

Tereza Sylvestrová

# Poznámky ke vzniku a činnosti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí

V č. 2/2019 Správního práva se Stanislav Pšenička rozepsal o novele č. 302/2016 Sb. Tato novela zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „zákon o politických stranách a hnutích“), se dotýká zejména otázky financování politických stran. Stanislav Pšenička v daném článku rekapituloval zásadní změny novelou přinesené, přičemž neopomněl reflektovat i zamítavý nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 11/17, č. 60/2018 Sb. Zatímco tedy Stanislav Pšenička popsal vnitrostátní právní úpravu financování politických stran včetně její reflexe Ústavním soudem i s ohledem na to, jakou novela přinesla politickým stranám novou administrativní zátěž, nyní by bylo vhodné se podívat i na externí – mezinárodní vlivy, které (byť ne samy o sobě) zapříčinily vznik této právní úpravy a její stávající podobu. Především ze strany Rady Evropy a jejího orgánu skupiny GRECO<sup>1)</sup> byl na Českou republiku dlouhodobě vyvíjen tlak v otázce transparentního financování politických stran, kdy před přijetím novely č. 302/2016 Sb. v České republice prakticky absentovala jakákoliv kritéria pro financování politických stran, která by splňovala mezinárodní požadavky na transparentnost takového financování, jeho kontrolu a systém udělování sankcí a jejich vymáhání.

## **GRECO - hodnocení transparentnosti financování politických stran v ČR**

V rámci třetího hodnotícího kola skupiny GRECO byla vybrána dvě témata, přičemž jedním z nich bylo téma s názvem „Transparentnost financování politických stran“. V rámci tohoto tématu se pak skupina GRECO soustředila

---

<sup>1)</sup> GRECO – neboli Skupina států proti korupci (Group of States against Corruption) je skupina států založená Radou Evropy, jejímž cílem je zlepšit schopnost svých členů v boji proti korupci pomocí kontroly dodržování jejich závazků v této oblasti prováděné dynamickým procesem vzájemného hodnocení a vzájemného tlaku. Hodnocení probíhá vždy v jednotlivých kolech. Jednotlivé hodnotící zprávy jsou adresovány vládě daného státu, která na ně reaguje. Z hodnotících zpráv mohou vyplynout určitá doporučení, na jejichž splnění má hodnocený stát 18 měsíců. Následně pak GRECO hodnotí, zda byla tato doporučení ve stanovené lhůtě přijata. Za situace, kdy opakovaně nebyla doporučení adekvátně hodnoceným státem reflektována, může GRECO s daným státem zahájit speciální proceduru, která je ve svém důsledku ale jen dalším diplomatickým tlakem bez jakékoliv sankce (viz Rules of Procedure, dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/key-documents>).

na (i) transparentnost financování politických stran v užším smyslu, na (ii) kontrolu financování a na (iii) systém udělování sankcí, přičemž následující text se soustředí především na dvě poslední zmíněné oblasti, které obě úzce souvisí se vznikem nového dozorového a kontrolního orgánu státní správy (viz níže).

Třetí hodnotící kolo bylo započato již v roce 2011 a hned v první hodnotící zprávě v rámci tohoto hodnotícího kola bylo České republice doporučeno několik opatření, která by měla vést k lepší kontrole financování a zajištění profesionálního nezávislého veřejného dohledu. Již v roce 2011 tedy skupina GRECO doporučovala především zajistit zavedení nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran a hnutí a jejich volebních kampaní, zajištění, aby měl tento mechanismus stálý mandát, pravomoc, přiměřené finanční i personální zdroje pro svoji činnost. Současně měl být podle těchto doporučení zaveden jasný postup pro předkládání a následné projednání stížností podaných veřejností s ohledem právě na financování politických stran a hnutí a jejich volebních kampaní. Po relativně nedávném skončení tohoto hodnotícího kola pak směrem k České republice zůstal jeden požadavek skupiny GRECO nenaplněný, resp. ohledně formálně splněného požadavku na zajištění nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran a hnutí zůstávaly viset určité otazníky, k nimž se ubírá i předkládaný text.

V první průběžné zprávě o plnění doporučení, která byla přijata skupinou GRECO 6. 12. 2013, bylo konstatováno, že v tématu „Transparentnost financování politických stran“ zůstala všechna doporučení nesplněná<sup>2)</sup>, ve druhé průběžné zprávě z 12. 12. 2014 se pak pouze opakuje, že v plnění doporučení nedosáhla Česká republika žádného pokroku.<sup>3)</sup> Až ve třetí průběžné zprávě o plnění doporučení ze dne 4. 12. 2015 se uvádí, že došlo k určitému pokroku, jelikož byl připraven návrh novely dotčené právní úpravy, kdy se právě odkazuje na návrh, který později po několika změnách v rámci legislativního procesu a celého vyjednávání vyústil v přijetí novelizačního zákona č. 302/2016 Sb.<sup>4)</sup>

Čtvrtá průběžná zpráva o plnění doporučení ze dne 2. 12. 2016 již časově spadá do období, kdy byl zákon č. 302/2016 Sb. vyhlášen a vyjma některých ustanovení měl k 1. 1. 2017 nabýt účinnosti. V této průběžné zprávě tak skupina GRECO může poprvé hodnotit reálně provedené změny a ve většině bodů

---

<sup>2)</sup> Rada Evropy. *Průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou* [online]. Rada Evropy, © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic>.

<sup>3)</sup> Rada Evropy. *Druhá průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou* [online]. Rada Evropy, © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic>.

<sup>4)</sup> Rada Evropy. *Třetí průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou* [online]. Rada Evropy, © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic>.

vztahujících se k jednotlivým doporučením skupiny GRECO konstatuje, že doporučení byla splněna uspokojivě. Dvě doporučení však zůstala splněna pouze částečně. Jedním z těchto pouze částečně splněných doporučení byla konsolidace účetních knih a účtů politických stran a hnutí tak, aby zahrnovaly účty subjektů, které přímo či nepřímo souvisejí s danou politickou stranou nebo hnutím nebo jsou stranou či hnutím nějakým způsobem kontrolovány.<sup>5)</sup> V rámci pozdější komunikace České republiky se skupinou GRECO však byla v druhé zprávě o plnění doporučení z března 2018 tato výtku odstraněna a skupina GRECO uzavřela, že i toto doporučení je možné hodnotit jako splněné.

Za nesplněné doporučení ve čtvrté průběžné zprávě o plnění doporučení však zůstává označeno doporučení, v němž se hovoří o zajištění nezávislého mechanismu pro monitorování financování politických stran a hnutí a volebních kampaní, zajištění, aby měl tento mechanismus mandát, pravomoc a přiměřené zdroje pro účinnou a proaktivní kontrolu a v rámci tohoto doporučení měl být zaveden jasný postup pro předkládání a následné prověřování stížností podaných občany a médii s ohledem na financování politických stran/hnutí a volebních kampaní. V tomto bodě skupina GRECO České republiky především vyčítá, že absentuje jasný požadavek organizovat výběrová řízení na předsedu a členy nově vzniklého Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí (dále jen „Úřad“) a dále fakt, že ačkoli je mandát předsedy a členů Úřadu dostatečně dlouhý, zůstává obnovitelný. Jakkoliv tedy skupina GRECO ve čtvrté průběžné hodnotící zprávě označila vytvoření Úřadu za významný pozitivní krok, je třeba podle skupiny GRECO dále hodnotit jeho skutečnou nezávislost a efektivitu.<sup>6)</sup> Stejně závěry skupina GRECO zopakovala i v druhé zprávě o plnění doporučení ze dne 23. 3. 2018, kterou bylo celé třetí hodnotící kolo včetně hodnocení plnění doporučení v rámci tématu „Transparentnost financování politických stran“ ukončeno. V této závěrečné zprávě skupina GRECO vyjádřila své obavy nad kritérii o způsobilosti členů Úřadu a k dalším obavám přispěl i fakt, že skupina GRECO neměla možnost zhodnotit účinný výkon mandátu Úřadu v praxi a dostatečnost jeho zdrojů pro hloubkový finanční dohled nad politickými stranami a hnutími. Skupina GRECO ve svém hodnocení neopomněla nařčení ze zastřenosti a nedostatečné transparentnosti finančních informací, které se týkaly parlamentní volební kampaně v říjnu roku 2017 a kampaně prezidentských voleb v lednu roku 2018, což jen umocnilo obavy skupiny GRECO ohledně skutečné nezávislosti a účinného výkonu mandátu Úřadu. Zejména Transparency International vytýkala, že ne u všech kandidátů bylo naprosto transparentní financování jejich volební kampaně, když např. nebylo dohledatelné, z jakých finančních zdrojů je kampaň financována, případně toto

---

<sup>5)</sup> Rada Evropy. *Čtvrtá průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou* [online]. Rada Evropy, © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic>.

<sup>6)</sup> Tamtéž.

bylo dohledatelné až zpětně.<sup>7)</sup> I po ukončení evaluace plnění požadavků a doporučení skupiny GRECO tak zůstává toto doporučení splněno pouze částečně.<sup>8)</sup>

### Projednávání novely č. 302/2016 Sb. na půdě Parlamentu ČR

Již v prvním čtení návrhu zákona č. 302/2016 Sb. na půdě Poslanecké sněmovny ve vztahu ke vzniku Úřadu zaznívají skeptické hlasy, a to i ze strany vládní ČSSD. Poslanec Plíšek za opoziční TOP 09 v prvním čtení rovněž nastínil pochybnosti stran tvrzené nezávislosti Úřadu. Při výběru předsedy Úřadu bude jistě docházet k politickým licitacím a „handlům“, a proto je iluze si myslet, že Úřad bude skutečně nezávislý. Proti vzniku Úřadu se jednoznačně vymezili opoziční poslanci ODS a KSČM. Poslanec Stanjura za ODS především zpochybňoval nezávislost Úřadu, když pro srovnání na půdě Poslanecké sněmovny uvedl, že v kontrolním výboru alespoň sedí reprezentanti všech parlamentních politických stran a všichni se navzájem hlídají, zatímco předsedu Úřadu vybírá ze dvou navržených kandidátů prezident (po jednom za každou komoru parlamentu) a může to být nějaký politický „vyslouzilec“, který bude mít vazby např. jen na některou politickou stranu.<sup>9)</sup>

Tehdejší ministr vnitra Milan Chovanec při zahájení rozpravy ve druhém čtení na půdě Poslanecké sněmovny výslovně zmiňuje, že se Úřad zřizuje na základě doporučení skupiny GRECO. Jak je z rozpravy patrné, ke zřizování Úřadu byla řada politiků skeptická. Poslanec Plíšek za TOP 09 vznesl pochybnosti nad tím, zda vůbec může být Úřad, který má kontrolovat hospodaření a dohlížet na financování politických stran, zřízen pouhým zákonem, nikoliv zákonem ústavním. Současně však vyjádřil pochybnosti, zda je vůbec nutné nový Úřad vytvářet a zdali již neexistují orgány či instituce, které by jeho funkce dokázaly zajistit (konkrétně zmiňuje kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, finanční a daňové úřady i NKÚ). Rovněž ČSSD vyjádřila pochybnosti o tom, zda zřízení Úřadu v navrhované podobě je nejlepší volbou. Poslanec Stanjura za ODS dokonce označil Úřad za zbytečný. Z diskuze na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v podstatě vyplývá, že jediným opatrným zastáncem vzniku nového Úřadu byla tehdy vládní ČSSD, která ovšem vznik Úřadu prezentovala jako něco, co se kvůli tlakům zvenčí musí uskutečnit, ať už na to máme názor jakýkoliv. Současně však ministr vnitra zmiňuje, že pokud mají být v rámci novelizovaného

---

<sup>7)</sup> Radio Praha. *Watchdog Monitors Uneven Openness in Czech Presidential Campaign* [online]. Český rozhlas, © 1996 – 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.radio.cz/en/section/cultura/watchdog-monitors-uneven-openness-in-czech-presidential-campaign>.

<sup>8)</sup> Rada Evropy. *Druhá zpráva o plnění doporučení České republiky* [online]. Rada Evropy, © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/czech-republic>.

<sup>9)</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *První čtení návrhu zákona, stenozáznam z 33. schůze PS ze dne 20. 10. 2015* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/033schuz/33-5.html#q787>.

zákona o sdružování v politických stranách udělovány sankce a tyto mají být i vymáhány, je třeba za tímto účelem zřídit úřad, který bude správním orgánem a bude nadán těmito pravomocemi.<sup>\*)</sup> Poslanci vyjadřující pochybnosti nebo dokonce nesouhlas se vznikem nového Úřadu pak často dávají za vzor rakouský model, kdy kontrolu nad financováním politických stran přebírá NKÚ. Z diskuze tak vyplývá, že poslanci nejsou proti zvýšené kontrole financování politických stran, ale jsou proti vzniku nového Úřadu, neboť jsou toho názoru, že o tyto nově vzniklé kontrolní a dohledové pravomoci mohou být rozšířeny pravomoci již existujících orgánů či institucí, kdy nejčastěji je zmiňován právě NKÚ (po vzoru Rakouska), ale je například i po vzoru německého modelu zmiňováno v tomto ohledu rozšíření pravomocí předsedy Poslanecké sněmovny.<sup>10)</sup>

Ve třetím čtení ve vztahu k nově zřizovanému Úřadu poslanec Hovorka za KDU-ČSL zmiňuje pochybnosti o tom, že Úřadu jsou sice dány kompetence ke kontrole a trestání politických stran, avšak již ze zákona není příliš patrné, jak tato kontrola a trestání budou probíhat a jaký je zde prostor pro správní uvážení Úřadu v případě trestání a ukládání sankcí.<sup>11)</sup> Žádné zásadní změny ve vztahu k Úřadu přijaty nebyly (vyjma změny oproti vládnímu návrhu, že Úřad bude sídlit v Brně), návrh zákona byl postoupen Senátu. V Senátu se pak odehrávala spíše skromná debata, která se soustředila na otázku politických institutů, transparentních účtů či ukládání pokut. Problematika nově zřizovaného Úřadu v Senátu nebyla vůbec diskutována. Následně Senát schválil návrh zákona ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou.<sup>12)</sup>

### **Vznik Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí**

Z důvodové zprávy 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, kterým byl položen legislativní základ pro vznik Úřadu pro dohled nad hospodařením politických

---

<sup>\*)</sup> (Ve vztahu k NKÚ se touto problematikou již v minulosti zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94, Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny zase není správním orgánem a nemohl by tak zajistit účinné vymáhání pokut podle zákona).

<sup>10)</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Druhé čtení návrhu zákona, stenoaznam z 47. schůze PS ze dne 1. 6. 2016 [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/047schuz/47-6.html#q704>.

<sup>11)</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Třetí čtení návrhu zákona, stenoaznam ze 48. schůze PS ze dne 29. 6. 2016 [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/048schuz/48-2.html#q179>.

<sup>12)</sup> Senát Parlamentu České republiky. Usnesení Senátu č. 514 z 27. schůze Senátu ze dne 24. 8. 2016 [online]. Senát Parlamentu České republiky © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/htmlhled?action=doc&value=81071>.



stran a hnutí (dále jen „Úřad“<sup>13)</sup>) je patrné, že vláda zvažovala přijetí hned několika možných řešení, přičemž se nakonec přiklonila k tomu, které vyústilo ve vznik nového ústředního orgánu státní správy.<sup>14)</sup> Přijetí této varianty podle předkladatelů odpovídalo požadavkům pro systémové a komplexní řešení při realizaci doporučení skupiny GRECO.<sup>15)</sup> Vznikl tedy Úřad, který je jedním z ústředních orgánů státní správy.<sup>16)</sup> Z toho také vyplývá, že v čele Úřadu nestojí člen vlády a tento Úřad není podřízen žádnému jednotlivému ministerstvu. V hierarchii státní správy stojí na úrovni jednotlivých ministerstev a vykonává samostatnou zákonem vymezenou věcnou působnost. Nově vzniklý Úřad pak není jen ústředním správním orgánem, ale současně je vybaven atributem nezávislosti.<sup>17)</sup> Tím je zdůrazněno, že pro Úřad nemohou být závazná usnesení vlády nebo jednotlivých komor Parlamentu, ale pouze zákonná ustanovení.

Kromě přípravných fází bylo nejprve nutné přijmout takovou zákonnou úpravu, která by nově ustavovanému Úřadu zajistila technické, ekonomické a personální zázemí. Se vším tímto se v přijímané právní úpravě počítalo, když v novele zákona o sdružování v politických stranách bylo stanoveno, že sídlem Úřadu se stává Brno, Úřad bude složen z předsedy, 4 dalších členů a dalších zaměstnanců Úřadu. Současně byl nastaven proces jmenování předsedy a členů Úřadu, délka jejich funkčního období a kvalifikační a osobnostní požadavky na jednotlivé členy vč. předsedy. Předsedu Úřadu jmenuje a odvolává prezident republiky, přičemž vybírá ze dvou kandidátů, z nichž jednoho navrhuje Poslanecká sněmovna a jednoho navrhuje Senát (viz § 19c odst. 1 novelizovaného zákona o politických stranách a hnutích). Ostatní členy Úřadu jmenuje rovněž prezident, a to z kandidátů zvolených Senátem. Kandidáty na členy Úřadu navrhuje Senátu prezident Nejvyššího kontrolního úřadu, Poslanecká sněmovna a jednotliví senátoři. Z kandidátů navržených prezidentem Nejvyššího kontrolního úřadu zvolí Senát jednoho kandidáta na člena Úřadu. Další dva kandidáty na člena Úřadu zvolí Senát z kandidátů navržených Poslaneckou sněmovnou a jednoho kandidáta na člena Úřadu zvolí Senát z kandidátů navržených jednotlivými senátory (viz § 19e odst. 2 novelizovaného zákona o politických stranách a hnutích). Funkční období pro předsedu i ostatní členy je stanoveno na 6 let, zatímco předseda však může tuto funkci zastávat nanejvýš dvě po sobě jdoucí funkční

---

<sup>13)</sup> Tuto legislativní zkratku zavádí přímo zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14)</sup> Pro všechny ústřední správní úřady a Úřad nevyjímaje platí, že je lze dle čl. 79 odst. 1 Ústavy zřídit pouze zákonem, čímž je vyjádřen princip legality veřejné, resp. státní správy. Žádný ústřední správní úřad tedy není možné vytvořit kreačním aktem jiné než zákonodárné moci.

<sup>15)</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Sněmovní tisk 569/0, část č. 1/6, novela z. o sdruž. v pol. stranách a v pol. hnutích [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=569&CT1=0>.

<sup>16)</sup> Viz § 2 zákona č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>17)</sup> Viz § 19 odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách a hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

období, u ostatních členů žádná taková omezení není (viz § 19c odst. 2 a § 19e odst. 1 novelizovaného zákona o politických stranách a hnutích).<sup>18)</sup>

Právě s procesem jmenování, délkou funkčního období a kvalifikačními a osobnostními požadavky má skupina GRECO i po ukončení evaluace problém, když konkrétně zmiňuje následující problémové oblasti. Ustanovení § 19e odst. 3 písm. f) novelizovaného zákona o politických stranách a hnutích, vymezující požadavky na členy Úřadu požaduje nečinnost v rámci politických stran po dobu předchozích 2 let, vstoupilo oproti celému novelizovanému zákonu v účinnost až ke dni 1. 1. 2019, tj. s dvouletým „odkladem“. Stejně tak ustanovení § 19c odst. 3 písm. f) novelizovaného zákona o politických stranách a hnutích, které se vztahuje k požadavkům na způsobilost výkonu funkce předsedy Úřadu, požadující politickou nečinnost po dobu předchozích 3 let, nabude účinnosti dokonce až ke dni 1. 1. 2020. Skupina GRECO s touto situací vyjádřila nesouhlas a velké znepokojení, a to ještě v návaznosti na další nedostatky, za které označuje nejasný požadavek na organizaci výběrových řízení a fakt, že ačkoli je mandát předsedy a členů Úřadu dostatečně dlouhý, zůstává obnovitelný, což může oslabovat nezávislost členů Úřadu včetně jeho předsedy. Česká republika v reakci na výtky a obavy skupiny GRECO stran odložení účinnosti ustanovení stanovujících kritéria způsobilosti k výkonu funkce předsedy a členů Úřadu v reakci uvedla, že jmenovaný předseda a členové úřadu kritéria splňují, ač by vlastně podle zákonné dikce ještě nemuseli, a hlavním důvodem pro odložení účinnosti těchto ustanovení byla snaha vyhnout se retroaktivitě a mezerám v zákoně, resp. zajištění rovného přístupu k funkcím pro všechny eventuální kandidáty tak, aby se předešlo situaci, kdy by byl kandidát vyloučen z výběrového řízení, neboť byl členem politické strany v době, kdy novela zákona o politických stranách a hnutích ještě nebyla přijata.<sup>19)</sup> Jak je však ze závěrečné zprávy skupiny GRECO z března roku 2018 patrné, s touto argumentací se skupina států GRECO příliš nespokojila. K druhé výtce ze strany skupiny GRECO týkající se obnovitelného mandátu předsedy Úřadu<sup>20)</sup> se česká vláda nijak nevyjádřila. Obecně je opakovatelný

---

<sup>18)</sup> Pro představu je možné uvést, jak byl historicky poprvé Úřad obsazován. Ke dni 1. 1. 2017, a tedy ke dni právního vzniku Úřadu, Úřad ještě neměl v Brně vybrané konkrétní sídlo, navíc se k tomuto dni podařilo jmenovat pouze předsedu Úřadu. Ostatní členové byli jmenováni až v průběhu prvního čtvrtletí roku 2017. Předseda spolu se čtyřmi členy Úřadu představují politicky nominovanou a jmenovanou složku Úřadu, další zaměstnanci pak jsou vybíráni na základě zákona o státní službě. Ani tito zaměstnanci však nebyli k 1. 1. 2017 vybráni, k tomuto datu nebyla jejich výběrová řízení ani vyhlášena. Postupně se však podařilo Úřad z jeho úvodní paralýzy vymanit a zajistit jeho funkčnost.

<sup>19)</sup> V důvodové zprávě k zákonu č. 302/2016 Sb. se výslovně uvádí: „Účinnost ustanovení týkajících se omezení možnosti kandidovat na předsedu nebo člena Úřadu z důvodu členství ve straně a hnutí či výkonu v návrhu specifikovaných funkcí zpětně za poslední 2 (resp. 3) roky se s ohledem na ústavní princip zákazu retroaktivity navrhuje zrcadlově až 2 (resp. 3) roky po nabytí účinnosti této právní úpravy.“

<sup>20)</sup> Právně zakotveno v ustanovení § 19c odst. 2 zákona o politických stranách a hnutích, ve znění zákona č. 302/2016 Sb.

mandát předsedy Úřadu z pohledu mnohých zarážejícím, zvláště v době, kdy se často opakovatelnost mandátu hojně diskutuje (např. u ústavních soudců, vedoucích státních zástupců apod.). Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb. k tomu výslovně uvádí: „*Délka funkčního období předsedy a zaměstnanců pověřených dohledem se navrhuje na 6 let. Jde o arbitrární záležitost..... Nezávislost Úřadu zároveň posiluje, že táž osoba nemůže zastávat funkci předsedy více než dvě po sobě jdoucí funkční období*“. V jednotlivých rozpravách na půdě Poslanecké sněmovny při přijímání novely č. 302/2016 Sb. se k tomuto (z pohledu skupiny GRECO problematickému) bodu vládního návrhu zákona poslanci vůbec nevyjadřovali.

Ze stenozáznamů z jednání Poslanecké sněmovny při projednávání zákona č. 302/2016 je patrné, že ustanovení § 19c odst. 3 písm. f) a § 19e odst. 3 písm. f) zákona o politických stranách a hnutích ve znění novely č. 302/2016 Sb. definující kritéria způsobilosti k výkonu funkce předsedy a členů Úřadu byla takto nadefinována již v předkládaném vládním návrhu novelizačního zákona ze dne 29. 7. 2015. Konkrétně v těchto dvou vytykávaných ustanoveních k žádné změně v rámci rozpravy v Poslanecké sněmovně nedošlo. Skupina GRECO přitom ve třetí průběžné zprávě o plnění doporučení ze dne 4. 12. 2015 se uvádí, že došlo k určitému pokroku, jelikož byl připraven návrh novely dotčené právní úpravy, kdy se právě odkazuje na vládní návrh. V této třetí průběžné zprávě se však zatím nijak později vytykávaná ustanovení § 19c a § 19e nezmiňují, skupina GRECO podobu těchto ustanovení ČR vytyká až později, a to ve čtvrté průběžné zprávě o plnění doporučení ze dne 2. 12. 2016, tedy ve zprávě, která vychází přibližně tři měsíce po té, co byl návrh zákona schválen Senátem a následně podepsán prezidentem republiky a vyhlášen ve Sbírce zákonů, tj. ve fázi, kdy se z návrhu zákona stal zákon vyhlášený ve Sbírce zákonů. Otázkou tak zůstává, proč skupina států GRECO svoje výtky stran kvalifikačních požadavků na předsedu a další členy Úřadu zmínila takto pozdě, když tyto kvalifikační požadavky v nezměněné podobě byly obsahem i vládního návrhu z července roku 2015, na který ostatně skupina GRECO ve třetí průběžné zprávě reagovala a jeho existence si tak velice dobře uvědomovala. Skupina států GRECO mohla svůj nesouhlas či pochybnosti ve vztahu ke kvalifikačním požadavkům na předsedu a členy Úřadu vznést již ve třetí průběžné zprávě o plnění doporučení a dost možná by na ně Česká republika ještě stihla zareagovat. Z jednotlivých rozprav na půdě Poslanecké sněmovny je totiž dost dobře patrné, že Česká republika se snažila v co největší míře doporučení skupiny GRECO respektovat, často dokonce i tehdy, kdy vládní politické strany a její poslanci nebyli zcela přesvědčeni o přijímaném řešení a činili tak s ohledem na motivaci přicházející vně vnitrostátního politického uspořádání – zejména tedy v reakci na hodnocení skupiny států GRECO. Na půdě Poslanecké sněmovny nebyly kvalifikační požadavky na předsedu a další členy Úřadu v této konkrétní podobě vůbec diskutovány, byť ze strany několika opozičních poslanců zazněly pochybnosti o skutečné nezávislosti Úřadu i jeho předsedy s ohledem na jeho nominační a jmenovací proces.



Závěrem je však možné říci, že ty výtky, které skupina GRECO České republiky ve vztahu k ustanovením § 19c odst. 3 písm. f) a § 19e odst. 3 písm. f) v souvislosti s přechodnými ustanoveními novelizačního zákona č. 302/2016 Sb. vytýká, s nástupem účinnosti těchto ustanovení<sup>21)</sup> odpadnou (resp. odpadnou s dalším jmenovacím procesem, kdy budou tato ustanovení již účinná obě), čímž ostatně argumentovala i česká vláda v reakci na zprávu skupiny GRECO. Současně platí, že byť ustanovení nebyla účinná v době jmenování současného předsedy a dalších členů Úřadu, všichni podmínky splňovali, a proto se dá argument české vlády, že při prvním jmenování nechtěla nějaké osoby *a priori* vyloučit z nominačního procesu jen proto, že nesplňovaly podmínky, které nebyly dopředu známé, označit za akceptovatelný a snad i pochopitelný.

Po datu účinnosti novely č. 302/2016 Sb. nastalo určité časové okno, kdy z právního hlediska Úřad již existoval, fakticky však ještě ne. Ke dni 1. 1. 2017, tedy k prvnímu dni právní existence Úřadu nastala poměrně paradoxní situace, kdy k tomuto datu ještě nebylo určeno oficiální sídlo Úřadu, zákon o sdružování v politických stranách a hnutích hovoří pouze o Brně jako o sídelním městě Úřadu. Před 1. 1. 2017 se podařilo pouze ukončit jmenovací proces předsedy Úřadu, kterým se stal kandidát vládní strany ČSSD Vojtěch Weis. Další členové úřadu však měli být jmenováni až v průběhu roku 2017. Předseda spolu se čtyřmi členy Úřadu tak představují politicky nominovanou složku Úřadu, další zaměstnanci pak jsou vybíráni na základě zákona o státní službě. Ani tito zaměstnanci nebyli k 1. 1. 2017 vybráni, jejich výběrová řízení probíhající podle zákona o státní službě k datu 1. 1. 2017 ještě nebyla ani vyhlášena. Dále je trochu s podivem, že v nově přijaté legislativě související se vznikem Úřadu nikde nejsou upraveny pravomoci jednotlivých členů Úřadu.

Samotný proces jmenování předsedy Úřadu, který bezpochyby s ustavením Úřadu bezprostředně souvisí, byl procesem zdlouhavým, což bylo pravděpodobně důsledkem toho, že již od svého počátku navrhovaná a následně i schválená právní úprava tento proces i požadavky na jednotlivé kandidáty upravovala pouze rámcově, nijak podrobně, což nemusí být nutně špatně a může to vést k různorodosti jednotlivých kandidátů aspirujících na post předsedy Úřadu, na druhou stranu to současně znamená i to, že do užšího výběru, který následně proběhl i médii, prošli zcela rozdílní kandidáti s různorodou profesní ale i politickou minulostí. Zejména politická minulost a úzká vazba některých kandidátů na jednotlivé politické strany se stala terčem kritiky (na toto ostatně upozorňuje ve svých zprávách i skupina států GRECO).

---

<sup>21)</sup> Ustanovení § 19e odst. 3 písm. f) vztahující se ke kvalifikačním požadavkům na členy Úřadu nabylo účinnosti k 1. 1. 2019 a ustanovení § 19c odst. 3 písm. f) vztahující se ke kvalifikačním požadavkům na předsedu Úřadu nabyde účinnosti k 1. 1. 2020.

## **Hodnocení dosavadní činnosti Úřadu v oblasti projednávání přestupků (dříve jiných správních deliktů) a ukládání správních trestů při zajišťování transparentnosti financování**

Nezodpovězenou otázkou zůstává, jak efektivní je dohled Úřadu nad hospodařením politických stran a při zajišťování transparentnosti jejich financování. K této problematice se skupina států GRECO stihla s ohledem na časový sled událostí vyjádřit pouze okrajově, avšak dostatečně kriticky, když skupině GRECO neunikly negativní ohlasy stran vedení volební kampaně při volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu roku 2017 a kampaně prezidentských voleb v lednu roku 2018 (viz výše), kdy na tyto volební kampaně měl již dohlížet nově vzniklý Úřad.

K ilustraci činnosti Úřadu, resp. k jeho vynucování dodržování povinností uložených na základě zákona o politických stranách a hnutích po novele č. 302/2016 Sb. a na základě zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu ČR“) po novele č. 322/2016 Sb. nejlépe poslouží Úřadem publikované tiskové zprávy.

Z tiskových zpráv Úřadu se nejčastěji podává, že Úřad zjistil u politických stran a hnutí pochybení při plnění zákonných povinností při předkládání výročních finančních zpráv, za což stranám hrozí finanční postih, případně i pozastavení činnosti či jejich rozpuštění. Současně však není patrné, že by Úřad se všemi těmito stranami zahajoval správní řízení, když se omezuje velmi často na konstatování, že tato pochybení se týkají nejčastěji menších mimoparlamentních stran, které neměly nárok na státní příspěvek na činnost.<sup>22)</sup> Úřad také pravidelně informuje o tom, že zákonnou povinnost předložení finanční zprávy až třetina politických stran a hnutí zcela ignoruje, za toto jednání hrozí politickým stranám opět sankce až do výše 2 mil. Kč. Úřad v těchto případech nejprve politické strany vyzývá k dodatečnému dodání, případně strany vybízí k doplnění chybějících informací, pokud však strany na výzvu nereagují, zahájí s nimi Úřad správní řízení.<sup>23)</sup> Povinným subjektům problémy činí rovněž oznámení volebních (viz § 16a odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu ČR) či tzv. zvláštních účtů (viz § 17a odst. 3 zákona o politických stranách a hnutích) a zveřejnění a zpřístupnění webu s přehledem o platebních transakcích na zvláštním účtu a volebním účtu (viz § 17b odst. 3 zákona o politických stranách a hnutích a § 16d odst. 1 zákona o volbách

---

<sup>22)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Více než čtvrtina existujících politických stran má neprůhledné hospodaření, tisková zpráva z 5. 6. 2019 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>23)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Třetina politických stran a hnutí nedodala zprávu o svém financování za uplynulý rok, tisková zpráva z 15. 4. 2019 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

do Parlamentu ČR).<sup>24)</sup> Při volební kampani při posledních volbách do Senátu bylo za tato porušení, kterého se dopustilo celkem 23 politických stran a hnutí případně jejich koalic a 8 nezávislých kandidátů, uděleno 20 pokut v souhrnné výši 280. 500 Kč a 11 napomenutí.<sup>25)</sup>

Při kontrole volebních kampaní Úřad provádí rovněž kontrolu plnění zákonných povinností (uveřejnění dárců, kteří věnovali na kampaň finanční příspěvek, uveřejnění sponzorů, kteří poskytli služby a zboží zdarma nebo za cenu nižší než obvyklou). Ani těmto zákonným povinnostem politické strany často nedostojí a vystavují se možnosti zahájení správního řízení a pokutě od Úřadu, kdy sankce za tato pochybení se může pohybovat v rozpětí od 20. 000 do 300. 000 Kč (viz § 16g odst. 4 písm. b) zákona o volbách do Parlamentu ČR). Pochybení se vztahovala jak k posledním evropským volbám, tak k senátním volbám.<sup>26)</sup>

Při jakési souhrnné kontrole dodržování pravidel hospodaření politických stran a hnutí se porušení pravidel v roce 2018 z celkových 235 registrovaných politických formací dopustilo prohřešku 109, kdy se strany dopustily výše nastíněných pochybení. Se všemi 109 subjekty bylo zahájeno řízení, ve 26 případech bylo zastaveno pro pozastavení činnosti, v dalších případech Úřad uložil 16 napomenutí bez finanční sankce a 67 pokut v rozmezí 3. 000 Kč až 30. 000 Kč.<sup>27)</sup>

Obecně z tiskových zpráv Úřadu můžeme sice vyčíst, že povinné subjekty ne vždy plní své zákonné povinnosti, což může vést k zahájení správního řízení a následnému uložení sankce, často však Úřad s poukazem na obecnou zásadu nevěřejnosti správního řízení k tomu neposkytuje bližší informace. Dále je z uveřejněných tiskových zpráv patrné, že mnohá pochybení, která by

---

<sup>24)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Povinnost oznámit Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí volební účty a weby s informacemi nesplnila pětina kandidujících subjektů, tisková zpráva z 21. 3. 2019 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>25)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Celkem 23 politických stran a hnutí a 8 nezávislých kandidátů nedodrželo základní pravidlo transparentnosti volební kampaně, tisková zpráva z 22. 10. 2018 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>26)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Více než polovina kandidujících stran a koalic zveřejnila své dárce v kampani do evropských voleb, tisková zpráva z 21. 5. 2019; V doplňovacích senátních volbách na Praze 9 nesplnili povinnost zveřejnit své dárce tři z deseti kandidátů, dva pouze částečně, tisková zpráva z 3. 4. 2019 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>27)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Úřad dokončil 109 řízení týkajících se hospodaření politických stran a 7 řízení týkajících se volební kampaně do Poslanecké sněmovny, tisková zpráva z 5. 9. 2018 [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 6. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

naplňovala skutkové znaky přestupku, řeší Úřad s povinnými subjekty formou jiných úkonů než je zahájení správního řízení, resp. prostřednictvím výzev k nápravě, doplnění podání apod. Otázkou k zamyšlení pak zůstává, jestli je tento „shovívavý“ postup Úřadu správný, případně může vést k nápravě povinných subjektů, nebo zda tímto přístupem dává Úřad najevo svoji neochotu zahajovat správní řízení a ukládat peněžité sankce. Pokud už Úřad uveřejnil výši jím udělených pokut, pak vždy v souhrnné výši pro několik povinných subjektů, avšak i z těchto sum je jednoduché si domyslet, že finanční sankce jsou udělovány nejčastěji na samotné spodní hranici. Toto tvrzení lze ostatně podepřít i databází poskytnutých informací podle zákona č. 106/1999 Sb., které Úřad na svém webu uveřejňuje a kde jsou ojediněle dostupné i jednotlivé příkazy vydané podle § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

## Závěr

Do doby přijetí diskutované novely byla kontrola financování politických stran svěřena Kontrolnímu výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Tuto kontrolu skupina GRECO okamžitě označila za nedostatečnou a spíše jen formální, a to i s ohledem na to, jak kontrola financování politických stran již tehdy probíhala v ostatních členských státech. Cesta k naplnění požadavku transparentnosti, efektivní kontroly financování politických stran a ke vzniku efektivního sankčního systému při neplnění zákonných povinností však byla dlouhá a komplikovaná a zvažováno bylo hned několik variant, jak přistoupit ke kontrole financování politických stran, pokud stávající model není efektivní. Nejčastěji, jak patrné i z rozprav v Parlamentu, bylo diskutováno rozšíření pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, aby se zamezilo vzniku nového úřadu, případně měla být tato pravomoc nově svěřena finančním úřadům či dokonce správním soudům. Mnohým zákonodárcům se jevilo jako dostatečné dokonce pouhé posílení pravomocí Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny. Nakonec však mezi předkladateli a zákonodárci zvítězila varianta legislativně asi nejčistší, která navíc nejvíce odpovídala požadavkům a doporučením skupiny GRECO, a tou bylo zřízení nového Úřadu.

Z rozprav na půdě Parlamentu ČR je naprosto zřejmé, že přijetí novely č. 302/2016 Sb. bylo výsledkem dlouhodobého tlaku ze strany GRECO. Přestože se kriticky k financování politických stran a k transparentnosti tohoto financování vyjadřovaly i jiné „*watchdogové*“ organizace, je patrné, že pro českou vládu jako pro předkladatele návrhu novelizačního zákona měla skupina GRECO nejsilnější hlas. Přesto české vládě trvalo, než se rozhodla na jednotlivé hodnotící zprávy nějak reagovat (viz výše) a přistoupit k přijetí určitých opatření, která následně vedla k naplnění doporučení z jednotlivých hodnotících zpráv. V průběhu přijímání zákona se však ukázalo, že Česká republika se snažila požadavky skupiny GRECO naplnit v co největší možné míře a jakkoliv lze reakci z české strany považovat za opožděnou, představovala

z autorčina pohledu reakci adekvátní, a to i navzdory přetrvávajícím nedostatkům, které skupina GRECO v přijatém řešení spatřovala.

### **Shrnutí:**

Skupina států GRECO v roce 2018 ukončila evaluaci transparentnosti financování politických stran v ČR. Tato evaluace byla podle důvodové zprávy k novelizačnímu zákonu č. 302/2016 Sb. i podle proběhlých debat na půdě Poslanecké sněmovny jedním z hlavních hybatelů v přijímání novely č. 302/2016 Sb., která dala vzniknout Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. V rámci této evaluace závěrem „zůstaly“ ČR určité výtky, které se vztahují právě k Úřadu. Článek prostřednictvím stenozáznamů detailně mapuje projednávání zákona č. 302/2016 Sb. v Parlamentu ČR a analyzuje, zda Česká republika dokázala nějak reagovat na výtky skupiny GRECO k přijímané novele. Následně z dostupných informací hodnotí činnost Úřadu v oblasti projednávání správních deliktů a ukládání správních trestů, což je oblast, ke které měla závěrem svého hodnocení skupina GRECO jisté připomínky.

### **Commentary on the establishmen and functioning of the Office for the Supervision of Political Parties and Movements – summary:**

In 2018, the GRECO completed an evaluation of the transparency of political party financing in the Czech Republic. This evaluation was according to the explanatory report to the Amendment Act No. 302/2016 Coll. even according to the ongoing debates in the Chamber of Deputies, one of the main drivers in the adoption of amendment No. 302/2016 Coll., which gave rise to the Office for the Supervision of Political Parties and Movements. In the framework of this evaluation, the Czech Republic has “remained” certain complaints that relate to the Office. The article maps through discussions of Act No. 302/2016 Coll. in the Parliament of the Czech Republic and analyzes whether the Czech Republic has been able to respond to GRECO's criticisms of the amendment. The article also evaluates the activities of the Office in the field of enforcement of law and in the field of imposing fines, because according to GRECO these areas have been identified as problematic.