

# DISKUSE

Tereza Sylvestrová

## Krátce ke správnému trestání ze strany Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí

S přijetím novely č. 302/2016 Sb. zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích (dále jen „zákon o sdružování v politických stranách“) došlo ke zřízení nového ústředního orgánu státní správy – Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“). Zřízení úřadu, který by měl na starost kontrolu transparentnosti financování politických stran, bylo dlouhodobým politickým cílem, který vycházel především z externích tlaků států GRECO.<sup>1)</sup> Do této chvíle fungující model, kdy kontrolu nad financováním politických stran vykonával Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, byl shledán nedostačujícím, a to zejména s ohledem na skutečnost, že kontrolní výbor nemohl za nesplnění zákonných povinností politickým stranám udělit jakoukoliv sankci, která by byla navíc přezkoumatelná soudy. Cesta k přijetí novely č. 302/2016 Sb. a ke zřízení Úřadu však nebyla jednoduchá.

V prvním čtení v Poslanecké sněmovně při projednávání novely později přijaté pod číslem 302/2016 Sb. se proti návrhu zákona ostře vyjádřil poslanec Filip (KSCM), který brojil proti zřízení nového Úřadu se slovy: „...a necháte se řídit pěti nebo sedmi byrokraty, kteří budou kontrolovat to, co ty politické strany dělají, a budou postaveni nad celý ústavní systém?“. Proti zřízení Úřadu se vymezil například i poslanec Tejc (ČSSD) avšak z jiného důvodu – kontrolu financování politických stran totiž shledal potřebnou, pouze navrhoval, aby tyto pravomoci byly svěřeny již existujícímu Nejvyššímu kontrolnímu úřadu (dále jen „NKÚ“), nikoliv aby se zřizoval úřad nový (obdobně poslanec Plíšek za TOP 09, poslanec Benda za ODS či poslanec Stanjura za ODS). Poslanec Hovorka za vládní KDU-ČSL navrhoval ponechání kontroly financování na kontrolním výboru Poslanecké sněmovny, jako tomu bylo doposud.<sup>2)</sup>

---

<sup>1)</sup> Skupina států proti korupci (Group of States against Corruption) Rady Evropy.

<sup>2)</sup> Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. *Poslanecká sněmovna 2013-2017. Stenoprotokol z 33. schůze* [online] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, [cit. 17. 9. 2019]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/033schuz/s033221.htm>.

Proč nadále kontrolu financování nemohl provádět Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, je zřejmé. Výbor neměl žádná sankční oprávnění, navíc jsou při způsobu této kontroly dány závažné pochybnosti o její nezávislosti, a tedy i transparentnosti, neboť Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny je součástí politické struktury. S ohledem na skutečnost, že Kontrolní výbor není nadán oprávněními, která náleží klasickému správnímu orgánu, přicházelo by v úvahu, aby sankční pravomoc náležela na základě zjištění Kontrolního výboru Poslanecké sněmovny příslušnému finančnímu úřadu. V případě přijetí této varianty by úkol Kontrolního výboru na tomto procesu v podstatě spočíval toliko v plnění funkce vyhledávacího orgánu nadaného oprávněním požadovat na stranách a hnutích, aby poskytly pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech a předložily potřebné doklady, ať již jde např. o originály darovacích smluv, doklad prokazující členství příslušného dárce ve straně a hnutí či uzavření vykazované úvěrové smlouvy. Jeho úkolem by bylo upozorňovat formou podnětů, adresovaných již zmíněným finančním úřadům, na existující problémy.<sup>3)</sup>

U návrhu o rozšíření kontrolních pravomocí NKÚ je situace obdobná, avšak důvody pro odmítnutí této varianty jsou jiné. Otázkou převedení kontrolních pravomocí ohledně financování politických stran a hnutí na NKÚ se již v 90. letech zabýval Ústavní soud,<sup>4)</sup> neboť v zákoně o sdružování v politických stranách se již snaha o kontrolu financování politických stran ze strany NKÚ v minulosti objevila (novela č. 117/1994), ač následně byla tato změna ze zákona o sdružování v politických stranách po výše zmíněném derogačním zásahu Ústavního soudu odstraněna. Ústavní soud tehdy s odkazem na čl. 97 Ústavy uvedl, že NKÚ vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu, přičemž toto jednoznačné ústavní vymezení nelze změnit jinak, než ústavním zákonem, a proto již z procesně-ústavního hlediska je změna zákonodárců protiústavní. Nadto však zdůraznil, že tato změna není přijatelná ani z materiálně-ústavního hlediska, protože „zestátnění“ kontroly hospodaření politických stran a hnutí by bylo zásahem, který ohrožuje princip oddělení politických stran a hnutí od státu.<sup>5)</sup> Debata některých poslanců stran převedení pravomoci kontroly na NKÚ tak pravděpodobně pramenila z neznalosti této existující judikatury Ústavního soudu. Vláda jako návrhatele novelizačního zákona č. 302/2016 Sb. se však s touto námitkou vypořádala nejen odkazem na výše citovaný plenární náález Ústavního soudu, ale rovněž uvedla, že: „...charakteru Nejvyššího kontrolního úřadu by zřejmě neodpovídalo jeho vybavení též sankční pravomocí. Její založení vůči stranám a hnutím by vybočovalo ze skutečnosti, že kromě pořádkových pokut ji Nejvyšší kontrolní úřad ve vztahu ke kontrolovaným subjektům dle současné právní úpravy nemá. Byla by tudíž nezbytná dělba pravomocí na daném úseku mezi dva orgány, Nejvyšší kontrolní úřad a finanční úřady, a s tím spojené určité zvýšení nákladů

---

<sup>3)</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb.

<sup>4)</sup> Náález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

<sup>5)</sup> Tamtéž.

na činnost finančních úřadů, které by sankční pravomoc vykonávaly.“ Jakkoliv tedy nebylo možné vyloučit převedení pravomoci kontroly financování politických stran na NKÚ (a potažmo soustavu finančních úřadů), znamenalo by to současně v souladu s výše citovaným nálezem Ústavního soudu předložit i novelu Ústavy a rozsáhlejší novelu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.<sup>6)</sup>

## Výkon sankčních pravomocí ze strany Úřadu

Obsahovou náplní předkládaného textu je rozbor základních požadavků, které by měly být Úřadem dodrženy, aby bylo možné dospět k závěru, že rozhodnutí o udělení sankce – pokuty – za spáchání správního deliktu/přestupku nevybočuje ze zákonných mantinelů správního uvážení a sankce je udělena při dodržení principů proporcionality a předvídatelnosti. Současně tento text vychází z předpokladu, že častým problémem správních orgánů, tj. nejen Úřadu, je ukládání nepřiměřeně nízkých sankcí. Při ukládání sankcí správním orgánem hraje zásadní roli jeho diskreční pravomoc. Prostřednictvím diskreční pravomoci dochází k individualizaci uloženého trestu, neboť samotné naplnění skutkové podstaty správního deliktu/přestupku dostatečně nevypovídá o společenské škodlivosti daného jednání.

Jsou to zejména zákon o politických stranách a hnutích a zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „volební zákon“), které obsahují hmotněprávní vymezení konkrétních správních deliktů a přestupků, kterých se mohou dopustit zejména politické strany a hnutí a další zákonem specifikované subjekty, přičemž tyto zákony současně obsahují informaci o sankci, která může být za spáchání toho kterého správního deliktu/přestupku uložena. Zatímco v případě zákona o politických stranách a hnutích jsou tresty stanoveny pouze horní sazbou sankce, v případě správních deliktů a přestupků podle volebního zákona jsou sankce vymezeny i s pomocí spodní hranice sankční sazby.<sup>7)</sup>

Ve vztahu k uloženým pokutám Úřadu je jistě jednou z nejpálčivějších otázek efektivnost uložených sankcí, resp. pokut. Obecně je podle teorie nutné, aby sankce odpovídala závažnosti deliktu a současně odrážela i další zásadní okolnosti, včetně subjektu, který se dopustil porušení zákona, a jeho poměru. Sankce musí představovat dostatečně nepříznivý důsledek pro protiprávně jednající subjekty – v daném případě Úřadu nejčastěji (ale ne výlučně) politické strany a hnutí.<sup>8)</sup> Při ukládání pokut je za další na místě zdůraznit

---

<sup>6)</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb.

<sup>7)</sup> K otázce toho, zda zákon může stanovit pouze horní sankční sazbu, či zda může určit též spodní hranici sazby, se již vyjadřoval Ústavní soud v plenárním nálezu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

<sup>8)</sup> RADWANOWITZ – WANCZEWSKA J.: Administrative Coercion and Administrative Sanction, in: POPLAWSKI, M., ŠRAMKOVÁ, D.: *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 49.

zásadu přiměřenosti, která klade důraz na úměrnost sankce vůči spáchanému správnímu deliktu a osobě pachatele. Tento příspěvek cílí na určitý fenomén ukládání možná až excesivně nízkých sankčních pokut. Zatímco v opačném případě, kdy by byla pachateli uložena nepřiměřeně vysoká pokuta, má tento pachatel možnost využít právní prostředky k nápravě tohoto stavu, kdy i Ústavní soud již judikoval, že ukládaná sankce nesmí mít likvidační charakter,<sup>9)</sup> v případě uložení nepřiměřeně nízké pokuty proti tomuto rozhodnutí nemá kdo brojit. Opakovaným ukládáním nepřiměřeně nízkých pokut pak vzniká již zavedená rozhodovací praxe, která vyvolává u pachatelů dalších správních deliktů legitimní očekávání, čímž dochází k deformaci celého sankčního systému.

K posouzení efektivity Úřadu při výkonu dohledu nad hospodařením politických stran a hnutí a při projednávání správních deliktů a ukládání sankcí má veřejnost k dispozici stále více informací. 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 volebního zákona po novele č. 322/2016 Sb. nejlépe poslouží Úřadem publikované tiskové zprávy. Úřad má postavení ústředního orgánu státní správy (§ 19 odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách), při výkonu svých pravomocí tedy postupuje podle zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Podle § 28 kontrolního řádu pak platí, že nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu. Na řízení Úřadu o správních deliktech se tedy aplikuje správní řád.

### Kontrola výročních finančních zpráv za roky 2017 a 2018

V roce 2018 byla podle uveřejněné tiskové zprávy v zákonné lhůtě do 31. 5. 2018 skončena kontrola předložených výročních finančních zpráv za rok 2017, které měly politické strany povinnost předložit nejpozději k 1. 4. 2018. Jednalo se o kontrolu pouze formální, tzn. kontrolu úplnosti výročních finančních zpráv, nikoliv o kontrolu správnosti, která následuje a při zjištění nedostatků může vést až k zahájení správního řízení.<sup>10)</sup> Podle tiskové zprávy z počátku září roku 2018 byl Úřad nucen se 109 subjekty zahájit správní řízení pro porušení pravidel hospodaření politických stran a hnutí. Jak se podává z tiskové zprávy, v 83 případech úřad vydal příkazy, kterými uložil celkem 67 pokut v rozmezí 3 – 30 tisíc korun. V souhrnu pokuty dosáhly sumy 1,19 milionu korun.<sup>11)</sup> Obdobně podle tiskové zprávy zveřejněné

---

<sup>9)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

<sup>10)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad ukončil formální kontrolu Výročních finančních zpráv politických stran a politických hnutí za rok 2017, tisková zpráva z 13. 6. 2018* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>11)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad dokončil 109 řízení týkající 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

dne 5. 6. 2019 byla v zákonné lhůtě, tj. do 31. 8. 2019, skončena kontrola veškerých výročních finančních zpráv za rok 2018.<sup>12)</sup> Veškerá správní řízení o správních deliktech se stranami byla podle vyjádření Úřadu skončena ke konci srpna roku 2019.<sup>13)</sup> Asi nemůže být pochyb o tom, že tento postup byl v souladu se zásadou rychlosti zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Mnohem složitějším problémem je tedy otázka výše ukládaných pokut.

Z kontroly výročních finančních zpráv za rok 2017, resp. rok 2018, se podává, že celková výše udělených pokut dosáhla v roce 2017 částky 1 190 000 Kč a v roce 2018 částky 1 596 000 Kč. Částka 1,19 milionů Kč se ve vztahu k hospodaření za rok 2017 rozměnila mezi 67 pokutovaných subjektů, výše pokuty se pohybovala v rozmezí 3 – 30 tisíc Kč. Souhrnná výše pokut udělených za rok 2018 se rozměnila mezi téměř 70 politických stran či hnutí. Ze zprávy se současně podává, že nejvyšší pokuta dosáhla částky 35 tisíc Kč. Pokuta v této výši byla udělena jen těm politickým stranám či hnutím, které se porušení zákonných povinností dopustily již opakovaně. Nejčastějším prohřeškem bylo nedodání výroční finanční zprávy či ani po výzvě neodstranění chyb v dodané zprávě. Podle zákona však za nedodržení zmíněných povinností hrozila sankce mnohem vyšší. V případě neodevzdání výroční finanční zprávy mohla pokuta činit až 200 tisíc Kč, v případě neodstranění chyb se mohla sankce vyšplhat dokonce na 2 miliony Kč. Je tedy naprosto zřejmé, že Úřad uděluje pokuty velice mírné, a to i v případě, kdy se jedná o opakované pochybení. Podle zákona o sdružování v politických stranách je zastropovaná pouze nejvyšší možná udělená pokuta, zákon ponechává na uvážení Úřadu, který o sankci rozhoduje, v jaké minimální výši pokutu udělí. Je plně v dispozici Úřadu např. udělovat i pokuty čistě symbolické, případně udělovat pouze napomenutí, kdy Úřad tento postup sám potvrdil. To ovšem může souviset i s tím, že podle vyjádření Úřadu se tyto prohřešky týkaly menších politických uskupení, která nemají zastoupení v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.<sup>14)</sup>

---

politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>12)</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. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>13)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí rozdal pokuty přes 1,5 milionu Kč za neprůhledné hospodaření politických stran za loňský rok, tisková zpráva ze 4. 9. 2019* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>14)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí rozdal pokuty přes 1,5 milionu Kč za neprůhledné hospodaření politických stran za loňský rok, tisková zpráva ze 4. 9. 2019* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.



## Zprávy politických stran a hnutí o financování volební kampaně

Zatímco přestupky za porušení zákonných povinností při zveřejňování a sestavování výročních finančních zpráv spadají do působnosti zákona o sdružování v politických stranách, správní delikty a přestupky při porušení pravidel stanovených pro financování volební kampaně spadají do působnosti volebního zákona.

První kontrolu dodržování pravidel vedení volební kampaně provedl Úřad v souvislosti s předvolební kampaní pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017. První trest za porušování pravidel volební kampaně byl uložen v souvislosti s porušením § 16 odst. 6 ve spojení s § 16h odst. 1 písm. c) volebního zákona. Za tento správní delikt bylo možné uložit pokutu v rozmezí 10 – 100 tisíc Kč, přičemž historicky první pokuta uložená Úřadem dosahovala výše 19 tisíc Kč.<sup>15)</sup> Další pokuta byla udělena právnické osobě za porušení § 16 odst. 2 ve spojení s § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona ve výši 23 tisíc Kč, přičemž Úřad byl při své diskreci vázán zákonným rozmezím 10 – 100 tisíc Kč.<sup>16)</sup> Ve volbách do Poslanecké sněmovny konaných na podzim roku 2017 pak pokutoval ještě dalších 18 kandidujících politických stran a hnutí, kterým rozdál pokuty v souhrnné výši 600 tisíc Kč. V jedné z tiskových zpráv pak Úřad blíže specifikoval, že za porušení povinnosti podle § 16c odst. 4 volebního zákona, kdy kandidujícímu subjektu hrozí podle § 16h odst. 2 písm. k) volebního zákona pokuta ve výši 20 – 300 tisíc Kč, pokutoval 10 kandidujících subjektů a udělil pokuty v rozmezí od 15 – 55 tisíc Kč. Za porušení povinnosti podle 16d odst. 1 volebního zákona ve spojení s § 16h odst. 2 písm. l) volebního zákona uložil pokuty v rozmezí od 3 – 25 tisíc Kč, přičemž kandidující subjekty byly ohroženy pokutou v rozmezí 10 – 100 tisíc Kč. A konečně za porušení obou výše jmenovaných zákonných povinností v souběhu byly potrestány 3 kandidující subjekty, přičemž zde byly uloženy pokuty v rozmezí 5 – 68 tisíc Kč.<sup>17)</sup> Další tresty v souvislosti s touto předvolební kampaní pak Úřad uděloval v obdobném rozmezí.<sup>18)</sup> Nelze

---

<sup>15)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad udělil první trest za porušování pravidel volební kampaně, tisková zpráva z 18. 9. 2017* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>16)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad udělil trest za porušování pravidel volební kampaně, tisková zpráva z 31. 10. 2017* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>17)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad udělil tresty za nezveřejnění povinných údajů ohledně financování volební kampaně, tisková zpráva z 16. 11. 2017* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

<sup>18)</sup> Srov. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad udělil další dva tresty za porušování pravidel volební kampaně, tisková zpráva z 23. 11. 2017* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí © 2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhpsch.cz/aktuality/>.

přehlédnout ani situaci, kdy v případě podání odporu proti příkazu Úřadu byla v některých případech výše pokuty snížena, a to s odůvodněním, že tyto kandidující politické strany či hnutí nezískaly mandáty ve volbách do Poslanecké sněmovny a ani ve volbách nezískaly dostatek hlasů, aby jim byl vyplacen příspěvek za získané hlasy.<sup>19)</sup>

Obdobné prohřešky pak kandidující subjekty páchaly i v souvislosti s kampaní pro senátní volby 2018. Nejčastějším prohřeškem bylo neoznámení adresy internetových stránek, na kterých je přístupný volební účet, a internetových stránek, kde jsou zveřejňovány informace o financování volební kampaně. Tuto zákonnou povinnost nesplnilo 13 politických stran a hnutí, 10 koalic a 8 nezávislých kandidátů. V souhrnu bylo uděleno celkem 20 pokut v celkové sumě 280 500 Kč.<sup>20)</sup> Zohledníme-li, že za tato porušení zákonná je možné uložit pokuty v rozmezí 10 – 100 tisíc Kč,<sup>21)</sup> výše průměrné pokuty, která odpovídala přibližně částce 14 tisíc Kč, byla opět nízká. Obdobná situace nastala i u voleb do Evropského parlamentu v roce 2019, kde výše udělených pokut odpovídala již nastolenému trendu. Při ukládání pokut podle volebního zákona je ve všech případech výše pokuty ohraničena minimální i maximální možnou výší a Úřad pokuty uděluje v tomto explicitně stanoveném rozmezí. Prostor pro vlastní uvážení je zde tedy v porovnání s trestáním podle zákona o sdružování v politických stranách omezenější, přesto ne nevýznamný.

Pro srovnání a činění závěrů stran efektivity uložených sankcí je možné se podívat, jaké pokuty při svém vlastním uvážení uděluje Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) jako další ústřední orgán státní správy. Z některých dostupných rozhodnutí se podává, že ÚOOÚ byl ve výměře jednotlivých pokut uložených podle § 45 odst. 3 nebo 45a odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, obdobně mírný.<sup>22)</sup> Při možnosti uložení pokuty do výše 5 milionů Kč rozhodl ÚOOÚ o uložení pokuty ve výši 240 tisíc Kč<sup>23)</sup> (řízení vedeno proti nakladatelství Mafra),

---

<sup>19)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Úřad dokončil všechna řízení týkající se nezveřejnění povinných údajů ohledně financování volební kampaně, tisková zpráva z 8. 2. 2018* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphs.cz/aktuality/>.

<sup>20)</sup> Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. *Celkem 23 politických stran a hnutí a 8 nezávislých kandidátů nedodrželo základní pravidla transparentnosti volební kampaně, tisková zpráva z 22. 10. 2018* [online]. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ©2019. [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné z: <https://www.udhphs.cz/aktuality/>.

<sup>21)</sup> Viz § 16d volebního zákona ve spojení s § 16h odst. 2 písm. l), odst. 5 písm. a) volebního zákona.

<sup>22)</sup> Jedná se o ukládání sankcí za správní delikty právnických osob nebo podnikajících fyzických osob, blíže viz zákon č. 101/2000 Sb.

<sup>23)</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 30. 7. 2014, č. j. UOOÚ-05185/14-13. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/poskytnuti-informaci-o-rozhodnutich-uradu-o-sankcich-podle-45-nebo-45a-zakona-c-101-2000-sb-ze-dne-16-prosince-2016/ds-4254/archiv=0&p1=2567>.

ve výši 60 tisíc Kč<sup>24)</sup>(řízení vedeno proti Ministerstvu vnitra ČR), ve výši 10 tisíc Kč<sup>25)</sup> (řízení vedené proti Vězeňské službě ČR) nebo ve výši 30 tisíc Kč<sup>26)</sup> (řízení vedené proti občanskému sdružení SPKFree.Net). Z výše uvedeného je tedy patrné, že ani Úřad pro ochranu osobních údajů, který je úřadem již etablovaným s delší historií a praxí (v porovnání s Úřadem), ukládá sankce velice mírné, vezmeme-li v potaz, jaká je horní zákonná limitace těchto sankcí.

## Závěry

Závěrem je třeba zdůraznit, že výše nastíněný přehled sankční politiky Úřadu vychází toliko z uveřejněných tiskových zpráv, nikoliv ze samotných správních rozhodnutí, a proto je na místě jistá opatrnost při činění zevšeobecnujících závěrů vztahujících se k činnosti Úřadu. Dále je třeba zmínit, že aby tento krátký příspěvek nevyzněl ve vztahu k Úřadu jen kriticky, nelze pominout, a Úřad to sám zdůrazňoval, že v případě udělených pokut ve vztahu k výročním finančním zprávám politických stran a hnutí byly pokuty doposud ukládány mimoparlamentním subjektům. V momentě, kdy by se obdobného porušení zákonných povinností dopustily strany s účastí v Parlamentu, měl by Úřad možnost se od své dosavadní rozhodovací praxe - právě s poukazem na parlamentní účast strany - odchýlit, a to i v souladu s normativem upraveným v § 19l odst. 1, podle kterého má být uložena pokuta a její výše dostatečně individualizovaná, aby neohrozila další existenci strany nebo hnutí. V případě uložených pokut za porušení povinností při vedení volební kampaně pak byly tyto pokuty ukládány především kandidujícím subjektům, tzn. nejčastěji politickým stranám a hnutím.<sup>27)</sup> Pokutované prohršky v tomto případě však spadaly pod peněžitou sankci stanovenou volebním zákonem v rozmezí 10 – 100 tisíc Kč a v tomto případě tak asi nelze na udělené pokuty pohlížet jako na nepřiměřeně nízké, byť takřka všechny byly uloženy ve spodní polovině této výměry. Ostatně podíváme-li se na přístup ÚOOÚ k pokutování, zjistíme, že ani ten neukládá peněžité pokuty

---

<sup>24)</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 18. 4. 2014, č. j. UOOÚ-01670/14-11. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/poskytnuti-informaci-o-rozhodnutich-uradu-o-sankcich-podle-45-nebo-45a-zakona-c-101-2000-sb-ze-dne-16-prosince-2016/ds-4254/archiv=0&p1=2567>.

<sup>25)</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 21. 5. 2014, č. j. VER-2821/09-34. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/poskytnuti-informaci-o-rozhodnutich-uradu-o-sankcich-podle-45-nebo-45a-zakona-c-101-2000-sb-ze-dne-16-prosince-2016/ds-4254/archiv=0&p1=2567>.

<sup>26)</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 18. 8. 2014, č. j. UOOÚ-04741/13-30. Dostupné z: <https://www.uouu.cz/poskytnuti-informaci-o-rozhodnutich-uradu-o-sankcich-podle-45-nebo-45a-zakona-c-101-2000-sb-ze-dne-16-prosince-2016/ds-4254/archiv=0&p1=2567>.

<sup>27)</sup> V senátních volbách byly některé pokuty uloženy i nezávislým kandidátům, otázce vedení volební kampaně u prezidentských voleb se tento článek záměrně vyhnul s odůvodněním, že předkládaný text se soustředí především na pokutování politických stran a hnutí.



v maximální možné výši. Účelem prováděné kontroly je především náprava protiprávního stavu, nikoliv okamžitá represe a uložení pokuty, čímž pravděpodobně oba úřady kladou důraz na zásadu subsidiarity trestní represe, která brání nadužívání správního trestání státem.

Kromě vylíčení základních požadavků, které jsou kladeny na správní orgány obecně při ukládání sankcí, bylo cílem tohoto krátkého zamyšlení poukázat na trend orgánů veřejné správy, kterým je ukládání možná až neadekvátně nízkých sankcí. Tento negativní jev se však neobjevuje jen u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. V této souvislosti bylo v akademické rovině již poukázáno na to, že tento nepříznivý trend je dost možná zapříčiněn i tím, že ve správním řízení není žádný institut nebo orgán, který by na ukládání neadekvátně nízkých sankcí poukazoval a mohl proti správním rozhodnutím podávat opravné prostředky (obdoba institutu státního zástupce v trestním řízení).<sup>28)</sup>

Ve všech uvedených případech je výše uložené pokuty otázkou správního uvážení, na druhou stranu je nutné si klást otázku, zda takovéto pokutování může vést k systematické nápravě a k jakési kultivaci politického a stranického systému obecně. Podle § 19l odst. 1 zákona o sdružování v politických stranách v aktuálním znění sice platí, že při určení výměry pokuty se přihlédne též k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí, přesto nelze od uložených pokut a jejich výše odhlédnout. Závažnost porušení zákonných povinností nelze omlouvat tím, že těchto porušení se dopustily mimoparlamentní subjekty, zvláště za situace, kdy česká zákonná úprava mnohdy i tyto mimoparlamentní subjekty opravňuje k čerpání přímých státních subvencí.

Jakkoli lze tedy rozumět snaze Úřadu subjekty, na něž dopadá jeho rozhodovací činnost, motivovat k budoucímu odstranění vytykánych nedostatků, a tedy snaze svými rozhodnutími spíše edukovat a apelovat na subjekty k bezvadnému plnění svých zákonných povinností, je otázkou, jestli jsou tyto snahy namísto u opakovaných prohřešků. Dále je nutné uvážit, že Úřad je činný již pár let, podle výše nastíněného přehledu se ale vytykané prohřešky často opakují a snahy o zavedení dobré praxe formou apelu a mírných trestů ze strany Úřadu tedy nejspíše selhávají. Samozřejmě platí, že pokuty uložené Úřadem byly uloženy na základě zákona, a tedy v jeho mezích. Z formálně právního hlediska je tedy vše v pořádku a zákonem stanovené meze správního uvážení překročeny nebyly. Na akademické úrovni je ale možné se tázat, zda nebyl institut správního uvážení při stanovování sankcí zneužit, a to ve prospěch politických stran či hnutí, kterým byly sankce na samé spodní hranici zákonné sazby uloženy. Svým shovívavým rozhodováním při ukládání

---

<sup>28)</sup> Viz KRÁL, J.: Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: KOTÁSEK, J. – BEJČEK, J. – KRATOCHVÍL, V.: Dny práva 2012 – Days of Law 2012. Sborník. Brno, Masarykova univerzita, 2013, s. 946 – 954.

pokud navíc Úřad zakládá právní očekávání i u ostatních politických stran, neboť i při respektování volnosti správního uvážení je vázán základními principy správního rozhodování, včetně povinnosti rozhodovat v obdobných případech obdobným způsobem.<sup>29)</sup>

---

<sup>29)</sup> Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, sp. zn. 8 As 5/2005.