorem. Zákon o politických stranách tedy z těchto důvodů zcela konsekventně spojuje s opakovaným neplněním povinnosti předkládat výroční finanční zprávy nejprve pozastavení činnosti a, není-li zjednána náprava, následné rozpuštění politické strany.“ (srov. rozhodnutí sp. zn. Pst 6/2009-28).

## **5. Doporučení Rady Evropy (2003) 4 Výboru ministrů o společných pravidlech boje proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní**

Pod záštitou Rady Evropy byla ustavena 1. května 1999 Skupina států proti korupci - GRECO, jejímž členem se Česká republika stala v roce 2002. Tato skupina v současné době provádí hodnocení transparentnosti financování politických stran a hodnocení zákonných předpisů. V rámci probíhajícího monitoringu v jednotlivých členských státech je hodnoceno naplnění zejména článků 8, 11, 12, 13b, 14 a 16 Doporučení Rec (2003) 4 Výboru ministrů členským státům o společných pravidlech boje proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní (dále jen „Doporučení“), které bylo přijato výborem ministrů Rady Evropy dne 8. dubna 2003. Předmětné články upravují následující pravidla:

Čl. 8 - Zavedení pravidel financování osob kandidujících ve volbách a zvolených kandidátů

Pravidla týkající se financování politických stran by se měla přiměřeně použít na financování volebních kampaní osob kandidujících ve volbách a na financování politické činnosti zvolených kandidátů.

#### Čl. 11 - Účetnictví

Státy by měly vyžadovat, aby politické strany a subjekty propojené s politickými stranami, uvedené v čl. 6, vedly odpovídající a úplné účetnictví. Účty politických stran by měly být konsolidovány, aby do nich byly případně zahrnuty i účty subjektů uvedených v čl. 6. (jde o všechny subjekty přímo či nepřímo propojené s určitou politickou stranou nebo jakýmkoliv způsobem ovládané určitou politickou stranou).

#### Čl. 12 - Evidence darů

Státy by měly vyžadovat, aby v účetnictví politických stran byly vykazovány veškeré dary, včetně uvedení povahy a hodnoty každého daru a v případě darů převyšujících určitou hodnotu by v účetnictví měly být uvedeny identifikační údaje dárce.

#### Čl. 13b - Povinnost předkládání a zveřejňování účtů

Státy by měly vyžadovat aby účty politických stran uvedené v čl. 11 byly pravidelně, minimálně jednou do roka, zveřejňovány nebo byly minimálně zveřejněny souhrnné údaje z těchto účtů obsahující informace požadované v čl. 10 a případně v čl. 12.

#### Čl. 14 - Nezávislá kontrola

Státy by měly rozhodnout o zavedení nezávislého kontrolního systému financování politických stran a volebních kampaní a nezávislý kontrolní systém by měl sloužit k ověření účtů politických stran a výdajů na volební kampaně, jejich předkládání a zveřejňování.

#### Čl. 16 - Sankce

Státy by měly vyžadovat, aby za porušení pravidel financování politických stran a volebních kampaní byly uplatňovány účinné, přiměřené a odstrašující sankce.

Hodnotící tým GRECO ve dnech 11.-15.10.2010 zkoumal situaci rovněž v České republice. Měl k dispozici ucelené odpovědi na otázky z hodnotícího dotazníku, kopie příslušné legislativy a setkal se s pracovníky Ministerstva vnitra, Ministerstva financí, zástupci politických stran (ODS, Věci veřejné, ČSSD, KSČM, Strana zelených), poslanci Mandátového a imunitního výboru, se zástupci občanské společnosti a se zástupci médií a akademické veřejnosti. Na základě těchto podkladů byla skupinou GRECO vypracována hodnotící zpráva, která byla projednána plenárním zasedáním GRECO konaným ve dnech 28.3.-1.4.2011 a publikována dne 29.4.2011. Závěry předmětné zprávy se zabývá část II. tohoto materiálu. V této souvislosti je třeba uvést, že ačkoliv dokument, podle kterého provádí skupina GRECO monitorování, představuje pouhé doporučení Výboru ministrů, členství v GRECO na druhé straně znamená, že členský stát přistoupil na to, že bude doporučení plnit. V tomto kontextu lze poukázat na článek 16 Statutu GRECO a článek 32 Jednacího řádu GRECO, jež upravují další postup v případě, dojde-li GRECO k závěru, že zpráva příslušného členského státu o stavu plnění jemu adresovaných doporučení není dostatečná.

## II. Analýza nedostatků současné právní úpravy

V obecné poloze lze uvést, že ve srovnání s právními úpravami financování stran a hnutí v jiných státech má Česká republika přiměřeně pevný právní rámec uvedené problematiky. Opodstatněnost tohoto konstatování lze doložit studií z května 2010, která shrnuje 22 prvních hodnocení GRECO v rámci třetího kola uskutečněného v Albánii, Belgii, Dánsku, Estonsku, Finsku, Francii, Chorvatsku, Irsku, Islandu, Litvě, Lotyšsku, Lucembursku, Maltě, Německu, Nizozemsku, Norsku, Polsku, Slovensku, Slovinsku, Velké Británii, Španělsku a Švédsku (viz [www.coe.int./greco](http://www.coe.int./greco)).

Nicméně z výše uvedeného popisu věcného řešení jednotlivých otázek vztahujících se k hospodaření českých stran a hnutí lze dovodit prostor k jeho zdokonalení. Potvrzují to též aktuální zjištění skupiny GRECO zaměřená na vyhodnocení tří různých oblastí zájmů, a to na transparentnost financování politických stran, kontrolu takového financování a sankce, které lze uplatnit při porušení pravidel financování, a jejich vymahatelnost.

Nedostatky současné právní úpravy lze tak z pohledu Ministerstva vnitra, jakož i z pohledu skupiny GRECO, souhrnně specifikovat následovně:

### ● transparentnost

- v rámci výroční finanční zprávy není dostatečně zobrazen skutečný „tok peněžních prostředků“,
- není stanovena povinnost stran a hnutí oceňovat nepeněžité dary,
- nejsou stanovena pravidla pro vykazování úvěrů, jakož i bezúplatného plnění,
- není řešeno nezákonné přijetí věcného daru či bezúplatného plnění,
- nejsou stanovena kritéria zabráňující případnému vykazování darů od členů jako členských příspěvků, jakož i rozdělení sponzorského daru a jeho poskytnutí straně a hnutí po několika částech prostřednictvím členských příspěvků,
- nejsou ošetřeny finanční vazby stran a hnutí na jiné subjekty, tzn. např. na stranou a hnutím založené obchodní společnosti a družstva či na občanská sdružení založená na podporu příslušné strany a hnutí,
- předkládání výročních finančních zpráv v listinné podobě neumožňuje široké veřejnosti operativní přístup k nim; roční interval podávání zpráv a jejich projednávání Poslaneckou sněmovnou neodpovídá jak zájmu na včasném odhalení chybného jednání strany a hnutí před přijetím příslušného usnesení Poslanecké sněmovny, tak možnosti napravení nedostatků výroční finanční zprávy bezprostředně poté, co byla Poslaneckou sněmovnou označena za neúplnou,
- nejsou samostatně zveřejňovány dary, které strany a hnutí obdržely v souvislosti s financováním volebních kampaní, pozornost není věnována ani samostatně vedeným, ať již zcela nebo částečně, volebním kampaním jednotlivých kandidátů stran a hnutí, což může vést k financování těchto kampaní z nedovolených zdrojů,



- není stanovena povinnost zřízení oddělených účtů pouze pro volební kampaň a povinnost vyúčtování volebních nákladů po ukončení voleb včetně jejich zveřejnění,

● **kontrola**

- v případě určení auditorů není stanovena odpovědnost stran a hnutí za jejich výběr,

- kontrolní výbor, který je jediný oprávněný ke kontrole výročních finančních zpráv, je politickým orgánem složeným ze zástupců stran, tudíž strany kontrolují samy sebe, tento výbor nepředstavuje účinný, nezávislý kontrolní mechanismus v souladu s požadavky čl. 14 Doporučení, je kontrolou pouze formální povahy,

- není upraven mechanismus, vznesou-li zástupci veřejnosti nebo médií či jiné osoby důvodné námitky, že údaje ve výroční finanční zprávě strany a hnutí neodpovídá skutečnému stavu,

● **sankce**

- rejstřík sankcí za porušování pravidel financování stran a hnutí je omezený a nepružný.

**Doporučení GRECO**

Ve spojitosti s výše uvedenými nedostatky obsahuje návrh hodnotící zprávy GRECO, devět doporučení pro Českou republiku, o jejichž plnění má být podána průběžná zpráva do 31.10. 2012. Jedná se o následující doporučení:

- přijmout opatření, která by zajišťovala, že i dary od členů dané strany a hnutí se přiměřeně odrazí ve finančních zprávách stran a hnutí,

- stanovit přesná pravidla pro ocenění a vykazování nepeněžitých darů, včetně úvěrů (a to kdykoliv se jejich podmínky odlišují od podmínek obvyklých na trhu či jsou zrušeny) a dalšího zboží a služeb (jiných než práce dobrovolníků, kteří nejsou profesionály v daném oboru), poskytnutých za cenu nižší, než je cena obvyklá na trhu,

- hledat způsoby, jak konsolidovat účetní knihy a účty stran a hnutí tak, aby zahrnovaly účty subjektů, které přímo či nepřímo souvisejí s danou stranou nebo hnutím nebo jsou stranou či hnutím nějakým způsobem kontrolovány,

- zajistit, aby se finanční zprávy stran a hnutí zveřejňovaly způsobem, který usnadní veřejnosti získat přístup k těmto zprávám,

- vyžadovat mnohem detailnější zveřejňování výdajů na kampaň ve výročních finančních zprávách a mnohem častější podávání zpráv/výkazů a zveřejňování darů nad určitou hodnotu, které strany a hnutí obdržely v souvislosti s volebními kampaněmi,

- zajistit, aby i kandidáti vedoucí vlastní volební kampaň, nezávislou na kampani strany či hnutí, podléhali, a to do nejvyšší možné míry, normám, jež jsou srovnatelné s těmi, které platí pro strany a hnutí,

- zavést další opatření k posílení nezávislosti auditorů, kteří mají ověřovat a potvrzovat účty stran a hnutí,

- v souladu s článkem 14 doporučení Rec(2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování stran a hnutí a volebních kampaní zajistit zavedení nezávislého mechanismu pro monitorování financování stran a hnutí a volebních kampaní (včetně kampaní vedených přímo kandidáty); zajistit, aby měl tento mechanismus mandát, pravomoc ale i přiměřené zdroje pro účinnou a proaktivní kontrolu financování stran a hnutí a volebních kampaní, vyšetřování údajných porušení pravidel o financování stran a hnutí a, je-li to vhodné, i pro ukládání sankcí a zavést jasný postup pro předkládání (a následné) prověřování stížností podaných občany a médii s ohledem na financování stran a hnutí a volebních kampaní,

- zavést vhodné (pružné) sankce za veškerá porušení zákona č. 424/1991 Sb. vedle stávajících sankcí a zajistit možnost uložit sankce za porušování tohoto zákona kandidátům uvedeným na kandidátní listině.

Má-li dojít k dalšímu kvalitativnímu posunu v řešení otázky financování stran a hnutí, je nezbytné vážně se zabývat všemi nastolenými okruhy nedostatků, a to v intencích Doporučení skupiny GRECO. Je třeba vycházet z toho, že jejich schválením jsou pro Českou republiku závazná. Jejich implementací do příslušných právních předpisů se bude skupina GRECO zabývat v rámci další fáze hodnocení.

### **III. Návrhy na zprůhlednění financování stran a hnutí z hlediska nezbytných legislativních změn**

Navrhovaná opatření, která by měla být přijata k tomu, aby se zvýšila transparentnost financování stran a hnutí, lze rozdělit do několika základních okruhů.

#### **1. Opatření upravující financování stran a hnutí**

##### **1.1. Účty stran a hnutí**

- uložit stranám a hnutím povinnost zřídit si transparentní účet, tzn. speciální typ běžného bankovního účtu, pro oddělené vedení prostředků určených na volební kampaň, jakož i stanovit pravidlo od kdy by se tato povinnost měla plnit, a to vzhledem k obdobím mezi volbami.

V této souvislosti byla zvažována možnost uložit stranám a hnutím povinnost vést své účty u České národní banky (dále jen „ČNB“). Se zamýšleným opatřením však vyslovila ČNB zásadní nesouhlas s tím, že zcela vybočuje z rámce činnosti centrální banky a uložení této povinnosti by tak mohlo být shledáno v rozporu s úkoly a cíli Evropského systému centrálních bank. Bylo poukázáno na skutečnost, že úkoly centrální banky jsou vymezeny Smlouvou o fungování EU, Protokolem o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky a v národním právním řádu zejména zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance. Úkolem ČNB je především pečovat o cenovou

stabilitu. ČNB má dále za úkol zejména vydávat bankovky a mince, řídit peněžní oběh a platební styk a vykonávat dohled nad finančním sektorem. Podle zákona o ČNB funguje ČNB jako banka státu v tom smyslu, že zejména vede účty státního rozpočtu a dává do prodeje dluhopisy. ČNB nesmí poskytovat státu žádné úvěry v jakékoli formě. ČNB rovněž nesmí v souladu s primárním evropským právem přijímat pokyny od státu a jeho orgánů.

Vedení účtu stranám a hnutím v ČNB by bylo dle názoru ČNB nevhodné i z následujících praktických důvodů. ČNB poskytuje omezené spektrum bankovních služeb, které jsou nastaveny dle potřeb státní správy. Toto spektrum nezahrnuje některé typicky bankovní služby, které strany a hnutí pro svou činnost bezesporu potřebují. ČNB má zároveň velmi omezený počet obchodních míst (v současnosti 7), která nezahrnují ani všechna sídla krajů ČR.

Dále bylo připomenuto, že nezávislost centrální banky je dána nejen zákony, ale i Ústavou, jak judikoval Ústavní soud v nálezu publikovaném pod č. 278/2001 Sb., v jehož odůvodnění se výslovně uvádí, že čl. 98 Ústavy je třeba číst m.j. i tak, že ČNB je „nezávislá při plnění ústavních funkcí na exekutivě a legislativě v míře, která zajišťuje splnění jejího hlavního poslání“ a že zásahy do jejího postavení sice Ústava připouští, ale podle jeho názoru nelze dovodit, že by zákon mohl přijmout řešení, které by bylo zásahem nebo by bylo možno vykládat jako zásah do nezávislosti banky v oblasti plnění její hlavní funkce.

## 1.2. Předkládání a rozsah výročních finančních zpráv

### a) uložit

- stranám a hnutím povinnost předložit spolu s listinným vyhotovením výroční finanční zprávy též její zpracování na elektronickém mediu za použití elektronického formuláře,
- orgánu příslušnému ke kontrole výročních finančních zpráv povinnost zveřejnit všechny výroční finanční zprávy a jejich případné doplnění v zákonné lhůtě (např. do 14 dnů od jejich předložení) na stanovených webových stránkách,

### b) upravit dosavadní strukturu výroční finanční zprávy tak, aby podrobněji vypovídala o hospodaření stran a hnutí

- v případě příjmů z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku uvést výčet příslušného majetku spolu s dosaženým příjmem,
- v případě příjmů vznikajících z účasti na podnikání ve smyslu zákonné úpravy identifikovat příslušné subjekty a výši dosažených příjmů získaných stranou a hnutím z podnikání daného subjektu,
- v případě příjmů z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí uvést výčet jednotlivých akcí spolu s dosaženým příjmem a jeho strukturou,
- v případě půjček a úvěrů uvést jejich poskytovatele spolu s poskytnutou výší a podmínkami úvěru,
- provozní výdaje uvádět v členění na výdaje na nákup zboží a na nákup služeb s tím, že nakoupené zboží a služby budou specifikovány dle jejich charakteru (např. reklama, poradenské služby atd.) a poskytovatele,

- v případě mzdových výdajů uvést počet vyplácených osob a druh vykonávané práce,
- doplnit výroční finanční zprávy o přehled bezúplatného plnění a služeb poskytnutých straně a hnutí s uvedením identifikačních údajů poskytovatele a obvyklé ceny,
- v přehledu darů, bezúplatných plnění a služeb uvést, zda jde o dar či jiné plnění určené na konkrétní volební kampaň, zároveň zvlášť uvést poskytovatele, kteří jsou členy strany a hnutí,
- přehodnotit mechanismus hodnocení výročních finančních zpráv a jejich zveřejnění ve vazbě na dále navrhovaný způsob řešení nezávislého monitorování financování stran a hnutí (jde zejména o vytvoření prostoru pro upozornění stran a hnutí na nedostatky výročních finančních zpráv a pro jejich odstranění před přijetím závěrů příslušného kontrolního orgánu, jakož i pro projednání těchto zpráv častěji než jednou za rok).

### 1.3. Zprůhlednění finančních vazeb strany a hnutí na jiné subjekty

- uložit stranám a hnutím povinnost zveřejnit též kopii účetní závěrky a výroční zprávy subjektů, na jejichž podnikání se ve smyslu zákonné úpravy podílí; upravit mechanismus zveřejnění a lhůtu, v níž je třeba povinnost splnit.

### 1.4. Určení auditora ověřujícího účetnictví stran a hnutí

- založit povinnost strany a hnutí určit auditorem osobu, která nemá jakýkoli přímý nebo nepřímý, finanční, obchodní, pracovněprávní nebo jiný vztah ke straně a hnutí,
- založit povinnost, aby výběr prováděl interní revizní orgán strany a hnutí.

V této souvislosti byl hodnocen návrh, podle kterého by byla strana a hnutí povinna vybrat auditora ze zvláštní elektronické databáze auditorů, kterou by spravovalo Ministerstvo financí, a která by byla založena na principu on-line náhodného elektronického výběru, či že je určen losem ze seznamu auditorů Komory auditorů ČR, anebo výběr ve smyslu výše naznačeného povinně zavést pouze pro strany a hnutí, které mají nárok na státní příspěvek. S uvedeným vyslovilo zásadní nesouhlas Ministerstvo financí, které namítá, že proces výběru auditora u stran a hnutí by měl být obdobný jako při určení auditora u podnikatelských subjektů, jenž je plně harmonizován s předpisy EU a dostatečně plní svoji funkci. Dále bylo konstatováno, že zákon o auditorech a celý stávající systém, obsahuje dostatečné a kvalitní nástroje (např. podmínka nezávislosti auditora, etický kodex, auditorské standardy, kontrola kvality u auditora a veřejný dohled atd.), které zaručují transparentnost ověřování účetní závěrky nejen stran a hnutí. S ohledem na shora uvedené se doporučuje problematiku spojenou s ověřením účetnictví stran a hnutí auditorem ve vazbě na doporučení GRECO neponechat pouze na právní úpravě týkající se auditorů, ale ošetřit záruku jejich nezávislosti i jako povinnost ze strany stran a hnutí.

### 1.5. Okruh možných dárců a úprava poskytování darů, bezúplatného plnění a služeb

- stanovit limit maximální hodnoty darů, bezúplatných plnění a služeb, které mohou v kalendářním roce přijmout strany a hnutí od fyzické osoby, jedné a téže akciové společnosti či jiné obchodní společnosti a družstva,
- v přehledu o nepeněžitých darech, bezúplatných plnění a službách uvádět jejich obvyklou cenu.

### 1.6. Financování volební kampaně

Za nejvíce problematickou otázku je z hlediska budoucí úpravy považován způsob úpravy financování volebních kampaní, a to ať již volebních kampaní vedených stranou a hnutím, či vlastní volební kampaně kandidátů. V minulosti diskutované legislativní záměry skončily neúspěšně, jak ostatně nasvědčuje současný stav právní úpravy. Při zavedení limitů na výdaje ve volebních kampaních by v této souvislosti bylo třeba vyřešit, na jaké volby by se vztahovalo omezení výše nákladů na volební kampaň, z čeho dovodit a určit horní hranici finančního limitu, co se rozumí volební kampaní, od kdy probíhá, kdo a jakým způsobem by byl oprávněn kontrolovat výdaje na volební kampaň, jaká sankce by následovala za překročení limitu a v jakém řízení se o ní rozhoduje včetně toho, zda překročení stanoveného finančního limitu by mělo dopad na krácení příspěvku na činnost strany a hnutí.

Položené otázky byly aktuálně posouzeny ve vazbě na základní cíle sledované snahou o větší transparentnost financování volebních kampaní stran a hnutí, včetně judikatury soudů ať již ve věcech financování stran a hnutí nebo řádného provedení voleb, přičemž bylo vzato v úvahu, že navržená opatření by měla mít reálný základ. Cílem tak je navrhnout opatření, spočívající v doplnění výročních finančních zpráv stran a hnutí, případně samostatně vykazovaných příjmů a výdajů stran a hnutí na volební kampaň, a to včetně povinnosti zahrnout do těchto údajů i případné samostatné prostředky jednotlivých kandidátů zařazených na kandidátní listiny strany nebo hnutí, případně jejich koalice.

S ohledem na shora uvedené by strana a hnutí měly za povinnost zveřejnit ve stanovených lhůtách měsíčně od vyhlášení voleb do zákonodárných sborů, orgánů místní samosprávy a do Evropského parlamentu a po jejich skončení

- příjmy a výdaje na volby ve stanoveném rozsahu údajů samostatně pro každé volby,
- specifikovat na co a v jaké výši byly prostředky konkrétně čerpány,
- uvést dary, bezúplatná plnění a služby třetích subjektů poskytnuté straně a hnutí (např. poskytnutí prostoru v tisku, případně bezúplatného tisku propagačních materiálů, zajištění dopravy na předvolební shromáždění, jejich organizační a materiální zabezpečení atd.) s tím, že strana a hnutí (nezávisle na povinnosti zpracovat souhrnný přehled veškerých plnění od třetích subjektů) též individuálně zveřejní, kdo je jejich poskytovatelem, umožňuje-li to povaha plnění; rozsah a forma konkrétních údajů by tak byla odvislá na charakteru plnění,

- začlenit do přehledu údaje za jednotlivé kandidáty, včetně nezávislých kandidátů, kteří nejsou členy příslušné strany či hnutí, pokud jim byly prostředky poskytnuty v souvislosti s kandidaturou na kandidátní listině dané strany nebo hnutí, a výdaje, které na svoji kandidaturu uvolnili jednotliví kandidáti ze svých prostředků, či z prostředků, které jim byly poskytnuty třetími osobami.

## 2. Nezávislý mechanismus monitorování financování stran a hnutí

Stávající právní úprava poskytuje možnost kontroly účetnictví stran a hnutí ve smyslu zákona o účetnictví a plnění povinností podle zákona o daních z příjmů. Jak vyplývá z předloženého materiálu, není tento způsob kontroly vůči stranám a hnutím vůbec využíván. Orgány finanční kontroly by tak měly nařizovat kontrolu nejen z vlastního podnětu, ale reagovat i na případné podněty vzešlé z pochybností ať již orgánů Poslanecké sněmovny nebo veřejnosti v návaznosti na předložení výročních finančních zpráv stranou a hnutím. Věcné zaměření kontrolní činnosti prováděné finančními úřady však nepostihuje veškeré aspekty, jež by měly být sledovány v kontextu s transparentností financování stran a hnutí (jde např. o problematiku bezúplatných plnění poskytnutých straně a hnutí).

Dle GRECO se nezávislou kontrolou ve smyslu článku 14 Doporučení rozumí kontrola prováděná orgánem, který není součástí politické struktury ani výkonné moci, tzn. tak, jako tomu je např. ve Francii, Velké Británii, Finsku a Polsku, kde jsou zřízeny speciální komise složené z osob bez jakékoli vazby na politické subjekty. Tyto komise provádí kontrolu financování stran, včetně financování volebních kampaní. Zřízení obdobného orgánu v České republice by nepochybně kladlo nároky na státní rozpočet, přesto nelze takovéto řešení a priori vyloučit, aniž by bylo nastoleno k diskusi

S ohledem na výše uvedené, jakož i se zřetelem k dosavadní formální úloze Poslanecké sněmovny při kontrole výročních finančních zpráv stran a hnutí, se v rámci analýzy předkládají

- varianta I

zákonem ustavit nezávislý správní orgán pro kontrolu financování stran a hnutí, jejich volebních kampaní, včetně financování volební kampaně nezávislých kandidátů kandidujících za stranu a hnutí, s tím, že zákon zároveň upraví způsob ustavení vedoucího tohoto orgánu včetně dalších zaměstnanců a otázky zamezení střetu zájmů; poskytnout tomuto orgánu mandát a adekvátní prostředky pro efektivní dohled nad dodržováním povinností stanovených zákonem při financování stran a hnutí, k vyšetřování podnětů občanů a dalších osob poukazujících na porušení pravidel financování stran a hnutí a sankční pravomoc.

Nelegislativním důsledkem by bylo vybudování vlastního nezávislého organizačního, ekonomického a technického zázemí. Vedle potřebných mzdových prostředků maximálně pro 15 osob (tento počet zohledňuje celkový počet 178 stran a hnutí, z nichž je minimálně 60 neaktivních, nezbytnost kontroly všech předložených výročních finančních zpráv a dalších požadovaných přehledů v příslušném roce, jakož i procesní

stránku ukládání správních sankcí vůči všem dotčeným stranám a hnutím jednajícím v kolizi se zákonnými požadavky), je tato varianta spojena s výdaji na pronájem vhodných prostor (pokud by se nepodařilo dohledat volné prostory mezi nemovitostmi, které jsou v hospodaření státu), pořízení informačních technologií a s dalšími běžnými výdaji týkajícími se pořízení alespoň dvou vozidel, kancelářského vybavení apod. Předpoklad finančních potřeb samostatného orgánu počítá s ročními náklady na jeho fungování ve výši 18 000 tis. Kč a jednorázovými náklady na jeho vznik a prvotní vybavení ve výši 5 000 tis. Kč.

Výhodou této varianty je systémové komplexní řešení problematiky nezávislého mechanismu monitorování stran a hnutí. Jeho nevýhodou je, že jde o ekonomicky náročný krok.

- varianta II

upravit vymezení dosavadní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu novelou čl. 97 Ústavy České republiky a zákona č. 116/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, o mandát provádět kontrolu souladu financování stran a hnutí, jejich volebních kampaní, včetně financování volební kampaně nezávislých kandidátů kandidujících za stranu a hnutí, se zákonem č. 424/1991 Sb. s tím, že sankční pravomoc náleží příslušnému finančnímu úřadu na základě zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu.

K této variantě se poznamenává, že úpravou působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu v naznačeném směru by nastala odlišná situace, než kterou se zabýval nálezkem Ústavního soudu (viz část I. bod 4. této analýzy). Podstata výhrad Ústavního soudu spočívala v námitce, že Nejvyššímu kontrolnímu úřadu přísluší dle platné právní úpravy kontrola hospodaření výlučně se státním majetkem. Zároveň by, s ohledem na rozsah kontroly spočívající pouze v porušování zákonných povinností, vyhověla úprava další námitce Ústavního soudu, podle které by stát neměl posuzovat, zda nakládání s finančními prostředky strany a hnutí je hospodárné nebo účelné.

Realizace této varianty by ve srovnání s variantou I vyžadovala personální posílení Nejvyššího kontrolního úřadu cca o 7 zaměstnanců a tudíž o adekvátní posílení jeho rozpočtu.

Výhodou této varianty je, že by nemusela být zřizována nová instituce a byla by splněna podmínka nezávislosti. Nevýhodou je dělba pravomoci na daném úseku mezi dva orgány, neboť charakteru Nejvyššího kontrolního úřadu, by zřejmě neodpovídalo jeho vybavení též sankční pravomocí. Ministerstvo spravedlnosti v této souvislosti poukázalo na skutečnost, že kromě pořádkových pokut ji Nejvyšší kontrolní úřad ve vztahu ke kontrolovaným subjektům dle současné právní úpravy nemá, a její založení vůči stranám a hnutím by tudíž z tohoto rámce vybočoval. Další problém spočívá v tom, že Poslanecké sněmovně byl předložen vládní návrh novely Ústavy týkající se ustanovení o působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu, jehož nově navrhané znění ani při

předpokládaném rozšíření jeho působnosti s možností kontroly soukromoprávních subjektů nepočítá.

- **varianta III**

zachovat dosavadní právní úpravu veřejné kontroly výročních finančních zpráv Poslaneckou sněmovnou s rozšířením působnosti kontrolního výboru o posouzení stížností třetích osob a jejich následné šetření s tím, že by byl zároveň upraven další postup pro případ, zjistí-li Poslanecká sněmovna, ať již ve spojitosti s podněty těchto osob či s její dosavadní působností, nedostatky týkající se předmětných zpráv. S ohledem na skutečnost, že nemůže být nadána oprávněními, která náleží klasickému správnímu orgánu, přichází v úvahu, tak jako u varianty II, určit, že sankční pravomoc náleží na základě zjištění Poslanecké sněmovny příslušnému finančnímu úřadu.

Při přijetí této varianty je třeba vycházet z toho, že tato varianta je z hlediska finančních nákladů nejvýhodnější, avšak neřeší nedostatky shora zmíněné. Nejedná se tak o adekvátní realizaci doporučení GRECO pro Českou republiku.

### **3. Úprava sankcí spojených s porušováním právních předpisů stranou a hnutím**

#### **3.1. Správní sankce**

Sankční mechanismus za nesplnění povinností strany a hnutí ve smyslu zákonné úpravy bude souhrnně upraven ve vazbě na určení orgánu příslušného k provedení řízení a uložení pokuty; při stanovení její výše by mělo být přihlédnuto zejména k rozsahu porušení zákona a době, která uplynula od lhůty, v níž měla být povinnost stranou a hnutím splněna. Pokud jde o okruh pokut, navrhuje se

- podrobit poskytnutí věcného daru, bezúplatného plnění a služeb straně a hnutí osobou, od které je nelze přijmout, či od nichž je lze přijmout pouze do stanovené hodnoty, mechanismu podobnému tomu, který lze dosud uplatnit jen při získání peněžitého daru v rozporu se zákonem (viz § 19a zákona č. 424/1991 Sb.),
- zavést pokuty za nepředložení výroční finanční zprávy či za její předložení po uplynutí zákonné lhůty,
- zavést pokutu za nedodržení podmínek týkajících se výběru auditora,
- zavést pokuty ve spojení s nedodržením požadavků týkajících se vedení samostatného účtu pro účely volební kampaně a financování volební kampaně.

#### **3.2. Trestní sankce**

V současné době je projednáván vládní návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Tento zákon se vztahuje též na strany a hnutí s tím, že jim nebude možno uložit trest zrušení právnické osoby. Ostatní tresty, jimiž jsou propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí a uveřejnění rozsudku, jakož i ochranná opatření zabránění věci nebo jiné



majetkové hodnoty lze uložit i straně a hnutí. Na zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, který má nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2012, navazuje vládní návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, jenž obsahuje dílčí novelu zákona č. 424/1991 Sb.

#### **IV. Závěr**

Z části III. této analýzy vyplývá, že zprůhlednění financování stran a hnutí ve smyslu navrhovaných opatření vyžaduje provedení legislativních změn týkajících se nejen zákona č. 424/1991 Sb., ale též dalších právních předpisů, a to zejména ve vazbě na zvolený způsob nezávislého mechanismu monitorování financování stran a hnutí, jakož i na sankce spojené s porušováním zákonné úpravy.