UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Bc. Martin Pikous

Volební kampaně ve světle nové legislativy

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. PhDr. Marek Antoš, LL.M., Ph.D.

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce: 15. 12. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 175 323 znaků včetně mezer.

V Praze dne 15. 12. 2019 Bc. Martin Pikous

Poděkování

Děkuji panu JUDr. PhDr. Marku Antošovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné rady a za trpělivost.

Obsah

Úvod **1**

1. Přehled a stručná historie právní úpravy **3**

1.1. Zahraniční doporučení a cesta k novele *5*

1.2 Vývoj kontroly hospodaření stran a financování kampaní *8*

2. Pojem volební kampaň a jeho legislativní vymezení **11**

2.1. Obsahové hledisko *11*

2.1.1 Propagace vs. agitace 11

2.1.2 Negativní kampaň 12

2.2. Časové vymezení kampaně *13*

3. Subjekty volební kampaně **17**

3.1. Kandidující subjekty *17*

3.1.2 Kandidát vs. registrovaný kandidát 17

3.1.3 Spolupráce politických stran 18

3.2. Registrovaná třetí osoba *20*

3.3. Subjekty vyloučené z volební kampaně *24*

3.3.1. Politické instituty 25

4. Forma volební kampaně **28**

4.1. Zákaz anonymní politické reklamy *28*

4.2. Zadavatel, zpracovatel *30*

4.3. Komunikační média obcí a krajů *32*

4.4. Kampaň vedená vědomě skrze třetí osoby *35*

5. Financování volební kampaně **38**

5.1. Příjmová stránka kampaně *38*

5.1.1. Druhové omezení okruhu dárců 39

5.1.2. Dárcovský limit 40

5.1.3. Podmínky přijetí daru 41

5.1.4. Členské příspěvky 42

5.1.5. Půjčky a úvěry 43

5.2. Bezúplatná plnění a slevy *44*

5.2.1. Dobrovolníci 46

5.3. Výdajová stránka kampaně *46*

5.3.1. Transparentní volební účet 46

5.3.2. Provozní personální náklady stran *48*

5.3.3. Náklady hrazené z veřejných rozpočtů 49

5.3.4. Výdajové limity 50

5.4. Souběh voleb *53*

5.5. Komunální kampaně *54*
6. Závěrečné zprávy a jiné povinně zveřejňované informace *56*
7. Úřad pro dohled nad hospodařením stran a hnutí a řízení před ním **60**
7.1. Pokuty a jiné správní tresty *61*
7.2. Přestupková imunita *63*
7.3. Vztah k soudnímu přezkumu v otázkách voleb *64*
Závěr **66**
Zdroje **69**
Seznam použitých zkratek **74**

Úvod

Volební kampaně se stávají stále důležitější součástí politické soutěže. Od pádu totality prošla jejich podoba řadou změn. Kampaně se profesionalizovaly, výdaje na ně postupně rostly, promítly se do nich západní trendy, formu politické komunikace proměnila nová média. Právní meze určovala doposud především judikatura správních soudů a Ústavního soudu ve věcech volebních. Přístup soudů však byl vždy výrazně restriktivní. Pozornost zákonodárce mezitím směřovala spíše k volebnímu systému či státním příspěvkům. Zákonodárce dlouho opomíjel v odborné sféře diskutované otázky regulace volební kampaně, která se postupně rozvíjela v okolních státech. Široká paleta politických kauz dotýkajících se financování politických stran přitom průběžně dokazovala nutnost legislativního zásahu. K tomu byla Česká republika vyzývána jak ze strany nevládních mezinárodních organizací (např. Transparency International), tak i OBSE a Rady Evropy, na její půdě především Skupinou států proti korupci (GRECO). Její doporučení se stala klíčovým zdrojem nové legislativy. Ta byla konečně po několika neúspěšných pokusech přijata v roce 2016 s účinností od začátku roku 2017, a to v podobě dvou zákonů: č. 302/2016 Sb. novelizující zákon o sdružování v politických stranách a hnutích a zákona č. 322/2016 Sb. novelizující souhrnně a takřka shodně všechny volební zákony s výjimkou zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Některé stěžejní instituty této novely se objevily již v zákonu o volbě prezidenta republiky z roku 2012, který jako první zavedl legislativní definici volební kampaně, povinnost jejího označování, financování skrze transparentní účet nebo výdajové limity. Zákon o volbě prezidenta republiky se stal pro předmětnou novelu v mnoha ohledech dobrým vzorem, zároveň však zkušenost z první prezidentské volby poukázala také na řadu chyb a legislativních mezer. Úprava řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně zůstala v praxi nevyužita. Novely z roku 2016 jsou již podstatně komplexnější. Předmětem zákonné úpravy je jednak kompletní financování politických stran a hnutí, jednak pravidla volebních kampaní (všech vyjma komunálních voleb).

Předmětem této práce je především ta část legislativních změn, jež se přímo dotýká podoby volební kampaně. Práce proto plně nevyčerpává otázku hospodaření politických stran a hnutí. Regulace se dotýká stran, nezávislých kandidátů i osob jinak se podílejících na kampani. Pro dohled nad hospodařením stran a vedením kampaní byl zřízen nezávislý úřad. Právě jeho stanoviska a rozhodovací praxe jsou spolu s judikaturou správních soudů důležitým zdrojem této práce. V tomto ohledu však na zásadní momenty dosud čekáme, jelikož teprve v červnu 2019 se Nejvyšší správní soud zabýval prvním správním trestem uděleným tímto úřadem.

Ústavní soud zatím rozhodl jen o návrhu skupiny senátorů na zrušení některých ustanovení novely. Nicméně nezpochybnitelným přínosem nové legislativy je široká škála povinně skrze Úřad zveřejňovaných údajů, ať už jde o výroční zprávy stran, zprávy o financování kampaní či volební účetnictví. Cílem této práce je srozumitelně popsat stěžejní body nové legislativy, v souvislostech pomoci vysvětlit některé z dikce nejasné instituty, identifikovat největší nedostatky, případně nabídnout doporučení de lege ferenda. Teoretický rozbor legislativy doplňuji v práci na konkrétních případech srovnáním s podobou a průběhem volebních kampaní proběhnuvších od účinnosti předmětné novely. Toto srovnání bude taktéž východiskem pro hodnocení dosavadní činnosti dohledového Úřadu.

1. Přehled a stručná historie právní úpravy

Pro pochopení podoby volební legislativy a úpravy hospodaření politických stran je důležité zasadit současnou legislativu do kontextu porevolučního vývoje. První polistopadovou úpravou fungování politických stran se stal krátký jen desetiparagrafový zákon č. 15/1990 Sb. o politických stranách. Tento předpis v otázkách hospodaření stran pouze odkazoval v § 7 na úpravu společenských organizací v hospodářském zákoníku (109/1964 Sb.). V případě zákona č. 15/1990 Sb. šlo pouze o právní zakotvení samotné existence politických stran, resp. formalizace procesu jejich vzniku. V říjnu následujícího roku již Federální shromáždění přijalo zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a hnutích (dále jen ZSPS), který je základem fungování politických stran a hnutí dodnes, byť prošel celou řadou větších či menších novelizací[1]. V této práci se budu zabývat především novelou č. 302/2016 Sb. upravující pravidla financování stran a hnutí. Pro volební kampaň jsou z tohoto předpisu relevantní především ustanovení týkající se hospodaření stran.

Volební kampaň samotná je předmětem úpravy volebních zákonů. Ty vznikaly v průběhu zřizování jednotlivých zastupitelských orgánů od počátku devadesátých let samostatně pro každý druh voleb. Ačkoliv se debata o jednotném volebním kodexu vede nejméně od roku 2004,[2] ke sjednocení úpravy doposud nedošlo. Nestalo se tak ani doposud nejrozsáhlejší novelou č. 322/2016 Sb, která je vedle novely ZSPS hlavním předmětem této práce. První legislativní zmínku o volební kampani najdeme v prvních polistopadových volebních normách z roku 1990, tedy konkrétně v zákoně č. 47/1990 Sb. o volbách do Federálního shromáždění a obsahově shodném zákoně České národní rady č. 54/1990 Sb. o volbách do České národní rady. Zde nacházíme v § 27 poprvé samotný termín "volební kampaň", avšak bez legální definice pojmu. Zákon vymezuje kampaň časově, odděluje kampaň od tzv. volební agitace, jejíž zákaz specifikuje do užšího časového období, pojímá do sebe restrikce volební reklamy ve vysílání tak, jak ji následně určuje zákon o provozování televizního a rozhlasového vysílání,[3] v průběhu konání samotných voleb zakazuje zveřejňování předvolebních průzkumů. Zajímavostí je rozhodování o stížnostech na průběh kampaně ve státních sdělovacích prostředcích, které

[1] Ke dni vypracování této práce bylo přijato celkem 24 novel zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

[2] Návrh věcného záměru zákona o volbách a o provádění referenda byl poprvé v legislativním plánu vlády na rok 2004. Usnesením č. 1309 ze dne 22. 12. 2004 byl tento úkol změněn pouze na záměr novely zákona o volbách do Poslanecké sněmovny. Problematice tohoto návrhu se věnuje např. FILIP, Jan. *Volební kodex jako zákon*. In *Zákon v kontinentálním právu: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Místo a úloha zákona v kontinentálním typu právní kultury: tradice, současnost a vývojové tendence"*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 8086861066.

[3] Ustanovení § 6 odst. 1 písm. d) v zákoně č. 468/1991 Sb., dnes § 48 odst. 1 písm. e) zákona 231/2001 Sb.

zákon svěřuje ve správním řízení Ústřední volební komisi. Zákon o volbách do Federálního shromáždění nebyl nikdy zrušen[4], nicméně rozpadem federace pozbyl praktické aplikovatelnosti. Zákon č. 54/1990 Sb. byl zrušen přijetím zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky, který se stal později základem úpravy volební kampaně.

Prvním volebním předpisem samostatné České republiky se nicméně stal zákon č. 152/1994 Sb. o volbách do zastupitelstev v obcích. I ten vymezuje období volební kampaně (byť v kratším úseku 10 dní až 48 hodin před začátkem voleb). Především ale poprvé zmiňuje požadavek čestnosti a poctivosti volební kampaně ve znění, které z něj převzala všechna následná volební legislativa. Nový zákon o volbách do zastupitelstev obcí z roku 2001 je ve věcech volební kampaně ještě lakoničtější. V ustanovení § 30 uvádí jen zákaz volební agitace v místě voleb, zákaz zveřejňování výsledků předvolebních průzkumů v posledních třech dnech před volbami a požadavek rovného přístupu ke starostou obce fakultativně poskytnutým výlepovým plochám, explicitní vyjádření požadavku čestnosti a poctivosti kampaně ze zákona paradoxně mizí. Zákona o volbách do zastupitelstev obcí se novelizace z roku 2016 dotkla jen minimálně. Jediné ustanovení, které se promítlo i do normy komunálních voleb, bylo zpřísnění podmínek důvodnosti volební stížnosti na neplatnost voleb (nově požadavek „hrubého ovlivnění namísto pouhé potenciality ovlivnění volebního výsledku).

Zákon o volbách do zastupitelstev krajů z roku 2000 kupodivu žádnou hmotněprávní úpravu volební kampaně až do výše uvedené novely z roku 2016 neobsahoval, pouze v hlavě XI. stanovoval sankce za zveřejnění předvolebních průzkumů v době tří dnů od zahájení voleb. Ani zákon o volbách do Evropského parlamentu z roku 2003 nepřináší na poli regulace volební kampaně žádné novinky, pouze přejímá tehdejší stav úpravy parlamentních voleb.

Nejmladším z volebních zákonů je zákon 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky. Ten již v původním znění obsahoval řadu delší dobu diskutovaných opatření k vyšší transparentnosti vedení volební kampaně a jejího financování. V první řadě zde konečně najdeme legální definici volební kampaně zahrnující i kampaň negativní, její zatím časově nejextenzivnější vymezení na dobu od vyhlášení voleb (resp. trvající nejdříve k tomuto dni) či povinnost označení zadavatele a zpracovatele reklamního sdělení. Většina regulace se však promítá do financování kampaně, a to jak do transparentního odděleného účetnictví kampaně (povinnost zvláštního volebního účtu), tak limitu celkových výdajů. Důležitá je i samotná definice výdajů na volební kampaň. Zásadním nedostatkem této úpravy byla především absence regulace kampaně vedené třetími stranami a nedostatečný kontrolní a sankční mechanismus.

[4] Naposledy formálně novelizován zákonem č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku.

Zákon ve věci porušení pravidel financování umožňoval v § 67 vést řízení ve správním soudnictví (příslušným soudem byl dle § 68 zákona Městský soud v Praze[5]), to však pouze na návrh s aktivní žalobní legitimací prezidentských kandidátů[6]. Zákon Tento koncept byl bez dalšího opuštěn spolu se zřízením nezávislého dohledového úřadu novelou 322/2016 Sb.

Na okraj ještě uveďme evropskou úpravu Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací a prováděcí zákon č. 246/2017 Sb., o evropských politických stranách a evropských politických nadacích. Tato úprava legislativně umožnila vznik evropských politických stran se sídlem v České republice. Status však bez dalšího evropské strany neopravňuje podávat kandidátní listiny v členských státech, toto oprávnění nadále ponechává na vnitrostátních úpravách.[7] Všechny české volební zákony v současnosti opravňují k podání kandidátní listiny jen strany a hnutí registrované podle zákona č. 424/1991 Sb.[8] Nadto k dnešnímu dni nedošlo k registraci žádné evropské strany se sídlem v České republice. Úpravu evropských stran nijak nereflektují volební novely z roku 2016 ani dosavadní stanoviska ÚDHPSH. Proto se tato práce úpravou evropských stran a jejich financování dále nezabývá.

1.1. Zahraniční doporučení a cesta k novele

Systém stranického a volebního financování je již od devadesátých let předmětem diskuze jak z pozic vnitropolitických, tak i ze strany mezinárodních organizací. K úpravě volební kampaně se vyjadřuje v rámci svých pozorovacích misí k jednotlivým volbám OBSE[9], na půdě Rady Evropy pak Benátská komise (především v doporučeních z roku 2003)[10] a Skupina států

[5] Např. Vojtěch Šimíček upozorňuje na nelogickou působnost Městského soudu ve věcech financování vedle Nejvyššího správního soudu věcně příslušného k řízení o neplatnosti volby pro porušení zákona hrubě ovlivňující výsledek volby, kterým může být právě i porušení pravidel financování kampaně. Působnost Městského soudu v Praze se zdá být tedy nadbytečná. Viz ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Limity výdajů na volební kampaň.* Jiné právo [online]. 21. 12. 2010 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html

[6] Městský soud v Praze toto potvrdil i v praxi, kdy zamítl žalobu podanou advokátem Hulíkem. Viz WERNER, Lukáš. *Advokát neuspěl se žalobou na Zemana. Nejste kandidát, vzkázal mu soud.* IDNES [online] 12. 2. 2013 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: http://zpravy.idnes.cz/zaloba-na-financovanizemanovy-kampane-hulik-fn2-/domaci.aspx?c=A130212_104016_domaci_wlk.

[7] Čl. 18 statutu, resp. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací

[8] Ust. § 31 zákona o volbách do Parlamentu, § 21 zákona o volbách do EP, § 20 zákona o volbách do zastupitelstev krajů, § 20 zákona o volbách do zastupitelstev obcí

[9] OSCE. *Elections in the Czech Republic.* Dostupné online: www.osce.org/odihr/elections/czech-republic

[10] Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns ze dne 8. dubna 2003.

proti korupci (GRECO - Group of States against Corruption)[11]. Doporučení poslední ze jmenovaných organizací se stalo podle důvodových zpráv k novelám 302/2016 a 322/2016 Sb. jedním z hlavních východisek nové úpravy. Hlavní činností GRECO je monitorování implementace, rozvíjení a kontroly jednotlivých protikorupčních instrumentů Rady Evropy, a to konkrétně Trestněprávní a Občanskoprávní úmluvy proti korupci, Kodexu chování veřejných činitelů a 20 vůdčích zásad boje proti korupci (Twenty Guiding Principles for the fight against corruption). Právě poslední ze jmenovaných dokumentů přijatý rezolucí Res. 1997/24 pojímá jako korupční riziko i otázku financování politických stran a vyzývá k úpravám volebních kodexů. Detailnějším východiskem pro hodnocení ze strany GRECO je pak Doporučení Rec(2003)4 Výboru ministrů o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní. To doporučuje na poli kampaně stanovení výdajových limitů, požadavek detailních a transparentních evidencí volebních výdajů i darů a identifikaci větších dárců a nakonec nezávislý a specializovaný dohled nad financováním stran a kampaní.[12] Na plnění těchto doporučení se následně v roce 2011 zaměřila hodnotící zpráva v Třetím kole hodnocení GRECO k tématu Transparentnost financování politických stran.[13] GRECO v této zprávě shledává českou legislativu zcela neuspokojivou a předkládá konkrétnější doporučení a podmínky jejich naplnění. Tato doporučení se stala stěžejním podkladem již pro předchozí vládní návrh zákona o veřejném dohledu nad hospodařením politických stran a politických hnutí a o změně některých zákonů z roku 2013.[14] Původní návrh ministerstva vnitra zřizoval nezávislý dohledový úřad, reguloval vedení volební kampaně, detailněji upravoval a rozšiřoval rozsah výkazů ve výročních zprávách stran. Politický konsensus napříč sněmovními stranami nakonec vedl vládu k výrazným ústupkům, na jejichž konci zůstal jen vládní návrh novely zákona o sdružování v politických stranách a hnutích[15] obsahující pouze úpravu výročních zpráv a povinnost jejich přezkumů auditorem, povinnost vedení zvláštního transparentního účtu a maximální roční limit na přijaté dary a bezúplatná plnění v hodnotě

[11] GRECO bylo ustaveno na základě Rezoluce (98)7 Výboru ministrů Rady Evropy, která schválila přijetí Částečné a rozšířené dohody zakládající „Skupinu států proti korupci - GRECO“, a na základě Rezoluce (99)5, přijaté představiteli některých států ve Výboru ministrů dne 1. května 1999, která zakládá GRECO a zároveň přijímá Statut. V současnosti je členem GRECO celkem 40 států, kromě většiny zemí Rady Evropy sem patří i USA. Česká republika ke GRECO přistoupila v r. 2002.

[12] Doporučení Rec(2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní z 8. 4. 2003. Dostupné online: https://rm.coe.int/16806cc1f1.

[13] GRECO. Třetí hodnotící kolo, 1. 4. 2011. Greco Eval III Rep (2010) 10E Theme II. Dostupné online: https://rm.coe.int/16806c314d

[14] Resp. Analýzy zprůhlednění financování politických stran a politických hnutí, jež vzala na vědomí vláda usnesením č. 553 ze dne 20. července 2011 a na kterou odkazuje důvodová zpráva k předmětnému návrhu. Některé požadavky GRECO pak důvodová zpráva uvádí přímo.

[15] Sněmovní tisk 995, Novela z. o sdružování v politických stranách a hnutích. Poslanecká sněmovna, 6. období, 2010 - 2013

přesahující 2 miliony korun souhrnně v jednom roce od téže osoby (fyzické či právnické). Konečný vládní návrh zcela postrádal sankční a kontrolní mechanismy. Návrh prošel prvním čtením, jeho osud však skončil spolu s pádem vlády v červnu 2013. Zpráva GRECO o plnění doporučení z dubna 2013 konstatovala, že nedošlo k plněné žádného z předchozích doporučení a situace na poli transparentnosti financování politických stran je "neuspokojivá".[16] Ke změnám financování politických stran a volebních kampaní se následně hlásí v roce 2014 i vláda Bohuslava Sobotky. V programovém prohlášení[17] garantuje omezení darů a povinné transparentní účty, vedle toho také celkové výdajové limity.

Dne 21. 8. 2015 vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh dvou novel: tisk č. 569 novelizující zákon o sdružování v politických stranách a hnutích a tisk 568 novelizující jednotlivě ve čtyřech částech zákony o volbách do Parlamentu ČR, Evropského parlamentu, zastupitelstev krajů a volbu prezidenta republiky. Vzhledem k takřka shodné úpravě ve všech jednotlivých zákonech se nabízí otázka, proč nedošlo ke sjednocení do jednotného volebního kodexu, jak k tomu došlo např. na Slovensku přijetím zákona 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva. Oba tisky byly v Poslanecké sněmovně projednávány společně, v obou případech byl přikázán ústavně-právnímu a kontrolnímu výboru, pouze v případě novely volebních zákonů došlo k vrácení zákona Senátem, v senátní verzi byl pak zákon schválen. Novela zákona o sdružování v politických stranách byla vyhlášena ve Sbírce zákonů dne 21. 9. 2016, novela volebních zákonů pak 3. 10. 2016. Dne 1. 1. 2017 jmenoval prezident republiky prvního předsedu nově zřízeného dohledového úřadu. Úřad postupně zahájil svou činnost během roku 2017 s tím, že jeho volební premiérou byly ještě ten rok v říjnu volby do Poslanecké sněmovny. V prvních dvou letech účinnosti novely následně proběhly volby senátní (spolu s komunálními), prezidentské a volby do Evropského parlamentu. S krajskými volbami na podzim roku 2020 tak bude první zkouška všech druhů voleb kompletní.

[16] Greco RC-III (2013) 23E, *Třetí hodnotící kolo, Průběžná hodnotící zpráva GRECO* z 6. 11. 2013.
[17] Programové prohlášení vlády 2013-2017. Dostupné on-line: www.vlada.cz.

1.2 Vývoj kontroly hospodaření stran a financování kampaní

Podmínkou efektivní regulace financování stran a vedení volební kampaně je funkční kontrolní a sankční mechanismus. Do přijetí novely v roce 2016 byla jediným prvkem kontroly hospodaření stran povinnost předkládat výroční finanční zprávu Poslanecké sněmovně, jejíž Kontrolní výbor posuzoval především úplnost zpráv. V případě neúplnosti či jiných formálních nedostatků výbor zpravidla informoval Ministerstvo financí, jež mohlo sankcionizovat strany co do výše státních příspěvků. Zcela však chyběla kontrola po stránce obsahové. Mimoto kontrolní výbor jako orgán Sněmovny nebyl ve své činnosti vázán správním ani kontrolním řádem, šlo tedy o zcela neformalizovaný proces bez možnosti přezkumu. Na poli vedení kampaně po nefinanční stránce pak zbýval jen soudní přezkum voleb. Vytvoření nezávislého kontrolního orgánu bylo jedním z doporučení GRECO[18] a dlouhodobým požadavkem řady protikorupčních iniciativ. Nabízela se logicky dvojí cesta, buď rozšíření působnosti některého ze stávajících úřadů, či zřízení instituce nové. Podmínkou však byla její nezávislost. Nabízela se logicky varianta kontroly financování stran ze strany NKÚ jakožto z Ústavy nezávislého kontrolního úřadu. K pokusu o rozšíření působnosti kontrolního úřadu i na dohled nad hospodařením stran došlo již zákonem 117/1994 Sb. Ustanovení o kontrole ze strany NKÚ však následně na návrh skupiny poslanců zrušil Ústavní soud zejména pro rozpor s čl. 20 odst. 4 Listiny vyjadřujícím oddělení stran od státu.[19] Obdobné návrhy provázely i návrh novely z roku 2013 (vedle NKÚ byl ve hře také ÚOOÚ či ÚOHS), vládní návrh nakonec myšlenku nezávislé kontroly zcela opustil.

Novela zákona o sdružování v politických stranách a hnutích z roku 2016 konečně zřizuje Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí (dále jako ÚDHPSH či Úřad) jako ústřední správní úřad[20] pro dohled nad hospodařením stran a hnutí v zákonem stanoveném rozsahu. Zákon explicitně definuje Úřad jako nezávislý.[21] Postavení nového úřadu je upraveno dle vzoru Úřadu pro ochranu osobních údajů.[22] Do činnosti úřadu lze zasahovat jen na základě zákona, nelze jej tedy úkolovat např. usnesením vlády. Úřad přebírá od Poslanecké sněmovny do své působnosti kontrolu výročních zpráv (nyní však vedle výroční zprávy stran také zprávy

[18] Zpráva GRECO vyžaduje doslovně "zajistit, aby měl tento mechanismus mandát, pravomoc, ale i přiměřené zdroje pro účinnou a proaktivní kontrolu financování politických stran/hnutí a volebních kampaní, vyšetřování údajných porušení pravidel o financování politických stran/hnutí a, je-li to vhodné, i pro ukládání sankcí".
[19] Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 26/94, ze dne 18.10.1995
[20] Zákon č. 302/2016 Sb. mění také zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon) právě doplněním Úřadu do výčtu dalších ústředních orgánů státní správy v § 2, tedy ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele nestojí člen vlády.
[21] § 19 odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách a hnutích
[22] ÚOOÚ uvádí jako vzor přímo důvodová zpráva k zákonu 302/2016 Sb.

politických institutů a zprávy o financování volební kampaně dle volebních zákonů). V případě výroční finanční zprávy dle zákona o sdružování politických stranách a hnutích přechází na Úřad povinnost informovat o jejím nepředložení či předložení neúplné zprávy Ministerstvo financí. Kontrolu výročních zpráv stran za rok 2016 ještě vykonával Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny. Úřad oproti předchozímu systému kontroly všechny finanční zprávy zkoumá i po obsahové stránce a na jejím základě může stranám udělovat sankce. Vedle zkoumání finančních zpráv, jež jsou zjevně nejdůležitějším informačním zdrojem pro činnost úřadu, může Úřad v souladu s kontrolním řádem provádět vlastní kontroly hospodaření stran a hnutí. Tu provádí předseda úřadu, členové Úřadu a další pověření zaměstnanci (od 1. 7. 2017 funguje samostatné Oddělení kontroly)[23]. Strany jsou povinny poskytnout Úřadu veškerou součinnost. Novelou zákona o bankách (část třetí zákona č. 302/2016 Sb.) je Úřadu taktéž umožněno požadovat informace, jež jsou jinak předmětem bankovního tajemství. Důležitým informačním zdrojem Úřadu pak jsou podněty, tedy neformální upozornění[24], či podání dle správního řádu (tedy především podnět k prošetření možného spáchání přestupku ve formě formálního podání dle § 42 správního řádu). Např. k průběhu kampaně do sněmovních voleb v roce 2017 obdržel Úřad dle informací uvedených ve své výroční zprávě 156 takových podnětů.

Působnost Úřadu stanovuje jednak zákon o sdružování v politických stranách a hnutích, tak i jednotlivé volební zákony[25]. Volební zákony především vedle dohledu nad financováním kampaně přiřkly Úřadu registraci třetích stran. Registrace kandidujících subjektů resp. podání kandidátních listin je nadále na Ministerstvu vnitra, krajských a pověřených obecních úřadech. Je tomu tak zcela logicky, protože Úřad do volebního procesu vstupuje skutečně jen co do otázek hospodaření stran, resp. jeho projevu ve volebních kampaních. Určitým "registračním" prvkem dotýkajícím se kandidujících subjektů je povinnost oznámit Úřadu číslo volebního účtu, porušením této povinnosti se však kandidující subjekt vystavuje pouze nebezpečí finanční sankce, jeho účast ve volbách tím nijak ohrožena není. Naproti tomu registraci třetí osoby může Úřad ze zákonných důvodů odmítnout.

Úřad má vedle kontrolní a sankční funkce široce stanovenou informační povinnost, tedy zejména uveřejňovat na webu Úřadu výroční finanční zprávy stran, zprávy o financování volební kampaně, volební aj. účty stran a politických institutů, odkazy na internetové stránky

[23] ÚDHPSH. Výroční zpráva za rok 2017. Dostupná online: www.udhpsh.cz.

[24] Úřad na svých webových stránkách nabízí vzorovou šablonu pro podněty.
Dostupné online: https://www.udhpsh.cz/jak-ucinit-podani.

[25] Resp. na úpravu ve volebních zákonech odkazuje zákon o sdružování v pol. stranách a hnutích přímo v § 19f v písm. g), další právní předpisy, na něž odkazuje písm. h) tamtéž, jsou nyní prázdnou množinou.

kandidujících subjektů věnované financování kampaně, v neposlední řadě pak zprávu o vlastní činnosti. Úřad se také zejména v prvních letech své činnosti zaměřil na zveřejňování vlastních výkladových stanovisek, a to i prakticky ve formě odpovědí na nejčastější otázky. Přehledně informuje o příslušných zákonných lhůtách[26], před řádnými senátními volbami v roce 2018 např. také uspořádal konzultační setkání pro kandidáty a volební manažery.[27] V tomto ohledu je třeba ocenit dosavadní otevřený přístup Úřadu, který nefunguje jen represivně, ale především prevenčně.

[26] Stanovisko ÚDHPSH, [cit. 23. 9. 2019], dostupné online: www.udhpsh.cz/lhuty-souvisejici-s-volbami-do-evropskeho-parlamentu-2019.

[27] ÚDHPSH. Pozvánka na konzultační setkání, Sdělení č.j. UDH-757/2018-1. Dostupné online: https://udhpsh.cz/wp-content/uploads/2018/07/Pozv%C3%A1nka.pdf

2. Pojem volební kampaň a jeho legislativní vymezení

Symbolem tristní úrovně volební legislativy byla v předchozích letech už sama absence legislativní definice volební kampaně. Novela č. 322/2016 Sb. zavádí jednotnou definici volební kampaně, promítající se v příslušných mutacích podle druhu voleb shodně do všech dotčených volebních zákonů. Přejímá pouze s drobnými formulačními změnami definici obsaženou již v zákoně o volbě prezidenta republiky v původním znění z roku 2012 (zde se pozitivní definice pojmu volební kampaň objevuje vůbec poprvé). Volební kampaň je definována jak po stránce obsahové, tak vymezením času jejího průběhu. Obě tato hlediska rozeberme samostatně.

2.1. Obsahové hledisko

Podíváme-li se např. na zákon o volbách do Parlamentu, najdeme základ obsahového vymezení kampaně v § 16: "*Volební kampaní se rozumí jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta*[28]*, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata….Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta."* Zákon definuje kampaň celkem široce jako jakoukoliv propagaci kandidujícího subjektu činěnou v jeho prospěch či neprospěch, přímo tedy předpokládá vedení negativní kampaně. Pro identifikaci dané činnosti jako volební kampaně je podle této definice zásadní cíl, resp. potenciální prospěch kandidujícího subjektu. Osoba zadavatele, zpracovatele či šiřitele není pro samotnou klasifikaci propagace jako volební kampaně podstatná, čímž již v definici kampaně zákonodárce otevírá cestu k regulaci tzv. třetích stran. Pro identifikaci volební kampaně pak není podstatný ani obsah, je-li způsobilý činit prospěch či neprospěch konkrétnímu kandidátovi, z povahy volebního klání tedy potenciální změnu volebního zisku.

2.1.1 Propagace vs. agitace

Volební zákony i nadále pracují jak s termínem "propagace", tak i "volební agitace". Zčásti lze pojem agitace považovat za relikt starší právní úpravy, např. zákon o volbách do parlamentu pracoval do přijetí novely 322/2016 Sb. pouze s tímto pojmem,

[28] Kandidující politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejich kandidát anebo nezávislý kandidát, dále označuji jako "kandidující subjekt".

zatímco propagace byl doposud především pojem teorie politického marketingu,[29] nicméně pojem agitace hraje i v novelizovaném znění zákona svou specifickou roli. V zákoně najdeme pojem volební agitace samostatně na jediném místě, a to jako předmět zákazu takto označené činnosti v den voleb přímo ve volebních místnostech a jejich okolí (§ 16 odst. 9 ZVP). K pojmu volební agitace právě ve spojení s tímto ustanovením se vyjádřil Ústavní soud ve věci ověření volby senátorky Lastovecké[30], kde vykládá tento termín značně restriktivně. Je však nutné doplnit, že tehdy platná úprava zakazovala "volební agitaci" v moratoriu posledních 48 hodin před volbami kdekoliv bez bližšího lokálního vymezení. Ústavní soud interpretoval předmět tohoto zákazu jako aktivní činnost, cílenou agitaci přímo ke konkrétním voličům. Zákonodárce patrně i na toto rozhodnutí reagoval novelou č. 204/2000 Sb., když na návrh ústavně právního výboru[31] zúžil tuto restrikci výslovně jen na den voleb a okolí volebních místností. Toto opatření lze vnímat spíše než jako omezení aktivní volební propagace jako technikálii předcházející nepřiměřenému nátlaku na voliče přímo v momentě hlasování a možnému kupčení s hlasy tak, jak jej známe např. z voleb v Krupce v roce 2010.[32]

2.1.2 Negativní kampaň

Negativní kampaně se staly zejména po roce 2006, resp. po tehdejších sněmovních volbách, které je označovány za milník nástupu postmoderního politického marketingu či fenoménu "amerikanizace" volebních kampaní[33], běžnou součástí palety nástrojů politické reklamy. K této realitě se opakovaně vyjadřoval i Nejvyšší správní a Ústavní soud, viz např. NSS v usnesení Vol 60/2006: "*podstatou je snaha přesvědčit voliče o tom, že jejich programová a personální nabídka je tou nejlepší (pozitivní kampaň) anebo naopak se snaží voliče odradit od nabídky politických soupeřů (negativní kampaň).*" Nejvyšší správní soud potvrdil legitimitu kampaně vedené v neprospěch jiné strany také v rozhodnutích proti stížnostem na průběh první prezidentské volby, např. v usnesení Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb.: „*V podmínkách*

[29] Pojem propagace (promotion) označuje jednu ze čtyř složek marketingového mixu (tzv. model 4P) v teorii klasického komerčního marketingu. Toto členění koncipoval v roce 1960 E. Jerome McCarthy, rozvedl jej následně především Philip Kotler, který spolu se Sideny J. Levym tento koncept aplikoval i na politický marketing. KOTLER, Philip; LEVY, Sidney J. *Broadening the concept of marketing.* In Journal of Marketing 1969, s. 10–15.

[30] Nález Ústavního soudu I.ÚS 526/98 ze dne 18. 2. 1999

[31] Tisk 585/3, Pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

[32] Viz nález Ústavního soudu Pl. ÚS 57/10 z 18. 1. 2011 (k uplácení voličů v Krupce).

[33] Razantní proměnu volebních kampaní v roce 2006 konstatovala např. Anna Matušková v MATUŠKOVÁ, Anna. *Politický marketing a české politické strany: volební kampaně v roce 2006*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2010. ISBN 9788021051690. Vývoji negativní kampaně se detailněji věnuje Eva Lebedová v LEBEDOVÁ, Eva. *Voliči, strany a negativní kampaň: politická komunikace v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2013. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-7419-158-9.

demokratického státního režimu a svobodných voleb bývá obvyklé, že kandidáti a jejich stoupenci využívají vedení pozitivní i negativní kampaně", dále např. v rozhodnutí sp.zn. Vol 5/2006-46: *"kandidující politické subjekty voliče nejen přesvědčují o tom, že právě jejich nabídka je nejlepší, nýbrž zcela legitimně se snaží je i odradit od nabídky svých politických soupeřů".* K tomuto způsobu vedení kampaně (ve vztahu k zákonnému požadavku poctivosti a čestnosti kampaně) se vyjadřuje i Ústavní soud, mj. v dobře známém nálezu Pl. ÚS 73/04 v kauze senátora Nádvorníka: „*Smyslem volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci."* Zákonodárce na realitu volebních kampaní a judikaturu soudů reagoval explicitním předpokladem existence negativní kampaně přímo v zákonné definice volební kampaně (§ 16 odst. 1 ZPV). Negativní kampaň je zde definována jako propagace v neprospěch kandidáta. Tedy předmětem propagace musí být v zásadě výslovně označený či zobrazený kandidát či kandidující strana. Tento požadavek však není tak jednoduchý, jak dosvědčují případy některých kampaní registrovaných třetích osob (viz kapitola 3.2). Akceptace negativní reklamy jde v novele vhodně ruku v ruce s povinností identifikace zadavatele a přičitatelnosti takové aktivity k jeho volebním výdajům. Limity negativní reklamy co do etiky obsahu však nechává zákonodárce nadále na doposud benevolentním rozhodování soudů.

2.2. Časové vymezení kampaně

Již zákon o volbě prezidenta republiky v původním znění vymezoval volební kampaň časově, a to jako kampaň vedenou od vyhlášení voleb ve Sbírce zákonů (nebo kampaň v tento den již trvající) bez výslovně určeného data konce kampaně. Toto stanovení začátku kampaně přejímá i novela 322/2016 Sb. (př. § 16 odst. 3 ZVP). Novela však jako první explicitně stanovuje také konec kampaně (resp. sledovaného období), a to den vyhlášení výsledků voleb. Kampaň je tedy u nás možné vést až do poslední chvíle. V řadě evropských zemí (např. Polsko, Portugalsko, Chorvatsko a další) přitom zákon stanovuje krátké období klidu před zahájením voleb (ve všech výše uvedených zemí 24 hodin). Výjimkou je u nás jen kampaň vedení v bezprostřední blízkosti volebních místností ve dnech hlasování[34] (§ 16 odst. 9 ZVP). Vyhlášení voleb jako nejdřívější termín začátku kampaně již dříve negativně vymezil Ústavní

[34] Původní znění zákona o volbách do Parlamentu obsahovalo až do novely 204/2000 Sb. místně nijak neomezený zákaz volební agitace v posledních 48 hodinách před začátkem voleb.

soud v nálezu Pl. ÚS 73/04: *„volební kampaň lze logicky a racionálně vzato vést z normativního pohledu jen tehdy, jsou-li vyhlášeny volby"*. Takový přístup přehlíží současnou teorii politického marketingu a konceptu tzv. permanentní kampaně. Tento koncept se objevuje ve Spojených státech již koncem 70. let,[35] v České republice jej můžeme pozorovat po již zmiňovaných sněmovních volbách v roce 2006.[36] Popisuje politickou komunikaci jako kontinuální proces, jímž si strany získávají politickou podporu pro své kroky v průběhu celého funkčního období. Na druhou stranu je však nutno volební kampaň vnímat jen jako jednu z fází politické komunikace, resp. i samotnou předvolební komunikaci dále členit. Teorie vnímá tyto fáze různě. Např. Šimíček a Molek rozdělují kampaň do čtyř fází: faktický začátek komunikace směřující k volbám (prezentující volební program), kampaň od vyhlášení voleb, horkou fázi kampaně (cca 2 týdny před konáním voleb) a volební agitaci v době voleb (podléhající nejpřísnější restrikci).[37]

Časové vymezení volební kampaně je v zásadě jednoduchým klíčem pro započtení propagační aktivity do volebních výdajů i tam, kde by se je kandidát snažil vydávat za komunikaci rutinní či ji naopak na oko vztahovat k cíli odlišnému od konkrétních voleb. Např. před sněmovními volbami v roce 2017 se staly fenoménem materiály prezentující dlouhodobé vize stran a kandidátů, ať už šlo o Babišovu knihu O čem sním, když náhodou spím[38], Vizi pro Českou republiku 2030[39] TOP09 nebo Česko 20+ ČSSD[40]. Andrej Babiš uváděný jako autor první jmenované publikace ještě v květnu 2017 (již po vyhlášení voleb) tvrdil, že dílo není součástí předvolební kampaně. [41] S takovou argumentací se však Úřad neztotožnil a pro chybějící označení zadavatele a zpracovatele. Stěžejním argumentem byl právě fakt, že k vydání a distribuci knihy došlo již v období po vyhlášení voleb. Další výtisk knihy

[35] Za původce tohoto konceptu je považován poradce prezidenta Jimmyho Cartera Patrick Cadell, jež v dokumentu *Initial Working Paper on Political Strategy* z roku 1976 zdůraznil potřebu kontinuální komunikace s veřejností po celou dobu funkčního období. Teoreticky tento koncept následně rozvedl Sidney Blumenthal ve své práci *The Permanent Campaign* (1980).

[36] BRADOVÁ, Eva. ŠARADÍN, Pavel. *Permanentní kampaň a proces vládnutí: politika v éře konzultantů*. In ŠARADÍN, Pavel a kol. Politické kampaně, volby a politický marketing. 1. vyd. 2007. Olomouc: Periplum. ISBN 978-80-866624-36-5. Str. 31-52.

[37] MOLEK, Pavel; Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb.* Praha: Linde, 2006. ISBN 8072016393. s. 154.

[38] BABIŠ, Andrej. *O čem sním, když náhodou spím*. Praha 2017. ISBN 978-80-270-3448-2.

[39] TOP09. *Vize pro Českou republiku 2030: Úspěšná země - odolná společnost.* [Online] 2017. Dostupné online: www.top09.cz/files/soubory/vize-cr-2030-uspesna-zeme-odolna-spolecnost_1696.pdf.

[40] ČSSD. Česko 2020+. 2017 [online]. Dostupné online: www.cssd.cz/aktualne/blogy/cesko-20.

[41] NEPRAŠOVÁ, Veronika; ŤOPEK, Martin. *Babiš ve své knize představuje svoji vizi Česka v roce 2035. S polovinou poslanců, bez Senátu a byrokracie.* [Online] Hospodářské noviny 19. 6. 2017 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: https://archiv.ihned.cz/c1-65772240-babisovo-cesko-sci-fi-bez-senatu.

tyto informace již obsahoval[42], náklady na tisk a distribuci jsou evidovány jako výdaje ve zprávě o financování kampaně[43]. Stejně tak se následně v přiznaných výdajích objevila i kniha rozhovorů O Babišovi bez Babiše.[44] Srovnejme si tento příklad s dále uváděnou knihou rozhovorů s Milošem Zemanem masivně propagované před prezidentskými volbami (viz kapitola 3.2.). Ani zákonné vymezení začátku kampaně však není zcela jednoznačné v kontextu dalších povinností s časovým termínem spojených. Teoretický problém vzniká v mezičase mezi vyhlášením voleb a podáním kandidátních listin. Ty musí strany nebo nezávislí kandidáti ve všech volbách shodně podat nejpozději 66 dnů před první dnem voleb. Vyhlášení voleb by se dalo vnímat jen jako nejvzdálenější termín pro zahájení kampaně s tím, že v každém jednotlivém případě bude termín zahájení kampaně individuální. Zákon však stanovuje pro všechny subjekty povinnost zřídit volební účet do 5 dnů od vyhlášení voleb a společně s adresou internetových stránek evidujících informace o financování kampaně bezprostředně oznámit číslo tohoto účtu Úřadu. Zákon tedy vychází z premisy, že jsou všechny kandidující subjekty o své kandidatuře rozhodnuté již v době vyhlášení voleb. Skutečnost je však podstatně rozdílná. Úřad se s tímto rozporem vypořádává ve svém stanovisku[45] k prezidentským volbám 2018 tím, že tyto požadavky spojuje až s faktickým zahájením kampaně, následuje-li až po vyhlášení voleb a výše uvedené lhůtě 5 dnů. V takovém případě vyžaduje Úřad zřídit účet neprodleně. Volby prezidenta republiky v roce 2018 byly vyhlášeny 28. srpna 2017.[46] Kandidátní listiny musely být tudíž podány nejpozději k 7. listopadu 2017. Následující tabulka ukazuje rozdíly v termínech podání kandidátních listin, oznámení volebního účtu Úřadu a prvních evidovaných volebních výdajích. Ve věci oznámení volebního účtu ve volbách prezidenta republiky Úřad neudělil žádnou sankci.[47]

---

[42] GURYČOVÁ, Kristýna. *Hnutí ANO musí kvůli knize Andreje Babiše zaplatit 31 tisíc, pokutu dostali i jeho odpůrci.* [Online] iRozhlas 23. 11. 2017 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: www.irozhlas.cz/volby/hnuti-ano-dostalo-pokutu-kvuli-knize-andreje-babise-musi-zaplatit-31-tisic_1711231053_kno.

[43] Zpráva o financování kampaně, hnutí ANO. ÚDHPSH. Online: https://zpravy.udhpsh.cz/zprava/ps2017/ano

[44] HANZELKA, Karel; KUCHAŘOVÁ, Kateřina; VOŘECHOVSKÝ, Vladimír. *O Babišovi bez Babiše: 14 rozhovorů z roku 2014*. Praha: Agrofert, 2014. ISBN 978-80-260-6639-2.

[45] Stanovisko ÚDHPSH k volbě prezidenta republiky 2018. Online [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: https://www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-prezident/#ot31

[46] Rozhodnutí předsedy senátu č. 275/2017 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky. In: Sbírka zákonů. 2017. Platné publikací ve Sbírce zákonů k 28. srpnu 2017.

[47] Informace poskytnutá ÚDHPSH na základě žádosti podle zákona 106/1999 Sb. dne 15. 7. 2019. Sp.zn.: S-UDH-2265/2019. Zveřejněno na stránkách úřadu: https://www.udhpsh.cz/poskytnute-informace.

Tabulka č.1: Termíny zahájení kampaně, volba prezidenta republiky v r. 2018

Kandidát	Podání kand. listiny[48]	Oznámení vol. účtu[49]	První výdaj[50]
Jiří Drahoš	3. 11. 2017	8. 9. 2017	1. 2. 2017
Pavel Fischer	27. 10. 2017	6. 11. 2017	10. 10. 2017
Petr Hannig	25. 10. 2017	4. 9. 2017	5. 1. 2018
Marek Hilšer	2. 11. 2017	22. 9. 2017	9. 9. 2017
Michal Horáček	1.11. 2017	23. 8. 2017	31. 8. 2017[51]
Jiří Hynek	16. 10. 2017	15. 9. 2017	11. 9. 2017
Vratislav Kulhánek	13. 10. 2017	1. 9. 2017	17. 8. 2017
Mirek Topolánek	7. 11. 2017	10. 11. 2017	22. 11. 2017
Miloš Zeman	6. 11. 2017	6. 9. 2017	29. 9. 2017[52]

Zdroj: Vlastní zpracování podle informací poskytnutých ministerstvem vnitra, informací od Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí a účetnictví kandidátů uveřejněného na stránkách tohoto úřadu.

Jak vidíme v tabulce výše, zákonný požadavek oznámení volebního účtu splnili stricto sensu pouze Vratislav Kulhánek, Petr Hannig a Michal Horáček, který tak učinil ihned v den vyhlášení voleb (resp. usnesení předsedy Senátu) navíc zároveň před podáním vlastní kandidátní listiny i prvním evidovaným volebním výdajem. Před podáním kandidátní listy ostatně oznámilo volební účet sedm z devíti kandidátů, výjimkou byli jen Pavel Fischer a Mirek Topolánek, který však skutečně podal kandidátní listinu v poslední možný termín a kampaň zahájil až posléze. Největším opozdilcem se tak stal Pavel Fischer, který oznámil volební účet až deset dní po podání kandidátní listiny a bezmála první měsíc od prvního volebního výdaje.

[48] Sdělení Ministerstva vnitra ze dne 9. 7. 2019 na základě žádosti podle zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, Č. j. MV- 92840-2/OV-2019.
[49] Informace poskytnutá ÚDHPSH na základě žádosti podle zákona 106/1999 Sb. dne 15. 7. 2019. Sp.zn.: S-UDH-2265/2019. Zveřejněno na stránkách úřadu: https://www.udhpsh.cz/poskytnute-informace.
[50] Výdaje dle účetnictví odevzdaného ÚDHPSH a zveřejněného na jeho stránkách. Jedná se vždy o první výdaj uvedený v účetní knize vyjma bankovních poplatků.
[51] Tento údaj je označen jako "vyúčtování volební kampaně 25. 4. - 31. 8. 2017. Kampaň totiž vedl s vědomím kandidáta spolek Máme na víc, z.s. Výdaje spolku jsou v celkových sumách v několika dílčích vyúčtováních součástí zprávy o financování kampaně tohoto kandidáta.
[52] Jedná se o výdaj Strany práv občanů, ta realizovala společně se spolkem Přátelé Miloše Zemana, z.s., největší část kampaně tohoto kandidáta. Jejich výdaje jsou zahrnuty ve zprávě o financování kampaně Miloše Zemana zveřejněné na stránkách ÚDHPSH.

3. Subjekty volební kampaně

3.1. Kandidující subjekty

Aktéry volební kampaně jsou v první řadě kandidující subjekty, tedy ty podávající kandidátní listinu. Těmi jsou ve všech volbách poměrného systému registrované politické strany a hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena, a volební koalice složené z takových stran a hnutí (v komunálních volbách vedle toho také další subjekty[53]). Strany, hnutí a koalice nesou odpovědnost za vedení a financování kampaně, za její řádné financování skrze volební účet zřízený stranou, za veškeré finanční limity, dary, za veškeré volební účetnictví. V senátních volbách nadto může kandidovat také nezávislý kandidát, jenž je v takovém případě sám plně odpovědný za kampaň. V případě voleb prezidentských podává kandidátní listinu skupina poslanců, skupina senátorů či občan starší 18 let předkládající petici podepsanou nejméně 50 tisíci osobami s právem v těchto volbách volit. Další povinnosti ve věcech vedení a financování kampaně pak již zákon klade na samotné kandidáty. Na rozdíl od senátních voleb, kdy je v případě stranických kandidátů subjektem odpovědným za vedení kampaně strana či koalice, v prezidentských volbách je to vždy sám kandidát bez ohledu na původ jeho kandidatury. Vzhledem k roztříštěné úpravě financování stran (zejména její příjmové stránky) v zákoně o sdružování v politických stranách a úpravě financování a vedení kampaně ve volebních zákonech dochází v mnoha aspektech k nerovnosti požadavků kladených na strany jako kandidující subjekty a na nezávislé kandidáty, těch se dotýká jen volební legislativa v období volební kampaně, zatímco strany a straničtí kandidáti jsou během ní limitováni striktními pravidly hospodaření (např. omezený okruh potenciálních dárců či limit výše darů).

3.1.2 Kandidát vs. registrovaný kandidát

V předchozí kapitole jsem již nastínil problém časové definice kampaně a požadavku oznámení volebního účtu. To se stává fakticky vedle podání kandidátní listiny dalším mezníkem definujícím kandidáta jako subjekt volební kampaně. Volební zákony sice terminologicky tyto fáze nijak nerozlišuje, ale o „kandidátovi“ hovoří již v momentě oznámení volebního účtu a webových stránek s informacemi o financování kampaně či faktického zahájení kampaně (resp. činností fakticky naplňující její znaky) směrem k dohledovému úřadu. Následná registrace kandidátní listiny (jako úkon směrem k registračnímu orgánu – tj. obecnímu či krajskému úřadu

[53] Zákon o volbách do zastupitelstev obcí pracuje s pojmem “volební strana”. Tou mohou být vedle registrované politické strany či hnutí a volební koalice také nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Komunálním volbám se tato práce vzhledem k tomu, že se jich novely financování politických stran a volebních kampaní takřka nedotýkají, nevěnuje.

nebo Ministerstvu vnitra) už „jen“ legitimuje kandidáta účastnícího se volební kampaně k přímé účasti ve volební soutěži. Někteří autoři tak hovoří o pojmu „registrovaný kandidát“.[54] Tento pojem používá i Úřad, viz např. rozhodnutí Krajského úřadu ze dne 28. června 2019 sp. zn. 33 A 5/2018-42. Ani pojem „registrovaný kandidát“ však není tak jednoduchý. S jistotou můžeme tuto skupinu uzavřít až po uplynutí lhůt ke schválení registrace a žalobních lhůt na ochranu ve věci registrace kandidátní listiny. Například v prezidentských volbách v roce 2018 tak můžeme hovořit celkem o 29 kandidátech[55], z nichž jen devět bylo registrováno do prvního kola volby. V případě prezidentské volby je nutné vypořádat se u občanských kandidátů i se specifickou částí kampaně v podobě sběru podpisů. Tu Úřad logicky vnímá jako jednu z technik kampaně, tedy už pro účely sběru podpisů požaduje zřízení volebního účtu.[56]

3.1.3 Spolupráce politických stran

Ohledně volební spolupráce více stran zákon výslovně předpokládá pouze existenci tzv. volebních koalic. Ty najdeme častěji ve volbách krajských a volbách do EP, v nichž platí pro volební koalice běžná pětiprocentní volební klauzule.[57] Volební koalice může taktéž podat přihlášku k registraci senátního kandidáta. Volební koalice umožňuje vnášet všem zúčastněným stranám do společné volební kasy finanční prostředky bez omezení - oproti finanční podpoře neformálně se podporujících stran limitované maximální výší daru. Počet stran v koalici nemá vliv na výdajové limity, z pohledu volebních financí proto není počet členů koalice nijak limitující. Volební zákony poměry mezi stranami koalic řeší minimálně, resp. jen ve vztahu k vypořádání příspěvku na volební výdaje. Zákon nestanovuje žádnou formu pro určení toho, která ze stran koalice např. zřídí volební účet, či která odevzdá společnou zprávu o financování kampaně. Ačkoliv tak v praxi činí jen jedna ze stran koalice, zpravidla na základě koaliční smlouvy, zákon požaduje u odevzdaných závěrečných zpráv podpis osob zastupujících všechny strany koalice. Zajišťuje tak vzájemnou informovanost členů koalice, jelikož deliktní odpovědnost za porušení pravidel kampaně nese každá ze stran v koalici samostatně. Je otázkou, zda bude v rozhodovací praxi právě stanovení odpovědnosti v koaliční smlouvě považováno za důvod k vyvinění dalších členů koalice. Ve sněmovních volbách najdeme volební koalice

[54] JUST, Petr; BRUNNEROVÁ, Olga; CHARVÁT, Jakub. *Dobývání Hradu: česká prezidentská volba 2018*. Praha: Togga, 2018. ISBN 978-80-87956-76-2. str. 186-190.
[55] Str. 190 tamtéž.
[56] ČTK. *Kampaň je i sbírání podpisů pro kandidáta na prezidenta, upozorňuje dohledový úřad. [*online] iRozhlas 30. 8. 2017 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/uz-samotne-sbirani-podpisu-pro-prezidenta-je-take-kampan-rozhodl-dohledovy-urad_1708301520_bar.
[57] V řádných senátních volbách v roce 2018 patřilo 14 z 55 kandidátních listin volebním koalicím, ve volbách do EP v roce 2019 pak 6 ze 40, v krajských volbách 2016 celkem 22 z 89, ve sněmovních volbách 2017 nekandidovala žádná volební koalice. Zdroj: volby.cz.

kvůli vysoké aditivní klauzuli[58] zřídka. Společná kandidatura ve sněmovních volbách tak probíhá většinou formou účasti kandidátů různých stran na kandidátní listině podané formálně jen jednou stranou. Pouze tato strana je pak kandidujícím subjektem se všemi zákonnými povinnostmi za vedení a financování kampaně. Kampaň musí být financována skrze její volební účet, pouze tato strana podává zprávu o financování kampaně, ona nese coby kandidující subjekt deliktní odpovědnost. Spolupracující strana je tedy v postavení dárce či poskytovatele bezúplatného plnění. Na tato plnění se však stejně jako na plnění jakékoliv jiné právnické osoby bez rozdílu vztahuje zákonný limit tří milionů korun. Tato částka by tak měla být z dikce zákona i limitem možné míry zapojení spolupracující strany.

Právě z důvodu značně ztížené spolupráce stran, resp. nepřímo omezení svobodné politické soutěže, napadla skupina senátorů u ÚS[59] mezi jinými také ustanovení zavádějící třímilionový dárcovský limit. *"Existuje v případě daru kvalitativní rozdíl mezi politickou stranou a jiným typem právnické osoby. U politické strany jde totiž v případě daru o účast na volné politické soutěži,"* zní v argumentaci navrhovatelky. Ústavní soud nabízí zákonodárci "k vážné úvaze" rozlišení vzájemné podpory politických stran od běžných darů, nicméně s odkazem na zahraniční úpravu a komparativní určení výše limitu jej shledává za relativně vysoký, a proto přípustný. Dohledový úřad však v praxi neřeší příjmovou, ale pouze výdajovou stránku takové spolupráce. Důkazem je např. jeho hodnocení podpory ODS ze strany Soukromníků ve sněmovních volbách 2017. Podpora ODS probíhala hned na třech frontách: třímilionový dar strany, stejná částka od jejího předsedy a vlastní kampaň Soukromníků ve výši 4,2 milionů korun. Nicméně Úřad shledal v tomto postupu nezákonným pouze to, že ODS nezahrnula poslední z uvedených částek do svých volebních výdajů. Se započtením kampaně Soukromníků se ODS velmi těsně vešla do 90milionového limitu kampaně.[60]

[58] Oproti ostatním druhům voleb zákon pro volby do Poslanecké sněmovny stanovuje pro volební koalice dvou, tří, čtyř a více stran uzavírací klauzuli 10, 15 a 20 procent. Motivace stran využít tuto formu spolupráce je tak logicky minimální.

[59] Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 11/17 ze dne 12. prosince 2017 sp. zn. Pl. ÚS 11/17 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

[60] ÚDHPSH. Protokol o kontrole ze dne 8. 10. 2019. Sp.zn.: S-UDH-578/2019. Zveřejněno jako informace poskytnutá na žádost podle z. 106/1999 Sb. na stránkách úřadu: https://www.udhpsh.cz/poskytnute-informace.

3.2. Registrovaná třetí osoba

Novela zákona zavádí institut tzv. registrované třetí osoby, jež ve volbách sama nekandiduje, avšak do volební kampaně aktivně zasahuje ve prospěch či neprospěch konkrétního kandidujícího subjektu, a to bez jeho vědomí. Takový subjekt je povinen se před vstupem do kampaně, tedy před zahájením předmětné propagační činnosti, zaregistrovat u Úřadu. Registrovaná třetí osoba může zahájit účast ve volební kampani nejdříve dnem následujícím po dni registrace. O registraci třetí osoby rozhoduje Úřad na základě její úplné žádosti bezodkladně po jejím podání (§ 16e odst. 4 ZVP). Institut registrované třetí osoby nebyl původně součástí vládního návrhu (tisk 568/0), do zákona byl zanesen až na základě návrhu ústavně-právního výboru (tisk 568/5).

Obr. 1. Kampaň iniciativy Rekonstrukce státu, zadavatel spolek Frank Bold Society jako první registrovaná třetí osoba před sněmovními volbami 2017 | Zdroj: www.rekonstrukcestatu.cz.

Registrovaná třetí osoba je stejně jako kandidující subjekt povinna zřídit zvláštní transparentní volební účet a veškeré volební výdaje platit pouze skrze něj, dále pak také internetové stránky obsahující vedle čísla tohoto účtu i další informace o financování kampaně (§ 16e ZVP). Zde musí také nejpozději 10 dní po skončení volební kampaně zveřejnit přehled výdajů na kampaň. Registrované třetí osoby jsou povinny vést evidenci výdajů na kampaň, nepředkládají však zprávu o financování kampaně, jak činí povinně strany či nezávislí kandidáti. Zákon nicméně stanovuje základní členění této evidence na výdaje na předvolební průzkumy, inzerci v tisku, venkovní reklamu a jiné výdaje (§16e odst. 10 ZVP). Registrovaná třetí osoba je povinna uchovat si výpisy z volebního účtu a zmíněnou evidenci po dobu 5 let a předložit je na požádání Úřadu. Registrované třetí osoby jsou stejně jako kandidující subjekty povinny označovat volební propagaci (tedy jejího zadavatele a zpracovatele), vedle svého jména či názvu zde uvádějí i své evidenční číslo přidělené Úřadem.

Tabulka č. 2: Registrované třetí osoby (počty registrovaných osob u ÚDHPSH)

	Fyzické osoby	Strany a hnutí	Spolky	Obch. společnosti
PSP 2017	33	4	6	16
Prezident 2018	5	0	2	2
Senát 2018	1	0	1	1
EP 2019	4	2	0	0

zdroj: vlastní zpracování podle údajů zveřejněných na stránkách ÚDHPSH

U třetích stran může být problematické rozlišit, zda se skutečně jedná o součást předvolebního boje. Ve veřejném prostoru dnes můžeme najít řadu organizací prosazujících formou komunikační kampaně nejrůznější agendy, ať už jde o environmentální či lidskoprávní témata nebo protikorupční agendu. K této veřejné formě lobbingu přistupují i některé podnikatelské svazy a asociace. Např. Česká asociace satelitních operátorů se v květnu 2017 formou novinového inzerátu vymezila proti novele telekomunikačního zákona. Inzerátu dominoval titulek *"Proč premiér hrne naše peníze soukromým firmám? Nevíme."* s karikaturou Bohuslava Sobotky hrnoucího peníze ze státní kasy buldozerem, konec inzerátu vyzýval poslance k odmítnutí návrhu zákona. Inzerát vyšel skutečně před třetím čtením zákona v Poslanecké sněmovně.[61] Zároveň však již po vyhlášení termínu sněmovních voleb, tedy v období volební kampaně. Úřad proto toto jednání posoudil jako kampaň vedenou třetí stranou a z důvodu chybějící registrace udělil zadavateli reklamy pokutu ve výši 23 tisíce korun. Rozhodnutí následně jako vůbec první rozhodnutí Úřadu zrušil Krajský soud v Brně.[62] Proti tomuto rozhodnutí podal Úřad pro dohled nad hospodařením stran kasační stížnost k NSS. V době vypracování této práce se stále vede řízení před NSS. Určitou změnu přístupu Úřadu najdeme v případě kampaně *Stydím se* namířené proti premiéru Andreji Babišovi probíhající od ledna 2019. Kampaň, v níž si jednotlivci mohli pořídit billboard či plachtu s vlastní fotografií, jménem a nápisem "Stydím se za svého premiéra", probíhala i v době kampaně do Evropského parlamentu. Úřad v této věci na žádost organizátorů kampaně vydal stanovisko. V tom odmítl, že by se jednalo o volební propagaci, tedy ani o sdělení v neprospěch kandidáta, a to mj. proto, že Andrej Babiš nebyl ve volbách do EP kandidátem a billboardy nikde

[61] Zákon č. 252/2017 Sb. projednáván jako sněmovní tisk č. 1053, 3. čtení proběhlo 24. 5. 2017 na 57. schůzi PSP. Návrh zákona schválen usnesením č. 1676. Zdroj: psp.cz

[62] Rozsudek Krajského soudu v Brně sp.zn. 33 A 1/2018-53 ze dne 7. 5. 2019. Řízení před NSS ke dni vypracování této práce stále probíhá pod č.j. Ars 5/2019.

neodkazovaly na hnutí ANO.[63] Vzhledem k datu rozhodnutí Krajského soudu ve věci asociace telefonních operátorů (7. 5. 2019) nemůže jít o poučení z tohoto případu, ačkoliv se zdají býti velmi podobné (označení premiéra, absence jména kandidáta či stranického loga) a přístup Úřadu se značně liší.

Obr. 2: Novinový inzerát České asociace satelitních operátorů | Zdroj: Facebook.com / Česká asociace satelitních operátorů
Obr. 3: Billboard kampaně "Stydím se za svého prezidenta" | Zdroj: PRodukujeme s.r.o, www.stydimse.cz.

Se vznikem institutu registrované třetí osoby vyvstává otázka, zda je tento institut zneužitelný např. pro obcházení výdajových limitů či jiných pravidel kampaně, tedy zda lze pracovat s účelově registrovanými třetími osobami řízenými stranickými volebními štáby. Jak je již uvedeno výše, zákon (volební zákony) stanovuje povinnost registrace pro fyzickou či právnickou osobu, která *"se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí"* kandidujícího subjektu (§ 16 odst. 2). Nicméně za registrovanou třetí osobu považuje zákon osobu registrovanou podle volebního zákona (§ 16e odst. 1 ZVP), přičemž Úřadu ukládá na základě úplné žádosti registrovat bez jakéhokoliv přezkumu bezodkladně každou osobu, nejedná-li se o osobu v taxativním výčtu v § 16e odst. 2. Registrovanou třetí osobou se tak formálně může stát i osoba vedoucí kampaň se zcela zjevným vědomím kandidujícího subjektu. Tuto "vědomost" tak musí Úřad zkoumat individuálně. Nebezpečný příklad nám poskytla kampaň nakladatelství Olympia před prezidentskými volbami v roce 2018. To zadalo v průběhu volební kampaně masivní kampaň celkem 341 billboardů po celé republice v hodnotě kolem 6,5 milionu korun[64] propagujících knihu rozhovorů s Milošem Zemanem. Předmětem řízení

[63] Sdělení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí ze dne 12. 2. 2019, Č.j. UDH-477/2019.
[64] Odhad společnosti Nielsen Admosphere, a.s., citován v rozhodnutí ÚDHPSH č.j.: UDH-SPR-PR-1/2018-2 ze dne 27. 3. 2018. Podle

nebyla kniha jako taková, ale právě její masivní propagace obsahující na celkem 341 billboardech po republice hned dvojí vyobrazení kandidáta, přičemž jedna z fotografií byla, jak poukazuje Úřad, shodná s fotografií používané v kampani spolku Přátelé Miloše Zemana, jenž stál za prezidentovou kampaní. Důraz je dle Úřadu kladen více na osobu kandidáta než na prezentovanou knihu. Nakladatelství byla udělena pokuta 40 tisíc korun. Případ je zajímavý právě tím, že nejde o reklamu negativní. Evidentně se jedná o kampaň vedenou ve prospěch kandidáta. Přesto Úřad tuto kampaň nezapočítal do volebních výdajů Miloše Zemana. Odůvodnění rozhodnutí v této věci podle mého názoru velmi nešťastně odkazuje 1) na vyjádření prezidentova tiskového mluvčí, který se přitom při stejné příležitosti velmi nelichotivě o Úřadu samotném,[65] a za 2) na skutečnost, že tento výdaj nebyl evidován jako bezúplatné plnění ve zprávě o darech kandidáta. Takto formalistický by dával kandidátům nebezpečně snadný nástroj k distancování se od kampaně vedené v jejich prospěch a její alokaci na třetí osoby. Vzhledem k další rozhodovací praxi Úřadu se však toto rozhodnutí jeví jako exces.

Obr. 4: Inzerce knihy Dokážeme si vládnout sami, Olympia 2017. Foto: Dan Materna. Zdroj: JANÁKOVÁ, Barbora. Billboardy propagující Zemanovu knihu jsou kampaň, tvrdí úřad; iDnes.cz [online] 20. 12. 2017.

[65] „Pan Outlý a celý tento úřad vedou soustavnou kampaň proti panu prezidentovi ve prospěch jeho protikandidátů," uvedl doslova Jiří Ovčáček. Citováno např. v JANÁKOVÁ, Barbora. *Billboardy propagující Zemanovu knihu jsou kampaň, tvrdí úřad.* iDnes.cz [online] 20. 12. 2017 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: www.idnes.cz/zpravy/domaci/prezidentske-volby-prezident-milos-zeman-kniha-dokazeme-si-vladnout-sami-olympia.A171220_085159_domaci_bja.

Registrovanou třetí osobou může být i politická strana, není-li sama volebním aktérem.[66] Před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2017 to byly čtyři strany, před volbami do Evropského parlamentu v roce 2018 pak jen dvě, v případě prezidentských a senátních voleb žádná. Jiná situace však nastává v momentě, kdy se jedná o kandidaturu společnou, a to buďto ve formátu volební koalice (kandidaturu podávají strany společně), či formou umístění svých kandidátů na kandidátní listinu strany, jež podává kandidátní listinu sama svým jménem. V takovém případě zcela jistě nejde o podporu bez vědomí kandidující strany, veškeré výdaje budou proto započteny do jejích nákladů, tedy i do společného výdajového limitu.[67]

3.3. Subjekty vyloučené z volební kampaně

Volební zákony v zásadě umožňují vést kampaň pouze kandidujícím subjektům a registrovaným třetím osobám. Vydělíme-li subjekty, kterým není umožněno registrovat se jako třetí osoba, získáme zbytkovou kategorii těch, kteří se za žádných okolností na volební kampani, tedy aktivní propagaci ve prospěch či neprospěch daného kandidujícího subjektu, nemohou a nesmějí zúčastnit. Registrovanou třetí osobou mohou být všechny fyzické a právnické osoby vyjma v zákoně uvedeného taxativního výčtu subjektů (§ 16e odst. 2 ZVP), především veřejnoprávní korporace a právnické osoby jimi ovládané, ústavy, svěřenské fondy a zahraniční osoby. Výčet se z většiny kryje s výčtem subjektů, od nichž strany nesmějí dle ZSPS přijmout dar. Potvrzuje se tedy, že u těchto subjektů nejsou žádoucí žádné zásahy do politické soutěže. V případě zahraničních fyzických osob povoluje zákon vedení kampaně pro osoby s aktivním volebním právem do Evropského parlamentu. Tato úprava je shodná pro všechny dotčené volební zákony. Mimo volby do Evropského parlamentu zde tedy vzniká jakési specifické politické právo občanů cizích států bez aktivního volebního práva, avšak s výslovným oprávněním podílet se vlastním jménem na volební kampani. Pro srovnání např. slovenský zákon 181/2014 Z.z., o volebnej kampani, zcela zakazuje registraci fyzických osob bez slovenského občanství bez výjimek.

Vedení volební kampaně je dále znemožněno také vydavateli periodického tisku a provozovateli rozhlasového a televizního vysílání. Tento zákaz se zdá být logický vzhledem k nutnosti oddělení médií a politiky, ochrany nezávislosti médií jako jednoho ze základních předpokladů jejich fungování a zachování role "hlídacího psa". V tomto ohledu je však nutné

[66] Tuto interpretaci potvrzuje ve svém metodickém stanovisku i Úřad. Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot4

[67] ÚDHPSH. Průvodce ke kampani do Evropského parlamentu 2019. ÚDHPSH [Online] Praha 2019 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: www.udhpsh.cz/wp-content/uploads/2019/03/Pruvodce_EP.pdf.

oddělit média v roli potenciálního aktivního aktéra kampaně, kterou jim zákon zakazuje, od výkonu jejich základních funkcí. Těmi rozumíme dle funkcionalistické teorie masmédií v podání mediálního teoretika Harolda Lasswella především funkci informativní (předávání informací), kontinuity (uchovávání a mezigenerační přenos informací) a funkci korelační (vysvětlování, vykládání a komentování významů událostí a informací). Denis McQuail tento výčet doplňuje o funkci mobilizační, tedy *„agitování pro společenské cíle mj. i ve sféře politiky"*.[68] Právě tato funkce médií přichází do nejviditelnějšího střetu se zájmem oddělení jejich fungování od účasti na politické soutěži. Za hranici můžeme považovat zřetelnou agitaci pro konkrétní kandidující subjekty, jak konstatuje i Ústavní soud v již zmiňovaném rozhodnutí o ověření volby senátorky Lastovecké: *„I v zákonem chráněném období mají tedy sdělovací prostředky právo přinášet informace, mohou prezentovat i vlastní názory, toliko je jim zapovězeno aktivně agitovat pro ty které kandidující subjekty."*

Motivaci médií zasahovat aktivně do politického boje může výrazně omezit úprava majetkových poměrů, resp. omezení vlastnictví médií v rukou politiků. Zde se platná legislativa na mnoha místech znatelně rozchází. Zatímco např. zákon o střetu zájmů zakazuje veřejným funkcionářům účast na činnosti provozovatele vysílání či vydávání periodického tisku[69], zákon o sdružování v politických stranách přímo předpokládá účast strany v obchodní společnosti s předmětem činnosti *provozování vydavatelství, nakladatelství, tiskáren, rozhlasového nebo televizního vysílání.* Projevem této činnosti je např. existence stranického tisku, který byť není v české porevoluční politice příliš běžný, najdeme zde několik příkladů jako Haló noviny vydávané od roku 1991 společností Futura, a.s., ovládanou KSČM, jež jsou v evidenci periodik spravované Ministerstvem kultury zařazeny jako "tisk pro veřejnost" stejně jako jiné celostátní deníky.

3.3.1. Politické instituty

Zákon o sdružování v politických stranách nově umožňuje po vzoru zahraničních úprav[70] zřídit politické straně tzv. politický institut, právnickou osobu, jejímž hlavním účelem činnosti bude *výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblasti rozvoje demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv, rozvoje občanské společnosti a společenské soudržnosti, podpory aktivní účasti občanů na veřejném životě, zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuse, nebo přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci*

[68] MCQUAIL, Denis. *Úvod do teorie masové komunikace*. Praha : Portál, 2009. ISBN 978-80-7367-574-5. S. 110.
[69] Ust. § 4a zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.
[70] Politické instituty v podobném formátu fungují např. v Německu, Rakousku či Nizozemí.

(§ 17 odst. 4 ZSPS). Strana a hnutí může založit nebo být členem jednoho politického institutu. Zákon nenařizuje pro instituty konkrétní právní formu, z logiky věci se však nabízí především forma spolku či zapsaného ústavu. V takové formě ostatně fungují všechny současné politické instituty, k dnešnímu dni je jich registrováno sedm (viz tabulka níže).[71] Na podporu činnosti politického institutu může strana získat státní příspěvek ve výši 10 % z celkového příspěvku na činnost strany či hnutí. Nárok vzniká pouze parlamentním stranám, jejichž nejméně jeden poslanec (resp. kandidát zvolený na jejich kandidátní listině) byl zvolen alespoň ve dvou ze tří po sobě jdoucích volebních obdobích Poslanecké sněmovny. Zákon však výslovně zakazuje tento příspěvek použít na financování kampaně. Politickým institutům je také zakázáno zúčastnit se volební kampaně jako registrovaná třetí osoba (§ 16e ZVP). Zákon ukládá politickým institutům povinnost vést vlastní zvláštní transparentní účet pro příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění. Vedle finanční transparentnosti pak jim zákon ukládá zveřejňovat všechny výsledky jejich činnosti, kterým to jejich povaha umožňuje. Teoreticky tak lze s odkazem na toto ustanovení zkoumat i po obsahové stránce, zda institut nevyvíjí činnost suplující volební propagaci. Výše uvedené restrikce mají zamezit tomu, aby byly politické instituty zneužívány k vedení volební kampaně skrze ně, tedy především nad rámec volebních limitů a mimo kontrolu kampaně. Na nebezpečí zneužívání politických institutů pro účely volební kampaně upozorňovaly při projednávání novely zákona o sdružování v politických stranách některé protikorupční organizace.[72]

Tabulka č.3: Přehled politických institutů

Název politického institutu	**Strana**	**Vznik**
Institut české levice, z.ú.	KSČM	2019
Institut moderní politiky iSTAR, z.ú.	STAN	2018
Institut pro křesťansko-demokratickou politiku, z.ú.	KDU-ČSL	2015
Institut pro politiku a společnost, z.s.	ANO	20111
Institut pro pravicovou politiku, z.ú.	ODS	2017
Masarykova demokratická akademie, z.s.	ČSSD	1990
TOPAZ, z.s.	TOP 09	2012

Zdroj: ÚDHPSH. Seznam sdělení politických institutů o účtu a oznámení internetové adresy zvláštního účtu. Stav. K 2. 12. 2019.

[71] ÚDHPSH. Seznam sdělení politických institutů o účtu a oznámení internetové adresy zvláštního účtu. Dostupné online: https://registrace.udhpsh.cz/seznam/suazupi

[72] Viz stanovisko Rekonstrukce státu ze dne 15. 7. 2015 "Černá díra jménem politické instituty". Dostupné online: www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9481-cerna-dira-jmenem-politicke-instituty

Ve třech případech vznikly instituty až po přijetí novely, v dalších čtyřech došlo k přeměně z již fungujících spolků a ústavů. Přeměna spočívala ve všech případech v úpravě hlavního předmětu činnosti a účasti politické strany coby člena či výslovně zakladatele stávající právnické osoby. Nadále však existují vedle politických institutů i další think-thanky spojené se stranami personálně, jako např. Pravý břeh, z.s. - Institut Petra Fialy, nebo mládežnické organizace jako spolky Mladí sociální demokraté, Mladí lidovci a další.

Obr. 5: Kampaň realizovaná spolkem Pravý břeh před volbami do PSP 2017. Zadavatel: ODS, zpracovatel: Pravý břeh. Zdroj: fervolby.cz (monitoring kampaní před volbami do PSP 2017 v rámci projektu Rekonstrukce státu).

4. Forma volební kampaně

Volební zákony v definici pojmu volební kampaně rozumí její formou především veřejné oznámení v prospěch či neprospěch kandidujícího subjektu včetně *jakékoliv doprovodné akce.* Kampaň je tedy posuzována z hlediska jejího obsahu v zásadě bez ohledu na formu, konkrétními komunikačními kanály a nástroji propagace se zabývá jen okrajově, když odkazuje na ze zákona poskytovaný vysílací prostor ve veřejnoprávních médiích. Novela volební legislativy nepřinesla kromě výslovného zákazu použití komunikačních médií obce a kraje, kde pouze navazuje na dosavadní judikaturu, žádnou danou restrikci, ačkoliv byl v minulosti projednáván např. návrh na zákaz politické reklamy na billboardech.[73] Beze změny zůstává také zákaz politické reklamy v televizním a rozhlasovém vysílání,[74] ačkoliv i zde bychom našli slabá místa v podobě účinkování politiků v nejrůznějších pořadech, či v komerčních sděleních.[75]

4.1. Zákaz anonymní politické reklamy

Identifikace zadavatele politické reklamy je logicky jedním ze základních atributů transparentní volební kampaně. Problém anonymní reklamy je spjat jednak s negativní reklamou, jednak je důležitým předpokladem efektivního sledování volebních výdajů. Povinnost označení zadavatele a zpracovatele politické reklamy byla poprvé stanovena už v původním znění zákona o volbě prezidenta republiky z roku 2012. Zákon stanovil povinnost označovat sdělení ve prospěch či neprospěch určitého kandidáta "šířené prostřednictvím komunikačních médií" informací o zadavateli a zpracovateli. Zákaz anonymní reklamy zákonodárce rovnou spolu s přijetím volebního zákona implementoval i do zákona o regulaci reklamy, jehož aplikaci v otázkách předvolební reklamy předtím někteří odborníci odmítali.[76] Mezi zakázané druhy reklamy

[73] Návrh senátního návrhu zákona senátora Václava Lásky a dalších senátorů, kterým se mění zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, Tisk č. 129.

[74] Dle § 48 odst. 1 písm. e) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, Provozovatelé vysílání nesmějí zařazovat do vysílání obchodní sdělení politických stran a hnutí a obchodní sdělení nezávislých kandidátů na poslance, senátory, prezidenta republiky nebo členy zastupitelstva územního samosprávného celku, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Zvláštním zákonem se rozumí zákony o volbách do Parlamentu, do Evropského parlamentu a zákon o volbě prezidenta republiky, poskytující kandidujícím stranám a kandidátům na prezidenta republiky bezplatně zvláštní vysílací čas pro volební spoty.

[75] Známým příkladem je např. účast Andreje Babiše před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2013 v reklamě na Vodňanské kuře. Tímto komerčním sdělením se zabývala Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Rada poznamenává např. to, že *„už samotná přítomnost kandidáta do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v obchodním sdělení plní funkci jeho propagace."* Nicméně především s odkazem na ochranu práv podnikatele neshledala rada takové jednání za nezákonné. Viz RRTV. *Analýza obchodních sdělení „Vodňanské kuře.* [online] 26. 10. 2013 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné z: www.rrtv.cz/cz/files/monitoring/2013_analyza_obchodnich_sdeleni_vodnanske_kure.pdf.

[76] CHALOUPKOVÁ, Helena. *Regulace reklamy: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-180-2.

se zařadila *"anonymní reklama týkající se voleb po dobu volební kampaně"*. Toto ustanovení se však ukázalo jako v zásadě neaplikovatelné.[77] Chyběla definice anonymní reklamy (zákon za reklamu jinak považuje jen propagaci za účelem podpory podnikatelské činnosti) i doby volební kampaně, jež byla časově vymezena ze všech volebních zákonů jen v zákoně o volbě prezidenta republiky. V obou případech se navíc (ať už ve volebním zákoně, tak i v zákoně o regulaci reklamy) jednalo o normy imperfektní. V případě volebního zákona je tato skutečnosti logická, jelikož v té době neexistoval žádný dozorový úřad a zákon pracoval pouze s možností volebního přezkumu, v zákoně o regulaci reklamy však bylo možné svěřit dohled některému z věcně příslušných správních orgánů. Tak zákonodárce učinil novelou 202/2015 Sb., která zavedla příslušný správní delikt v příslušnosti krajských živnostenských úřadů. V zákoně zároveň přibyla legální definice anonymní reklamy, resp. "anonymního oznámení", a doba volební kampaně, a to od vyhlášení voleb do ukončení hlasování.

První přímá volba prezidenta v roce 2013 byla důkazem neefektivnosti předešlé imperfektní úpravy. Asi nejvýraznějším momentem negativní kampaně byl tehdy inzerát, jenž vyšel v deníku Blesk v první den druhého kola voleb, namířený proti Karlu Schwarzenbergovi. Nejvyšší správní soud shledal v rozhodnutí o návrhu na vyslovení neplatnosti voleb takové jednání nezákonným i velmi závažným co do dopadů inzerátu, avšak neshledal jej přesto způsobilým ovlivnit výsledek voleb.[78] Zde se jasně ukázalo, jak slabá je ochrana řádného průběhu volební kampaně, chybí-li vedle volebního soudnictví, a tedy zneplatnění voleb jako soudního prostředku ultima ratio, sankční mechanismus postihu za jednotlivá porušení zákona.

[77] Toto hodnocení obsahuje důvodová zpráva k zákonu č. 202/2015 Sb. v části C1.
[78] Usnesení NSS Vol 16/2013 - 62 ze dne 19. 02. 2013

Obr. 6-8 Příklady neoznačené negativní kampaně před prezidentskými volbami v roce 2013. Zdroj: KUBNÝ, Adam. Negativní kampaně v ČR: divoký západ reklamy. Dostupné online: http://politickymarketing.com/negativni-kampane-v-cr.

Novela volebních zákonů přejímá povinnost označování volební reklamy a zavádí k ní sankční mechanismy v podobě přestupků, k jejichž projednávání je věcně příslušný ÚDHPSH. Zákon blíže specifikuje způsob označování podle typu kandidujícího subjektu nebo registrované třetí strany. Ta se musí na prostředcích volební kampaně identifikovat *názvem, zkratkou nebo jménem a příjmením a evidenčním číslem*, které každá registrovaná třetí osoba získá od Úřadu. Volební zákony výslovně vyžadují veškerou propagaci označit informací o zadavateli a zpracovateli reklamy (např. § 16 ods. 6 ZVP). Nutno dodat, že i po novele volebních zákonů zákaz anonymní politické reklamy včetně příslušného přestupku v zákoně o regulaci reklamy nadále zůstává. Čistě teoreticky tak existuje možnost dvojího postihu téhož jednání jak ze strany Úřadu pro dohled nad hospodařením stran a hnutí, tak i ze strany krajských živnostenských úřadů. Žádný z volebních zákonů ani důvodová zpráva k zákonu 322/2016 Sb. však na zákon o regulaci reklamy nikde neodkazuje.

4.2. Zadavatel, zpracovatel

Krátce ještě k zákonným termínům zadavatel a zpracovatel. Definice zadavatele je zřejmá, jde o kandidující subjekt nebo registrovanou třetí stranu. Určení zpracovatele již může být obtížnější. Zpravidla půjde o koncového dodavatele, který danou službu nebo produkt zadavateli vyfakturoval. Např. v případě volebního spotu jím bude daná produkční společnost,

není nutné uvádět jména jednotlivých tvůrců. Zpracovatelem není šiřitel reklamního sdělení, tedy např. majitel billboardů nebo tiskárny.[79]

Obr. 9: Příklad neoznačeného politického sdělení v neprospěch kandidáta. Zadavatelem je Spolek pro zachování demokracie v ČR. Spolku byla za neoznačenou reklamu a kampaň vedenou bez registrace třetí osoby ÚDHPSH udělena pokuta ve výši 26 tis. korun. Rozhodnutí potvrdil i Krajský soud.[80]

Požadavek označování politické reklamy se nevyhýbá ani prostředí sociálních sítí. Úřad ve stanovisku ke sněmovním volbám 2017[81] rozlišuje text příspěvků a komentářů od vizuálního, audio či audiovizuálního obsahu. U toho vyžaduje označení zadavatele a zpracovatele přímo ve vizuálním díle, v případě videa minimálně v úvodních či závěrečných titulcích, v případě audio stopy výslovné uvedení v záznamu. U textové části příspěvků výslovné uvedení zadavatele a zpracovatele nevyžaduje. Vychází v tomto ohledu logicky z formátu příspěvků při jejich sdílení a dalším šíření. Označení zadavatele a zpracovatele by pak měl obsahovat především samotný profil na sociální síti. V případě osobních profilů jednotlivých kandidátů se můžeme setkat v praxi se dvěma příklady - za zadavatele a zpracovatele je označen sám kandidát, či příslušná politická strana, podílí-li se na správě profilu marketingový tým. Právě na sociálních sítích dochází v některých případech až k hyperkorektnímu označování zadavatele a zpracovatele. Zjevně nadbytečným se jeví toto označování např. v případě běžných "reportážních" příspěvků.

[79] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. Dostupné online: https://www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot6

[80] Rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 33 A 5/2018-42 ze dne 28. 6. 2019.

[81] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017 [online], cit 2. 12. 2019. Dostupné online: https://www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot25.

Obr. č. 10 a 11: Příklady hyperkorektního označování zadavatele a zpracovatele příspěvků na sociálních sítích. Zdroj: Facebook.com/ Martin Špánek - kandidát do Evropského parlamentu / Realiste.cz.

Formalistický přístup k povinnosti označování volební propagace nastolil především dohledový Úřad. Ve svém metodickém stanovisku ke sněmovním volbám uvádí, že pro naplnění zákonného požadavku je dle něj nutné označovat materiály v podobě: „Objednatel: (strana XY), Zhotovitel: (společnost XY)“. Tuto praxi však pravděpodobně změní rozhodnutí NSS z Ars 8/2018 – 41 ze dne 13. 6. 2019.[82] V tom soud konstatuje, že strana (konkrétně ODA) se nedopustila přestupku, když neoznačila letáky požadovanou formulací, avšak uvedla zde název strany spolu s dalšími identifikačními a kontaktními údaji. Nicméně soud doporučil označovat volební reklamu výslovně označením zadavatel/zpracovatel. Za zmínku stojí také rozhodnutí NSS sp.zn. Vol 50/2018-46 ze dne 21. 2. 2018, ve kterém se ve věci návrhu na neplatnost prezidentských volem vyjadřuje k virtuálním nástrojům kampaně jako sociálním sítím a tzv. řetězovým mailům. Soud konstatuje, že jsou i tyto prostředky bezesporu nástroji kampaně a soudy nemohou rezignovat na jejich přezkum. Nicméně soud přiznává, že prokázání autorství a reálného dosahu u těchto forem kampaně bude podstatně složitější.

4.3. Komunikační média obcí a krajů

Novela volebních zákonů explicitně zakazuje využití komunikačních médií kraje nebo obce, resp. i právnických osob, které jsou těmito veřejnoprávními korporacemi ovládané (§ 16 odst. 4 ZVP). Dle důvodové zprávy tak činí k zamezení zneužívání veřejných prostředků pro vedení kampaně. Pojem komunikační médium je však užší, než je na první pohled z dikce

[82] Jedná se o vůbec první rozhodnutí NSS ve věci pokuty udělené Úřadem pro dohled nad hospodařením stran a hnutí. Viz tisková zpráva NSS ze dne 17. 6. 2019. Dostupné online: www.nssoud.cz/Volebni-senat-NSS-se-vubec-poprve-zabyval-pokutou-kterou-za-poruseni-volebni-kampane-ulozil-Urad-pro-dohled-nad-hospodarenim-politickych-stran-a-politickych-hnuti.

zákona zřejmé. Zákon operuje se dvěma na první pohled blízkými pojmy: *komunikační médium* a *velkoplošná zařízení.* Výklad obou pojmů nabízí ve svém stanovisku Úřad[83], když pod pojmem komunikační médium rozumí především radniční noviny a zpravodaje[84] nebo audio nebo audiovizuální média, pod pojmem velkoplošné zařízení pak běžné outdoorové reklamní formáty na výlepových plochách, budovách či např. ve vozech hromadné dopravy. Rozdíl mezi těmito pojmy se promítá právě do výše uvedené restrikce. Zatímco např. radniční noviny nesmí být nosičem reklamního sdělení, velkoplošná zařízení ano, vždy však nejméně za cenu obvyklou. V případě, že by obec, kraj či jimi ovládaná právnická osoba poskytla takové médium se slevou, poskytovala by ve výši přesahující cenu obvyklou kandidujícímu subjektu bezúplatné plnění. Takové plnění pak nesmí dle § 18 ZSPS strana či hnutí přijmout. Pořizuje-li si tedy politická strana pro realizaci kampaně např. reklamu u městem vlastněného dopravního podniku, musí vždy uhradit plnou komerční cenu. Vzhledem k tomu, že zákaz darů a bezúplatných plnění ze strany veřejnoprávních korporací upravuje pouze zákon o sdružování v politických stranách, neexistuje taková překážka pro nezávislé kandidáty. Novela zákona touto změnou zasáhla také do tradiční[85] fakultativní možnosti starosty vyhradit plakátovací plochy (§ 16 odst. 4 ZVP), když znemožnila jejich poskytnutí bezplatně. Úřad k této věci dodává pouze to, že tyto plochy musejí být podle zákona poskytnuty podle zásady rovnosti, tedy především za stejnou cenu. Na tyto patrně nechtěné dopady reagoval zákonodárce v novele č. 38/2019 Sb., kterou se mění volební zákony, zákon o místním referendu, zákon o krajském referendu a soudní řád správní, která výslovně stanoví, že v tomto režimu může starosta poskytnout plakátovací plochy pouze bezplatně, přičemž se na toto bezúplatné plnění nevztahují pravidla financování volební kampaně. Novela mimoto sjednocuje ve všech volebních zákonech nejzazší termín pro rozhodnutí o vyhrazení těchto ploch nejpozději 16 dnů před volbami.

Identifikace sdělení v radničním periodiku či jiném obdobném komunikačním médiu jako volební kampaň nemusí být na první pohled zcela jednoznačná. Formát těchto médií logicky předpokládá přítomnost aktivního politika, jenž může vystupovat v roli zastupitele či osoby jinak se podílející na správě samosprávného území a zároveň být kandidátem

[83] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: https://www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot29

[84] Obsah periodického tisku vydávaného územním samosprávním celkem upravuje od roku 2013 také č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), konkrétně v § 4, kde od vydavatele vyžaduje *"poskytovat objektivní a vyvážené informace o územním samosprávném celku a poskytnout přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva územního samosprávného celku, týkající se tohoto územního samosprávného celku."* Tiskový zákon takto reagoval na negativní praxi zneužívání radničních periodik ze strany radničních a krajských koalic. Viz KAMENÍK, Martin, KUŽÍLEK, Oldřich. *Komu slouží radniční noviny? Analýza radničních periodik 2014*. Praha: Oživení o.s., 2015. ISBN 9788088100027.

[85] Upraveno již v původním znění zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR.

ve volbách. Vyvstává tedy otázka, zda příspěvky citující či zobrazující takové osoby nenaplňují zákonnou definici volební kampaně jako *veřejného oznámení určeného na jeho podporu anebo sloužící v jeho prospěch.* Úřad v takových situacích podle svého stanoviska posuzuje, zda se příspěvky v těchto médiích *"vztahují k aktuálně řešené problematice samosprávy, nikoliv k obecným politickým názorům představitelů samospráv.*[86] Výslovně pak také označuje za kampaň přítomnost loga politické strany či označení představitele samosprávy jako volebního kandidáta. Poskytnutí i využití obecních a krajských komunikačních médií zákon postihuje přestupkem se sankcí do 100 tis. Kč (§ 16g odst. 1 písm. b) a § 16h odst. 1 písm. b) ZVP). Po sněmovních volbách v roce 2017 byly za poskytnutí svých komunikačních médií ke kampani pokutovány např. město Prostějov, Olomoucký kraj či Novoměstská kulturní zařízení Nového Města na Moravě. [87]

[86] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: https://www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot15

[87] Uvedená rozhodnutí zveřejnil Úřad v rámci sdělení o poskytnutí informace vyžádané dle zákona 106/1999 Sb. v prosinci 2017 hnutím STAN. Č.j. UDH-1160/2017-2 ze dne 19. 12. 2017. Zveřejněno na stránkách úřadu: https://www.udhpsh.cz/poskytnute-informace

4.4. Kampaň vedená vědomě skrze třetí osoby

Již první prezidentskou volbu v roce 2013 provázel fenomén kampaně vedené skrze třetí osoby, ať už šlo o tehdy podstatně méně regulované politické strany (podle OBSE se na kampani podílely strany v případech nejméně tří kandidátů mimo jejich účetnictví)[88] či např. občanské sdružení Přátelé Miloše Zemana, jež hradilo část kampaně Miloše Zemana.[89] Novela volebních zákonů č. 322/2016 Sb. na tuto zkušenost reagovala zřízením již popsaného institutu registrovaných třetích osob. Ve sněmovních (2017) ani prezidentských volbách (2018) jsme nebyli svědky většího zneužívání tohoto institutu. Přesto však byla kampaň vítězného kandidáta znovu vedena z většiny jinou osobou. Situace byla o to absurdnější tím, že Miloš Zeman opakovaně prohlašoval, že žádnou volební kampaň nepovede.[90] Veškeré volební výdaje hradily třetí osoby, a to z 50% spolek Přátelé Miloše Zemana, z. s., strana SPO a reklamní agentura Euro agency s.r.o.

Obr. 12: Kampaň spolku Přátelé Miloše Zemana, z. s. (zhotovitel), zadavatel: Euro Agency s.r.o. Foto: Jakub Plíhal. Zdroj: ČTK. Zemanovo volební heslo bylo zjednodušené, zkratkovité a expresivní, ale ne nezákonné, rozhodl soud. Aktualne.cz [online] 22. 3. 2018. Dostupné online: https://zpravy.aktualne.cz/domaci/zemanovo-heslo-bylo-zkratkovite-nikoliv-nezakonne-potvrdil-s.

[88] OBSE/ODIHR. *Česká republika: Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013. Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb.* Varšava, 2013. Str. 2. Dostupné online: https://www.osce.org/cs/odihr/elections/czech-republic/375685

[89] BOČEK, Jan. *Osm hříchů aneb analýza volebního účtu budoucího prezidenta Miloše Zemana.* iHned [online] 7. 2. 2013 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: https://ihned.cz/c1-59261100-analyza-volebniho-uctu-milose-zemana

[90] ŘEZNÍK, Lukáš. *Nepovedu osobní kampaň, nepůjdu do debat s protikandidáty*, *popsal Zeman prezidentskou kandidaturu.* [Online] iRozhlas.cz, 10. 3. 2017 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nepovedu-osobni-kampan-nepujdu-do-debat-s-protikandidaty-popsal-zeman-prezidentskou-kandidaturu_201703101150_lreznik

Ve zprávě o financování kampaně jsou tyto výdaje uvedeny zároveň jako poskytnuté bezúplatné plnění. Uvedení těchto výdajů v zprávě o financování kampaně vyjadřuje přihlášení se kandidáta k těmto výdajům. Vztahuje se na ně tedy výdajový limit, avšak původ těchto financí je tímto zcela zastřen. Přičitatelnost činnosti těchto subjektů potvrzuje i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí Vol 16/2018-33 ve věci volební stížnosti na neplatnost prezidentské volby 2018, kde přičitatelnost činnosti spolku Přátelé Miloše Zemana vítěznému kandidátovi označil jako nespornou, a to především s odkazem na skutečnost, že byl spolek řízen jeho blízkými spolupracovníky, přičemž kandidát na ni měl vliv a byla vedena zjevně v jeho prospěch.[91] Jan Outlý, člen Úřadu, se k případu kampaně Miloše Zemana vyjádřil tak, že takové jednání není porušením zákona, jelikož "zákon nereflektuje možnost volební kampaně ve formě, ve které může jiná organizace působit jako jakýsi prostředník".[92] Proč ale k takovým situacím nedocházelo u sněmovních voleb? Odpověď najdeme znovu v roztříštěnosti úpravy mezi volební zákony a úpravu hospodaření politických stran. Zatímco u stranických kampaní nemůže nikdo poskytnout plnění převyšující maximální výši daru tří milionů, volební zákony o takovém limitu mlčí. Celou kampaň tak může zaplatit či vést jakákoliv osoba odlišná od kandidáta. Nabízí se tedy cesta sjednocení této regulace.

I u dalších prezidentských kandidátů realizovala velkou část kampaně třetí osoba, často produkční společnosti či spolky, v některých případech účelově založené. Např. kampaň Jiřího Drahoše zčásti realizovala produkční společnost Whenever, s.r.o., která vznikla tři týdny před oficiálním vyhlášením Drahošovy kandidatury a jejím jediným jednatelem je bývalý šéf jeho kampaně Jakub Kleindienst. Taktéž volební výdaje kampaně Michala Horáčka tvořily podle zprávy o financování dokonce až z 99,32 % faktury zapsanému spolku MÁME NA VÍC s předmětem "Komplexní náklady zajištění volební kampaně". V obou případech však kandidáti tyto náklady uvedli jako své volební výdaje. Horáček sice spolku zřídil vlastní transparentní účet, avšak zpráva o financování kampaně ani účetní knihy zveřejněné na stránkách Úřadu neobsahují víc než několik milionových faktur. Spolek byl nadto po volbách zrušen, stejně tak i tento transparentní účet. Jan Outlý takový přístup kandidátů chápe jako logický vzhledem ke zrušení volebních výborů, jenž odpovídaly za realizaci kampaně podle zákona o volbě prezidenta republiky ve znění z roku 2012 s tím, že realita průběhu přípravy kampaní nemůže odpovídat

[91] Usnesení NSS Vol 16/2018-33 ze dne 15. 2. 2018, bod 30.

[92] ČTK. *Zeman přiznal přes 20 milionů na kampaň, reklamu platila SPO i Hrdlička. Drahoš dostal přes 30 milionů.* Publikováno např. v Hospodářských novinách. 9. 1. 2018 [Online] cit. 2. 12. 2019.
Dostupné online: https://domaci.ihned.cz/c1-66011810-zemanova-kampan-stala-17-milionu-reklamu-za-nej-platila-spo-i-pratele-milose-zemana-drahos-dostal-34-milionu

znění novely, jež klade veškeré povinnosti přímo na kandidáta. [93] Osobně v tomto ve znění zákona problém nevidím, ostatně i v případě politických stran nese odpovědnost kandidující subjekt bez ohledu na to, jaké konkrétní osoby stály za realizací kampaně. V postupu Michala Horáčka shledávám přinejmenším rozpor s principy transparentnosti kampaně. Přesto byla Horáčkova kampaň v předvolebním monitoringu Transparency International hodnocena jako nejtransparentnější.[94] Stanovisko Úřadu je v této věci ale také přísnější: *„úřad předpokládá, že každý převod prostředků z volebního účtu je označen např. číslem příslušné faktury, příp. popisem nakupovaného zboží či služeb, a adresát tohoto převodu je jasně identifikován. V této souvislosti úřad považuje za praxi, která je v rozporu se zákonem, pokud jsou prostředky z volebního účtu přeposílány dalším fyzickým či právnickým osobám, aniž by účelem transakce bylo zajištění konkrétního prostředku kampaně (nelze tedy poukázat z volebního účtu sumu, o jejímž využití bude teprve rozhodovat příjemce takových prostředků).“*[95] Úřad je navíc oprávněn i k zevrubnější kontrole účetnictví osob, které skutečně kampaň realizovaly. Přestože ZSPS explicitně uvádí jen povinnost součinnosti stran a hnutí, dle kontrolního řádu je oprávněn ke kontrolním úkonům i vůči dalším fyzickým a právnickým osobám.[96]

[93]JUST, Petr; BRUNNEROVÁ, Olga; CHARVÁT, Jakub. *Dobývání Hradu: česká prezidentská volba 2018*. Praha: Togga, 2018. ISBN 978-80-87956-76-2. str. 191-195.
[94] Transparency International. Transparentní volby – volba prezidenta republiky 2018. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.transparentnivolby.cz/prezident2018/hodnoceni.
[95] Stanovisko ÚDHPSH k volbě prezidenta republiky 2018. [cit. 2. 12. 2019].
Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-prezident#ot32.
[96] KYSELA, Jan. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-731-8. Str. 143.

5. Financování volební kampaně

Až do přijetí zákona o volbě prezidenta republiky financování volební kampaně nikterak neřešila volební legislativa. Zákon o sdružování v politických stranách sice uváděl již v původním znění, konkrétně v § 18 odst. 2 písm. c), výdaje na kampaň jako jeden z druhů výdajů vykazovaných ve výroční zprávě stran předkládané Poslanecké sněmovně,[97] avšak nijak pojem volební výdaje nespecifikoval, ve výroční zprávě pak stačilo uvést celkovou vynaloženou částku za daný rok. Detailnější zprávy o výdajích na volební kampaň a snazší veřejný přístup k nim byly i jedním z doporučení GRECO.[98] Se zákonem o volbě prezidenta republiky se poprvé financování kampaně dostává vedle zákona o sdružování v politických stranách také do volební legislativy. Zákon již vyžadoval oddělený volební účet a samostatnou účetní evidenci kampaně bez ohledu na subjekt včetně povinnosti jejího zveřejnění ve formě závěrečného vyúčtování na webových stránkách kandidáta. Zákon také jako první implementoval již dlouho diskutovanou otázku výdajových limitů. Většinu těchto opatření novela 322/2016 Sb. přejímá a rozvíjí zejména zveřejnění údajů o financování. Vzniká pro všechny volby jednotný systém závěrečné zprávy o financování předkládané nově Úřadu, oproti zprávě předkládané dříve Senátu v případě voleb prezidentských se prodlužuje doba ze 60 na 90 dní. Novela klade vedle větší systematiky informací předkládaných dohledovému orgánu také vyšší nároky na transparentnost směrem k veřejnosti, a to jak vyšší dostupností informací skrze Úřad, tak i jejich aktivní zveřejněním na internetových stránkách kandidujícího subjektu či třetí strany.[99] Zákon se zaměřuje jak na výdajovou, tak i příjmovou stránku kampaně.

5.1. Příjmová stránka kampaně

Do rozpočtů volebních kampaní se výrazně promítá úprava hospodaření stran. V České republice funguje tzv. smíšený systém stranického financování, tedy systém státních příspěvků (stálý příspěvek na činnost, příspěvek na mandát, na úhradu volebních nákladů a nově také na podporu činnosti politického institutu) a regulovaného financování ze soukromých zdrojů[100], tedy především členských příspěvků, darů fyzických a právnických osob, okrajově pak příjmů z účasti na podnikání obchodních společností.[101] Předmětem nové úpravy

[97] Dnes povinnost předložit výroční finanční zprávu Úřadu stanovena v § 19h tamtéž.
[98] Konkrétně body III. a V. Třetího hodnotícího kola GRECO z 1. dubna 2011
[99] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. [online] cit. 2. 12. 2019.
Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot46
[100] Zákon o sdružování v pol. stranách vypočítává možné zdroje příjmů stran a hnutí taxativně v § 17 odst. 8.
[101] Zákon o sdružování v pol. stranách v § 17 odst. 3 poskytuje taxativní výčet předmětů činnosti těchto obchodních korporací.

financování stran a kampaní jsou především soukromé zdroje financování. To je na jednu stranu předpokladem nezávislosti stran na státu, jak konstatuje např. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/94: *"Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu, anebo se na podporu státu spoléhají více, než na podporu občanů"*, na druhou stranu je soukromé financování z podstaty věci významným korupčním rizikem. Motivem finanční podpory strany či kandidáta může být vedle jistého ideologického souhlasu také zajištění přístupu k voleným či jmenovaným funkcím, či zisk materiálních výhod či rozhodujícího vlivu, tzv. korupce quid pro quo ("něco za něco").[102] Podstatná část úpravy financování stran a volebních kampaní proto spočívá v regulaci příjmů ze soukromých zdrojů, a to jednak zákazem účasti některých subjektů, jednak stanovením limitů a evidence darů a podmínek jejich přijetí.

5.1.1. Druhové omezení okruhu dárců

Zákon o sdružování v politických stranách a hnutích obsahoval již od novely 340/2000 Sb. v § 19 (nyní § 18 ZSPS) výčet subjektů, od nichž strany nesmějí přijmout dary ani bezúplatná plnění, a to stát, státní podniky, obce, kraje a právnické osoby s jejich majetkovou účastí nad 10 %, příspěvkové organizace, obecně prospěšné společnosti a zahraniční osoby[103]. Touto restrikcí zákon naplňoval především ústavní podmínku oddělení politických stran od státu (čl. 20 odst. 4 LZSPS) a logicky i dalších veřejnoprávních korporací a jiných subjektů propojených s veřejnou mocí. Novela tento výčet rozšiřuje jen nepatrně, a to v písm. g) v reakci na změnu občanského zákoníku[104] o ústavy a v reakci na vznik politických institutů také o ně, aby zůstalo financování stran a institutů oddělené. V písm. h) pak přibývají svěřenské fondy, resp. majetek svěřenského fondu. Důvodová zpráva k návrhu novely ZSPS tento zákaz vysvětluje jejich v zásadě anonymní strukturou. Tato úprava podstatně nabyla na důležitosti po přijetí novely zákona o střetu zájmů (zákon 14/2017 Sb.), omezující vlastnictví médií a omezení přístupu obchodních společností vlastněných veřejným funkcionářem k veřejným zakázkám a státním subvencím. Novela ZSPS se však sama nijak dále nevypořádává s otázkou střetu zájmů a provázanosti veřejných prostředků a financování stran, zejména dárcovství od obchodních společností aj. právnických osob, ačkoliv bylo toto předmětem řady doporučení

[102] KYSELA, Jan. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2017. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-731-8. Str. 115-116.

[103] Zákaz přijetí darů od zahraničních osob přinesla do zákona o sdružování v pol. stranách již novela č. 340/2000 Sb. Tato novela zakázala přijetí daru od zahraniční právnické osoby s výjimkou politické strany či nadace, v případě fyzických osob pak od těch, jež nejsou občany ČR s výjimkou osob s trvalým pobytem. Novela 302/2016 Sb. mění výjimku osob s trvalým pobytem na osoby s aktivní legitimací ve volbách do Evropského parlamentu (viz § 18 odst. 1 písm. k) ZSPS.

[104] Nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) vytváří namísto obecně prospěšných společností (o.p.s.) právní formu ústavu. Zákon o obecně prospěšných společnostech č. 248/1995 Sb. byl novým občanským zákoníkem zrušen, přesto o.p.s. vzniklá podle tohoto zákona existují dále.

provázejících veřejnou diskuzi o potřebných legislativních změnách.[105] Podíváme-li se do ostatních států EU, deset z nich zakazuje dárcovství obchodních korporací úplně, na různých úrovních pak legislativy většiny dalších členských států omezují korporace hospodařící s veřejnými prostředky. Zákon nijak nepředchází financování politických stran od právnických osob s nejasnou majetkovou strukturou. Nabízela by se za tímto účelem např. podmínka uveřejnění údajů v evidenci skutečných majitelů[106] zřízené zákonem 368/2016 Sb.,[107] projednávaným ve stejné době jako novela financování stran. Žádný obdobný návrh však v rámci legislativního procesu podán nebyl.

Zodpovědnost za přijetí plateb aj. plnění od výše uvedených subjektů klade zákon na příjemce, tedy strany a hnutí, které jsou povinny dar vrátit dárci, není-li to možné, pak do státního rozpočtu (§ 18 odst. 3 ZSPS). Nejzazší termín pro vrácení daru zákon stanovuje k 1. dubnu následujícího kalendářního roku, avšak spolu s tím motivuje v případě peněžitého daru příjemce k co nejdřívějšímu vrácení povinností vrátit dar spolu s úrokovým zhodnocením v zákonné výši. V případě nesplnění této povinnosti[108] se strana dopouští přestupku s hrozbou sankce ve výši až dvojnásobku daru (§ 19j ZSPS).

5.1.2. Dárcovský limit

Novela ZSPS přistoupila bez rozdílu v osobě dárce ke stanovení maximální možné výše daru, a to limitem tří milionů korun za kalendářní rok (§ 18 odst. 2 ZSPS). Důvodová zpráva k novel 302/2016 Sb. v odůvodnění tohoto opatření velmi lakonicky odkazuje na zahraniční úpravu s tím, že výše limitu se pohybuje v zahraničním srovnání „spíše v horní hranici“. Ačkoliv není tento limit vztažen výslovně k volební kampani, váže se k ní zvláštním způsobem v případě bezúplatných plnění. I ty zákon zahrnuje do součtu darů politické straně. V realitě volební kampaně se tak limit dotýká i poskytnutých slev a kampaně vedené třetí osobou s vědomím

[105] Např. KLIMEŠOVÁ, Magdaléna; BUREŠ, Radim; BOUDA, Petr. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny v regulaci.* Sociologický ústav AV ČR, v. v. i., Praha 2012, str. 19-24. Obdobně také MORLOK, Martin. *Odpovědnost státu za nestátní politické aktéry*, in ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015. ISBN 978-80-210-7994-6. Str. 18.

[106] Evidence skutečných majitelů je neveřejný informační systém vedený rejstříkovými soudy. Zákon ukládá povinnost právnických osob zapsaných ve veřejném rejstříku uvádět v něm jejich skutečné majitele, resp. osoby s rozhodujícím vlivem v právnické osobě, ať už přímou účastí v podobě hlasovacích práv, či podílu na základním kapitálu ve výši nejméně 25 %. Evidence je podle nyní platné české legislativy neveřejná, zákon by tudíž musel řešit i právo stran nahlížet do registru, nicméně směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2018/843 ze dne 30. května 2018 požaduje veřejné zpřístupnění těchto rejstříků. Lze tedy očekávat implementaci této směrnice a zveřejnění této evidence. Kontrola skutečných majitelů, resp. přinejmenším splnění podmínky uvedení údajů v tomto registru by tak již nemusely být pro strany náročné.

[107] Zákon č. 368/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[108] Dle § 18 odst. 3 ZSPS tak musí strany a hnutí učinit nejpozději do 1. dubna následujícího roku.

kandidáta. Je proto otázkou, proč je dárcovský limit stanoven jen v pravidlech hospodaření stran a nepromítl se do volebních zákonů, především zákona o volbě prezidenta republiky. Dárcovský limit by v případě prezidentských voleb mohl být další zákonnou bariérou kampaní vedených všemožnými „spolky přátel“ a jinými třetími osobami.

Dalším potenciálním problémem dárcovského limitu je možnost jeho obcházení dělením darů mezi různé provázané osoby. Zákonodárce se pokusil takovému jednání předejít tím, že zákon za jednu osobu považuje osoby ovládající a ovládanou.[109] ZSPS se ve stejném ustanovení vypořádává také se členskými příspěvky, ve výši nad 50 tis. korun je zákon považuje za běžné dary. Tedy ani členové strany nejsou v jejím financování nijak privilegováni. Naopak své opodstatnění by měla i přísnější pravidla právě pro členy stran a kandidáty, nižší limit darů či členských příspěvků by mohl být vhodným opatřením proti neblahé praxi kupování si míst na kandidátkách.[110] Maximální výše daru by měla nicméně výrazně komplikovat fungování podnikatelského typu politických stran[111] existenčně závislých na financování z řad vedení strany.

5.1.3. Podmínky přijetí daru

Novela ZSPS zpřísňuje podmínky identifikace darů a dárců. Zákon vyžaduje jednak uvedení účelu platby na zvláštní účet (§ 17b odst. 1 ZSPS), jednak identifikaci dárce jménem, příjmením a datem narození, potažmo v případě právnických osob obchodní firmou či názvem a identifikačním číslem (§ 18 odst. 4 a § 19h odst. 1 písm. h) ZSPS). Ze systematiky zákona vyplývá, že se tyto údaje musí promítnout především ve výroční zprávě. Volební zákony upravují povinnost identifikace dárce obdobně pro prostředky na volebním účtu, vedle údajů dle ZSPS nadto ještě vyžadují uvést bydliště či sídlo.

---

[109] ZSPS na něj sice přímo neodkazuje, nicméně oba pojmy upravuje zákon o obchodních korporacích v § 74 a násl.

[110] Náznaky takové praxe se ukázaly v posledních letech např. u SPD. Viz BŘEŠŤAN, Robert. Za první místo na kandidátce SPD 100 tisíc, za třetí 25. Povinné platby dokládají dary i bývalí členové. HlidaciPes.org [online] 26. 9. 2019 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: https://hlidacipes.org/za-prvni-misto-na-kandidatce-spd-100-tisic-za-treti-25-povinne-platby-dokladaji-dary-i-byvali-clenove.

[111] Pojem „business firm party“ použili poprvé Caterina Paolucci a Jonathan Hopkin v roce 1999 v případě italské strany Forza Italia Silvia Berlusconiho. Termín označuje stranu s omezenými vnitrostranickými procesy, jejíž činnost je uzpůsobena především zájmům politického podnikatele v jejím čele či stranu jinak ovládajícího. Zpravidla je na takové osobě strana závislá i finančně. U nás takto lze označit např. hnutí ANO, SPD či dříve Věci Veřejné. Viz JUST, Petr; CHARVÁT, Jakub. *Business-Firm Parties and the Czech Party System after 2010*. Academia.edu 2016 [online] [cit. 2. 12. 2019]. S. 83–88. Dostupné online: www.academia.edu/31377143/Business-Firm_Parties_and_the_Czech_Party_System_after_2010_PCE_2016-03.

Dalším zásadní změnou je požadavek písemné smlouvy pro veškeré dary, jejichž obvyklá cena přesahuje 1000 Kč. Požadavek písemné smlouvy pro dary zavedla již novela 340/2000 Sb., která požadovala písemnou darovací smlouvu ve formě darovací poukázky, jejíž vzor stanovila vyhláška Ministerstva financí a pro kterou zákon vyžadoval úředně ověřený podpis, pro peněžní dary přesahující roční částku 50 tisíc od téže osoby. Novela 322/2016 Sb. sice významně snižuje částku, která pokrývá v zásadě všechny dary nad bagatelní částky, odstupuje však od formalismu předepsané formy a úředně ověřeného podpisu. Nicméně v kombinaci s dalšími opatřeními novely, zejména povinným zřízením zvláštního transparentního účtu a povinností identifikace dárce, je nutnost písemných smluv pro peněžité dary diskutabilní. Své opodstatnění jistě nalézá u darů nepeněžních či poskytování nejrůznějších slev aj. částečně bezúplatných plnění, avšak u peněžních darů je dárce identifikován již několikrát a uzavření písemné smlouvy staví před dárce spíše nadbytečný administrativní úkol, který řadu z nich může od daru, jež by za jiných okolností jen zaslali na transparentní účet, odradit. Tento názor sdílí např. i protikorupční organizace Rekonstrukce státu, která ve svém stanovisku k návrhu uvádí: "*Ačkoli tento pozměňovací návrh zvyšuje míru transparentnosti poskytování bezúplatných plnění politickým stranám či hnutím, nelze přehlédnout, že rovněž zvyšuje jejich administrativní zátěž, nutí oceňovat v zásadě bagatelní bezúplatná plnění cenou obvyklou a komplikuje poskytování darů jednotlivými fyzickými osobami*".[112]

Porovnáme-li tyto povinnosti s povinnostmi nezávislých kandidátů v období volební kampaně, najdeme mezi úpravami hrubý nepoměr. Výrazně disproporční zátěží pro stranické kandidáty je také výše uvedená obligatorní písemná darovací smlouva. Je otázkou, zda si byl tohoto hendikepu zákonodárce vědom a nezávislé kandidáty v této věci zvýhodnil záměrně, žádná z důvodových zpráv na tuto otázku neodpovídá. Shodně stranickým i nezávislým kandidátům oproti tomu volební zákony ukládají povinnost zveřejnit nejpozději tři dny před začátkem voleb seznam dárců, resp. seznam obdobně identifikovaných osob, jež uhradily či se zavázaly uhradit volební náklady, poskytly peněžitý dar nebo bezúplatné plnění. K této povinnosti více v kapitole závěrečné zprávy.

5.1.4. Členské příspěvky

Jak už bylo uvedeno výše, zákon považuje za běžný dar nově i členské příspěvky převyšující 50 tisíc korun (§ 18 odst. 2 ZSPS). Takové příspěvky jsou mimoto evidovány ve výroční zprávě samostatně, což odpovídá plnění hned prvního z doporučení GRECO:

[112] Doporučení pracovní skupiny Rekonstrukce státu k novelám zákonů o financování politických stran ze dne 30. 3. 2016 [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9645-doporuceni-pracovni-skupiny-rekonstrukce-statu-k-novelam-zakonu-o-financovani-politickych-stran

přijmout opatření, která by zajišťovala, že i dary od členů dané politické strany se přiměřeně odrazí ve finančních zprávách politických stran a hnutí. Zákon tak částečně předchází zneužívání institutu členských příspěvků, pro které jinak platí odlišná pravidla evidence. Ve výroční zprávě je najdeme jen v celkové výši, platby se provádějí na provozní účet, jenž není ze zákona povinně transparentní. Členské příspěvky do výše 50 tisíc korun proto v žádné transparentní evidenci nenajdeme. Strany nejsou povinny zveřejňovat seznam členů ani konkrétní výši příspěvku. Zákon pouze vyžaduje uvést ve stanovách strany způsob jeho určení (§ 6 odst. 2 písm. b) ZSPS). Přitom např. ČSSD jako strana s nejvyšším příjmem z členských příspěvků[113] touto cestou získala v roce 2018 přes 17 milionů korun a ve výroční zprávě za tento rok neeviduje jediný členský příspěvek převyšující 50 tisíc korun.

5.1.5. Půjčky a úvěry

Ohledně příjmů ještě vedle darů doplňme podmínky půjček a úvěrů, které nově zákon umožňuje přijmout pouze od bank aj. platebních institucí (§ 17 odst. 8 písm. i). Teoreticky tedy nikdo jiný, a to ani vlastní členové, nesmí straně půjčovat finanční prostředky. Zákaz soukromých půjček nebyl součástí vládního návrhu zákona, zanesl jej do něj až pozměňovací návrh poslance Plíška.[114] Ten jej odůvodnil předcházením úvěrů ze strany "anonymních fyzických osob". Význam tohoto pojmu je otázkou, fyzické osoby nemají v zásadě žádné prostředky pro skrytí své identity, na rozdíl od osob právnických s nejasnou majetkovou strukturou, kterým se však zákon systematicky nijak nevěnuje. Je vůbec otázkou, proč by měly půjčky podléhat jinému režimu než dary. Zákaz půjček od soukromých osob byl jednou z částí zákona napadenou skupinou senátorů u Ústavního soudu.[115] Jejich argumentem bylo výrazné znevýhodnění zejména menších politických stran a hnutí, které pro svou slabší hospodářskou situaci nedosáhnou na obdobné úvěrové podmínky jako velké strany se státními příspěvky, čímž dochází jednak k nepřímé diskriminaci, jednak k narušení svobodné politické soutěže (čl. 5 Ústavy). Ústavní soud se s touto argumentací neztotožnil. Pozastavil se sice nad disproporcí omezení půjček a darů, resp. otázkou, zda by nepostačilo obdobně např. stanovení maximální částky, dodal však ten argument, že závislost politické strany na poskytovateli úvěru je podstatně vyšší než v případě dárce: "*Zatímco v případě daru se obdarovaná politická strana, nebude-li jednat v souladu se zájmy dárce, vystavuje „pouze" riziku, že jí daný dárce již další dar v budoucnu neposkytne, v případě úvěru je úvěrovaná politická strana do doby splacení úvěru*

[113] Srovnání výročních zpráv stran a hnutí za rok 2018 zveřejněných na webu ÚDHPSH.
[114] Písemný pozměňovací návrh č. 4115 (ke sněmovnímu tisku 569, Poslanecká sněmovna, 7. období, 2013-2017).
[115] Pl. ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, konkrétně body 95-101.

v pozici jakéhosi rukojmí, přičemž poskytovatel úvěru, jenž nemusí sledovat primární ekonomický zájem na řádném splacení úvěru, může mít kupř. tendenci snažit se ovlivnit jednotlivé kroky politické strany příslibem, že (již) nebude požadovat splacení nesplacené části úvěru." Podíváme-li se na stav stranických financí před přijetím novely, zjistíme, jak významným tématem půjčky a úvěry jsou. V roce 2016 činil podíl dluhu ANO 2011, ČSSD, ODS, Strany zelených a několika menších regionálních uskupení přes 50 % jejich ročních příjmů.[116] Největší závazek mělo za tento rok hnutí ANO 2011 dlužící svému předsedovi Andreji Babišovi přes 153 milionů korun.[117] V letech 2017 a 2018 již z parlamentních stran vykázaly příjmy ze zápůjček a úvěrů jen ČSSD, ODS a TOP 09. Ve všech případech již šlo o úvěry poskytnuté bankou, u ČSSD přetrvává závazek vůči vlastní akciové společnosti Cíl.

5.2. Bezúplatná plnění a slevy

Vedle peněžitých darů lze volební kampaň podpořit také bezúplatným plněním. Tento pojem znal zákon o sdružování v politických stranách již před novelou z roku 2016, na důležitosti však problém bezúplatných plnění nabyl spolu s příjmovými i výdajovými limity a nutností do nich bezúplatná plnění započítat v ceně obvyklé. Tu je nutné započítat do volebních výdajů. K jejímu určení odkazují volební zákony na zákon 151/1997 Sb., o oceňování majetku. Bezúplatným plněním může být např. poskytnutí plakátovací plochy, které je také ve zprávách o financování kampaně nejčastější položkou. Primárním hlediskem je to, zda je za poskytnuté plnění poskytována obvyklá úplata. Úřad ve svých stanoviscích zmiňuje jako tradičně bezúplatné např. nošení reklamních triček, placek či jiných drobných předmětů nebo výlep samolepek či plakátů do rozměru A4.[118] V tomto ohledu je diskutabilní např. poskytování ploch na vyvěšení plakátů a plachet na soukromých nemovitostech a plotech. Bezúplatným plněním však nejsou jen služby poskytnuté zcela zdarma, ale také slevy na plnění placená, z logiky věci tedy rozdíl oproti ceně obvyklé, tak jak je započtena do volebních výdajů. Na tyto slevy se pak vztahuje stejný limit jako na peněžní dary, tedy nemělo by již být možné poskytnout slevu v nominální hodnotě vyšší než tři miliony korun v kalendářním roce. Měla by se tak změnit praxe masivních slev od reklamních společností a mediálních agentur,

[116] SKUHROVEC, Jiří; TITL, Vítězslav; PALANSKÝ, Miroslav. *Zpráva o financování politických stran 2012 – 2015.* EconLab 2016 [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: https://econlab.cz/files/2014/10/2016-10-04-financovani_politickych_stran.pdf

[117] Výroční zpráva hnutí ANO 2011 za rok 2016. Dostupná online: www.anobudelip.cz/file/edee/2017/vfz_2016_na_web.pdf

[118] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot18

příkladem budiž kampaň do sněmovních voleb v roce 2010, v níž se ČSSD chlubila až 90% slevami, ODS pak taxou zhruba poloviční.[119]

Tabulka č. 4: volební výdaje a bezúplatná plnění stranám – volby do PSP 2017

Strana	Volební výdaje	Bezúplatná plnění	Bezúplatné plnění v % k celkovým vol. výdajům
ANO	84 534 793	707 934	0,83 %
ODS	82 693 738	2 938 665	3,45 %
Piráti	16 265 653	4 641 220	22,20 %
SPD	33 162 560	3 353 882	9,18 %
KSČM	35 433 166	349 997	0,98 %
ČSSD	85 359 533	0	0 %
KDU-ČSL	55 620 782	2 637 364	4,53 %
TOP 09	74 843 966	947 257	1,25 %
STAN	56 728 842	1 540 255	2,64 %

Zdroj: vlastní zpracování ze zpráv o financování kampaně zveřejněných na stránkách ÚDHPSH

Ve zprávách o financování kampaně do sněmovních voleb 2017 vidíme velmi malý rozsah bezúplatného plnění. Má-li skutečně vyjadřovat i nominální výši slev, dovoluji si o vypovídací hodnotě těchto údajů pochybovat. Zjevný exces vykazuje např. ČSSD. Je tedy ještě otázkou ustálení praxe započítávání slev. Nástroje pro srovnávání ceníkových hodnot dodavatelů a účtované ceny jsou omezené a bez dalších požadavků na kandidující subjekty jako např. vykazování procentní slevy je zcela mimo kapacity dohledového úřadu. V zahraničí můžeme nalézt efektivnější úpravu, jež klade požadavek vyšší transparentnosti na obě smluvní strany poskytovaných služeb v rámci kampaně. Např. v Bulharsku či v Litvě mohou média a poskytovatelé mediálních služeb pro účely kampaně poskytovat své služby všem kandidujícím subjektům za stejných předem určených podmínek, v Chorvatsku jsou pak povinny zaslat volební komisi účtované ceny.[120] Takový postup je jistě zapotřebí poměřovat se svobodou podnikání dotčených společností, vedle které by nemuselo dle našeho ústavního práva obstát,

[119] ŘÍHOVÁ, Barbora. *Hodně billboardů za málo peněz. ČSSD získala na kampaň obří slevy.* [Online] iDnes.cz 26. 4. 2011 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: www.idnes.cz/zpravy/domaci/hodne-billboardu-za-malo-penez-cssd-ziskala-na-kampan-obri-slevy.A110426_085621_domaci_bar

[120] ŠUTKA, Pavel. *Zákon o volbě prezidenta republiky - přednosti a nedostatky ve srovnání s úpravami států Evropské unie.* Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-169-4. Str. 227.

avšak např. požadavek zveřejňování cen či celých smluv by již bylo pravděpodobně konformní se současnou úpravou publicity v registru smluv, budeme-li považovat kandidující subjekt za osobu do jisté míry veřejnou.

5.2.1. Dobrovolníci

Práci dobrovolníků je taktéž nutné považovat za bezúplatné plnění ve smyslu zákona, tedy zohlednit ji ve volebních výdajích s ohledem na cenu obvyklou provedené práce. Úřad ve svém stanovisku ke sněmovním volbám vyčleňuje členy strany, kandidáty a jejich rodinné příslušníky jako zvláštní skupinu, jež zpravidla svou práci zpravidla poskytují bezúplatně. Ostatní dobrovolníky vnímá Úřad jako "svého druhu brigádníky" poskytující práci s nenulovou hodnotou, byť fakticky zadarmo. Tuto práci je nicméně i tak zapotřebí ocenit a započítat ji do výdajového limitu stejně jako každé jiné bezúplatné plnění.[121] Neposkytuje-li však dobrovolník specifickou kvalifikovanou činnost, vyjádření ceny obvyklé může být značně komplikované. Nadto patrně není v možnostech Úřadu kontrolovat v terénu, zda např. v kontaktní kampani k využití takových služeb dochází a zda jsou řádně evidovány. Přesto se dobrovolnická práce např. na kontaktní kampani dá alespoň v hrubých obrysech kategorizovat. Je proto možné, že v tomto ohledu ještě Úřad vydá detailnější pokyny a doporučení pro zaúčtování takové práce.

5.3. Výdajová stránka kampaně

5.3.1. Transparentní volební účet

Novela volebních zákonů ukládá povinnost zřídit pro každé volby nový volební účet a hradit volební výdaje pouze skrze něj (§ 16a ZVP). Navazuje v tomto ohledu již na úpravu v zákoně o volbě prezidenta republiky v jeho původním znění z roku 2012. Zákon požaduje, aby takový účet umožňoval *"bezplatný a nepřetržitý přístup třetích osob k zobrazování přehledu platebních transakcí"*, tedy aby šlo o tzv. účet transparentní. Volební účet lze zřídit jen u tuzemské banky či zahraniční banky s pobočkou umístěnou v České republice. Platí povinnost zřídit volební účet do pěti dnů od vyhlášení voleb (tomuto požadavku se věnuji již v kapitole 4.2.). Prostředky na volebním účtu lze použít pouze pro danou kampaň, prostředky nevyužité na kampaň pak lze použít pro úhradu pokut uložených Úřadem za porušení pravidel financování kampaně. S finančními prostředky nevyužitými na kampaň jinak nesmějí strany a kandidáti nakládat po dobu 180 dní od vyhlášení výsledků voleb, po uplynutí této doby jsou

[121] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot21

následně povinni převést všechny zbývající prostředky v případě stran na jiný ze stranických účtů, u nezávislých kandidátů pak na veřejně prospěšné účely dle jejich určení. Transparentní účty jsme mohli vidět u některých stran již před přijetím novely. Pro volby do Poslanecké sněmovny v roce 2013 zřídily transparentní volební účet čtyři ze sedmi budoucích parlamentních stran. V těchto případech však ještě účty směšovaly příjmovou a výdajovou stránku.[122] Tak je tomu nadále v případě prezidentských voleb a nezávislých senátních kandidátů. Stranám a hnutím však novela zákona o sdružování v politických stranách ukládá v § 17a povinnost zřídit hned čtyři různé účty:

A. tzv. "zvláštní účet" pro příjmy z taxativně vymezených zdrojů, a to konkrétně státních příspěvků (všechny), darů a bezúplatných plnění - tento účet musí být veden jako transparentní, zákon na něj klade další nároky jako zajištění přístupnosti historie tohoto účtu nejméně za období posledních tří let a především podmínku uvedení účelu každé platby;
B. účet pro plnění z pracovněprávních vztahů ke straně či politickému institutu - strana jej zřizuje jen, má-li takové závazky (počet zaměstnanců oznamuje strana také ve výroční zprávě);
C. volební účet - zde zákon o sdružování v pol. stranách odkazuje na volební zákony, povinnost zřídit tento účet tedy vzniká účastí v jiných než komunálních volbách. Příjmem na volebním účtu mohou být jen převody z dalších uvedených stranických účtů.[123]
D. účet pro "ostatní příjmy a výdaje" - provozní účet pro jakékoliv další příjmy vyjma ty evidované na zvláštním účtu (např. členské příspěvky, příjmy z nájmů či z účasti na podnikání obchodních společností) a jakékoliv provozní nevolební výdaje.

Strany mohou ke své činnosti využívat jen prostředky na těchto účtech, ty musejí být vedeny jen u tuzemských bank nebo zahraničních bank s tuzemskou pobočkou. Výjimkou jsou jen výdaje v hotovosti nepřevyšující pět tisíc korun (výběr hotovosti z kteréhokoliv výše uvedeného účtu však musí být taktéž uveden v účetnictví). Podmínka vedení účtů u tuzemských bankovních institucí koresponduje také se zákazem vlastnictví majetku mimo Českou republiku (§ 17 odst. 11 ZSPS). Zákon zde tedy klade výrazně vyšší požadavky na politické strany a hnutí oproti osobám kandidujícím samostatně. Zákon o sdružování v politických stranách však řeší komplexně dlouhodobé hospodaření stran, zatímco v případě nezávislých kandidátů upravuje

[122] ONDRÁČKA, David; VYMĚTAL, Petr. Financování předvolební kampaně do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2013 [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.transparentnivolby.cz/snemovna2013

[123] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot9

jen financování kampaně jako takové. Jistou disproporci v evidenci běžných příjmů a darů poskytnutých na kampaň částečně řeší ex post povinnost předkládat zprávu o financování kampaně, v níž jsou dary a bezúplatná plnění poskytnutá na kampaň evidována zvlášť.

Povinnost zřídit volební účet volební zákony ukládají všem kandidujícím stranám, volebním koalicím a nezávislým kandidátům. V případě prezidentských voleb vzniká povinnost zřídit zvláštní volební účet přímo kandidátovi bez ohledu na to, kdo podal kandidátní listinu.[124] V případě voleb senátních je kandidujícím subjektem ten, kdo podal kandidátní listinu, jež byla úspěšně zaregistrována. Podává-li tedy kandidátní listinu politická strana, hnutí či koalice, vede volební účet ona. Ze znění zákona vyplývá, že takový kandidátní subjekt zřizuje pro celé volby jeden volební účet. V řádných senátních volbách v říjnu 2018 jsme tak mohli najít např. na volebním účtu STAN volební výdaje sedmi různých kandidátů. V takovém případě je však výdaje nutné evidovat takovým způsobem, aby bylo možné jednoduše identifikovat, jakému subjektu tento výdaj náleží.[125] Volební účet je povinna zřídit také registrovaná třetí osoba. Zákon jí umožňuje vložit na tento účet prostředky pouze převodem z jiného účtu.

5.3.2. Provozní personální náklady stran

Praxe permanentní kampaně, tedy kontinuální cílené politické komunikace i mezi volbami, dala vzniknout stálým marketingovým a komunikačním aparátům uvnitř stran. Vzniká zde tedy problém, jak zahrnout činnost tohoto aparátu do volební kampaně. Úřad ve svém stanovisku ke sněmovním volbám v roce 2017 uvádí, že "*využívání služeb poradců, marketérů, expertů na PR a sociální sítě a podobně, které slouží k propagaci daného kandidujícího subjektu či jeho kandidátů, lze považovat za integrální součást volební kampaně.*[126] Jedná-li se o externí pracovníky či interní zaměstnance s předmětem činnosti politického marketingu, jedná se v plné výši o náklad kampaně. V případě stálých pracovníků s nevolební agendou Úřad považuje za volební výdaj zvýšený úvazek či placené přesčasy, je-li důvodem navýšení práce na kampani. Pracuje-li zaměstnanec na kampani nad rámec svých pracovních povinností bez nároku na odměnu, hledí se na něj jako na dobrovolníka, jeho práci je tedy nutno započítat jako bezúplatné plnění ve výši ceny obvyklé. V oddělení stálých zaměstnanců od externích

[124] Kandidátní listinu může dle § 21 zákona o volbě prezidenta republiky podat nejméně dvacet poslanců, deset senátorů, anebo občan, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50000 občany s aktivním volebním právem.

[125] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot39.

[126] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot20.

pracovníků nám mohou pomoci výroční zprávy stran, v nichž vyhláška Úřadu vyžaduje údaj o počtu zaměstnanců (resp. v ročním průměru dle úvazků) podle vykonávané práce.

Tabulka č. 5: Zaměstnanci politických stran podle výročních zpráv z roku 2017

Strana	Počet zaměstnanců	Mzdové výdaje (v Kč)
ANO	16	16 100 828
ODS	44	28 986 208
Piráti	2	1 155 551
SPD	5	83 236
KSČM	305	51 836 487
ČSSD	122	56 357 129
KDU-ČSL	40	18 471 405
TOP 09	25	2 918 549
STAN	1	584 720

Zdroj: výroční zprávy stran zveřejněné na stránkách Úřadu, dostupné online: www.udhpsh.cz

Z výše uvedených čísel vidíme značnou disproporci v evidenci zaměstnanců, resp. osob podílejících se na kampani. Zatímco některé z výše uvedených stran evidují jako zaměstnance např. pozice pomocník v kampani (TOP 09) nebo hosteska (SPD) či hustou síť místních koordinátorů (KSČM a ČSSD), jiné strany s evidentně silnou personální stránkou kampaně evidentně promítají tyto pracovníky mezi běžný nákup služeb.

5.3.3. Náklady hrazené z veřejných rozpočtů

Do volební kampaně koaličních stran či kandidátů v úřadě se logicky promítá jejich činnost v dané pozici. Specifickou otázkou je např. využívání služebních vozidel v rámci volební kampaně, a to zejména v případě členů vlády a prezidenta. Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů umožňuje členům vlády a prezidentu republiky užívat služební vozidlo včetně řidiče i k osobním účelům, tedy logicky i pro účely kampaně. Takové náklady je tedy nutné započítat do výše volebních nákladů. Tento výklad potvrzuje ve svém stanovisku i Úřad.[127] Jedná se dle něj ale o výdaj sui generis, nikoliv o bezúplatné plnění podle zákona o sdružování

[127] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot36.

v politických stranách, podle kterého strana ani dar od státu přijmout nesmí (konkrétně § 18 ZSPS). Ve zprávě o financování volební kampaně 2017 uvedlo výdaje na provoz služebních vozidel ministrů z vládních stran jen hnutí ANO, ČSSD výslovně uvedla, že k užití služebních vozidel pro kampaň nedošlo, KDU-ČSL se tímto výdajem ve zprávě vůbec nezabývala.

Velkým tématem prezidentských voleb 2018 byly návštěvy krajů prezidenta Miloše Zemana obhajujícího ve volbách svůj post. Prezident Zeman navštívil v době volební kampaně 22 měst, přičemž výdaje z rozpočtu těchto měst či krajské samosprávy vyšly celkem na 715 tisíc korun.[128] Jan Outlý, člen Úřadu, opakovaně upozorňoval na nutnost evidovat tuto částku jako poskytnuté bezúplatné plnění, ve zprávě o financování kampaně však uvedena nebyla.[129] K této věci se následně vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí Vol 47/2018-47. V odůvodnění rozhodnutí uvádí, že po úřadující osobě *"nelze spravedlivě požadovat, aby nebyl určitou dobu před volbou vidět nebo nevykonával svou funkci tak, jako ve zbytku jeho volebního období."* Měřítkem tak může být právě výjimečnost daných aktivit v kontextu běžného výkonu funkce. Taková interpretace by však bez dalšího opomíjela záměrně od počátku výkonu funkce vedenou permanentní kampaň. NSS dále uvádí nutnost prokázat, že napadaná propagace je *"jednoznačně mimo výkon funkce a jedná se ryze nebo téměř výlučně o kampaň, která měla být zohledněna v limitech uvedených v zákoně".* Důležitějším měřítkem je tedy běžný výkon funkce, tedy souhrn Ústavou potažmo zákony a dalšími právními předpisy stanovených práv a povinností. Konkrétní obsah tohoto pojmu však může být vzhledem k rozsahu faktické činnosti volených zástupců nadále diskutabilní.

5.3.4. Výdajové limity

Volební novela rozšiřuje princip zastropování volebních výdajů z první přímé prezidentské volby, která jako první zavedla toto dlouho diskutované opatření[130], i na všechny další volby (vyjma komunálních). Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely volebních zákonů č. 322/2016 Sb. uvádí jako jeden z cílů zákonné úpravy financování volební kampaně "*zajištění srovnatelných podmínek z hlediska výše částky, kterou lze na volební kampaň využít."*[131] Na tento požadavek lze pohlížet i z hlediska ústavní zásady rovného přístupu k voleným funkcím vyjádřené v čl. 21 odst. 4 Listiny. Výše státního příspěvku na činnost

[128] GURYČOVÁ, Kristýna. *Účet pro Zemana za mítinky s občany před volbami? 715 tisíc korun. Možné sankci ale prezident unikne.* [Online] iRozhlas.cz 28. 2. 2018 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-setkani-s-lidmi-cesty-do-kraju-urad-pro-dohled_1802280600_kno.

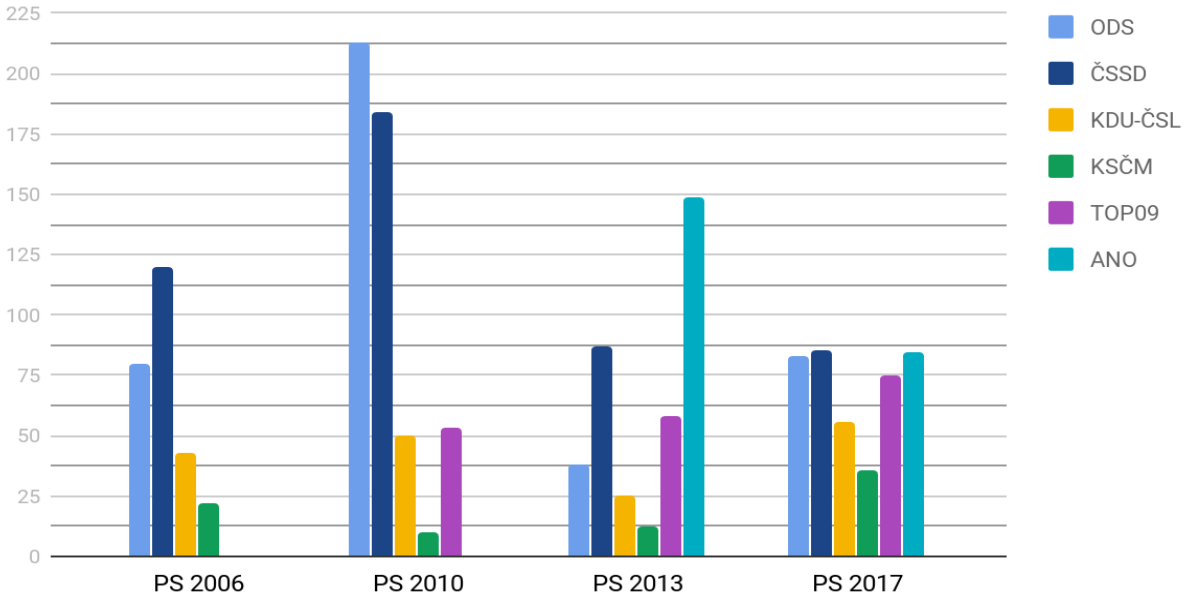
[129] ÚDHPSH. Zpráva o financování volební kampaně Miloše Zemana. 2018. Dostupné online: www.udhpsh.cz/wp-content/uploads/2018/07/zprava-o-financovani-volebni-kampane-milos-zeman2018.pdf

[130] Zastropování výdajů na volební kampaně se z roviny politické diskuze dostalo do legislativního procesu poprvé s návrhem ČSSD v roce 2011.

[131] Důvodová zpráva k zákonu 322/2016 Sb.

a náhradu volebních výdajů reflektuje až volební výsledek, tedy stanovuje startovní čáru až na konci závodu. Rovnost šancí v politickém boji je přitom do značné míry přímo spjatá s finančním zázemím stran či kandidátů. Nerovnost v prostředcích vynaložených na volební kampaň stranami je zřejmá. Rekordními byly volby do PSP v roce 2010, na které dvě nejsilnější strany ČSSD a ODS vynaložily bezmála 400 milionů, tedy řádově více než ostatní parlamentní strany.

Graf. č. 1: Výdaje na kampaně ve volbách do Poslanecké sněmovny 2006-2017 (v mil)



Zdroj: vlastní zpracování podle výročních zpráv stran

V nastavení výdajových limitů můžeme vidět také regulaci příjmů ze soukromých zdrojů, tedy předcházení jistých rizik vyplývajících z nadměrné výše soukromých darů a z nich potenciálně vznikajících vazeb.[132] Otázkou je, zda nemá být tento problém řešen pouze na příjmové straně omezením maximální výše darů, které ostatně zákon zavádí také. Někteří odborníci vnímali limity dlouho jako prostředek ultima ratio. Vojtěch Šimíček např. rozlišil dva přístupy k limitaci výdajů, a to "měkký přístup" spočívající v transparentnosti volebních výdajů a předpokladu nepopulárního obrazu nepřiměřené výše výdajů, a "tvrdý přístup" spočívající ve stanovení pevné nepřekročitelné částky.[133] Zákon stanovuje limit ve výši 90 milionů korun do sněmovních voleb, 50 milionů korun do voleb do Evropského parlamentu, v krajských volbách celkovou částku 7 milionů krát počet krajů, v nichž je zaregistrována

[132] ŠUTKA, Pavel. *Zákon o volbě prezidenta republiky - přednosti a nedostatky ve srovnání s úpravami států Evropské unie.* Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-169-4. Str. 155
[133] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Limity výdajů na volební kampaně.* Jiné právo 2010 [online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: http://jinepravo.blogspot.com/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html.

kandidátní listina dané strany. V případě dvoukolových voleb (tedy voleb prezidentských a senátních) stanovuje zákon vyšší limit pro případ, že se kandidát zúčastní druhého kola. Nejedná se o dva limity pro první a druhé kolo, ale o celkový součet výdajů, tedy stav ke konci druhého kola volby. Kandidát tedy může teoreticky riskovat překročení limitu pro první kolo do výše odpovídající kolu druhému ještě před jeho konáním. Diskutovanou otázkou prezidentských voleb v roce 2018 bylo také zapojení neúspěšných kandidátů z prvního kola v kole druhém, tedy v pokračování jejich kampaně ve prospěch jednoho z postupujících kandidátů. Právě ono „pokračování kampaně" se stalo základem stanoviska Úřadu. Jelikož kampaň probíhá až do konce druhého kola voleb (koná-li se), pak je i neúspěšný účastník prvního kola stále účastníkem kampaně. Může tedy dál vést kampaň svým jménem a na své náklady, byť ve prospěch jiného kandidáta. Poskytl-li by však jinému kandidátovi jen finanční prostředky či např. billboardy[134] a jiné komunikační nástroje, jejichž využití by bylo následně jen v rukou postupujícího kandidáta, bylo by takové plnění považováno za dar či bezúplatné plnění vůči tomuto kandidátovi, tedy i se všemi finančními limity na jeho straně.[135]

Tabulka č. 6: Výdajové limity pro všechny kampaně podle volebních zákonů

	Sněmovna	**Senát**	**EP**	**Kraje**	**Prezident**
1. kolo	90 mil.	2 mil.	50 mil.	7 mil. na 1 kraj[136]	40 mil.
2. kolo		+ 500 tis.			+10 mil.
RTO*	1,8 mil.	40 tis.	1 mil.	140 tis. na 1 kraj	800 tis.
RTO 2. kolo		+10 tis.			+200 tis.

*RTO = registrovaná třetí osoba

Ve výši limitů v jednotlivých typech voleb nacházíme zjevnou disproporci ve volbách do Sněmovny a do Evropského parlamentu. Přitom se v obou případech jedná o kampaně celostátní, stranické.[137] Nutno však vzít v potaz zkušenost z dosavadních voleb do EP, na něž strany vydaly řádově méně než na volby sněmovní. Nejvyšší náklady ve volbách do EP

[134] Takovou nabídku poskytl po prvním kole prezidentských voleb 2018 např. Michal Horáček. Viz ČTK. *Horáček podpořil před druhým kolem Drahoše. Nabídl mu i své billboardy* [Online] iRozhlas.cz, 13. 1. 2018 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: www.irozhlas.cz/volby/michal-horacek-podpora-jiri-drahos-billboardy_1801131755_ako.

[135] Stanovisko ÚDHPSH k volbě prezidneta republiky 2018. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-prezident#ot33.

[136] Celkem tedy max. 91 mil. (13 krajů).

[137] Na tuto skutečnost poukazují např. Matušková a Konrád v MATUŠKOVÁ, Anna, KONRÁD, Jakub. *Vliv legislativních úprav na financování politických stran a politických kampaní v České republice.* [Online] Institut pro politiku a společnost 2015 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: www.politikaspolecnost.cz/wp-content/uploads/2015/08/IPPS_P_PAPER_30_cervna.pdf

v roce 2014 přiznala ČSSD ve výši 25 mil. korun.[138] Ve volbách do EP v roce 2019 přiznalo nejvyšší výdaje hnutí ANO (32 mil. Kč), žádná další strana nepřekročila hranici 20 milionů.

Tabulka č. 7: Výdaje na kampaně do PSP 2017 a EP 2019

strana	ČSSD	ANO	ODS	TOP09	STAN	KDU	SPD	KSČM	Piráti
PSP 2017	85,3	83,3	82,7	74,8	56,7	55,6	33,2	28,8	16,4
EP 2019	12,5	32	17,5	15,5		19	23	11	9

Zdroj: výroční zprávy stran (zveřejněné na stránkách UDHPSH)

Na příkladu sněmovních voleb z roku 2017 vidíme, že pro velké parlamentní strany se skutečně stal limit 90 milionů korun pro kampaň směrodatným. Pohyb na hranici tohoto limitu však může zároveň svádět k jeho obcházení, ať už zapojením účelově registrovaných třetích osob, účelovým náborem stabilních stranických zaměstnanců či nasazením nejrůznějších komunikačních prostředků, jejichž započtení coby volebního materiálu může být spekulativní (viz např. dříve zmiňované knihy).

Předmětem limitů jsou veškeré volební výdaje, tedy dle § 16c ZVP "*součet všech peněžních prostředků nebo jiných plnění ocenitelných v penězích, které kandidující politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát vynaloží na úhradu nákladů volební kampaně"*. Ačkoliv zákon hovoří jen o nákladech vynaložených kandidujícím subjektem, Úřad operuje s přičitatelností výdajů třetích subjektů, které vedou kampaň s vědomím kandidáta. Příkladem budiž již uvedené Úřadem „přikázané" započtení výdajů Soukromníků ke kampani ODS před sněmovními volbami 2017.

5.4. Souběh voleb

Se souběhem vícero voleb dochází především k problémům oddělení jednotlivých kampaní. Ačkoliv propagační výstupy mohou v očích voliče splývat, účetnictví kampaní musí být striktně odděleno. Výdaje na každou kampaň lze hradit jen z příslušného zvláštního účtu, pro každou kampaň zvlášť je nutno zveřejnit seznam dárců a odevzdat závěrečnou finanční zprávu. Souběh voleb nabízí také široký prostor pro machinaci s výdajovými limity, a to především v případě souběhu s komunálními volbami, na které se nová volební legislativa nevztahuje. První praktickou zkušenost s touto problematikou máme z komunálních a senátních

[138] Výroční finanční zpráva ČSSD za rok 2014. Dostupné online: www.cssd.cz/media/tiskove-zpravy/vyrocni-financni-zprava-cssd-za-rok-2014.

voleb v roce 2018.[139] V nich figurovalo 64 z 236 senátních kandidátů také na kandidátní listině komunálních voleb.[140] Ačkoliv mohou být volební materiály výslovně odděleny na senátní a komunální kampaň, k propagaci kandidáta dochází ve všech případech a promítá se do obou voleb současně. Vyvstává tedy otázka, jakou část komunální kampaně započíst také do kampaně senátní. Úřad se k této problematice vyjádřil ve svém stanovisku již před komunálními volbami. V zásadě vyžaduje započítat výdaje v poměru, v jakém je na volebních materiálech do komunálních voleb vyobrazen či zmíněn dotyčný senátní kandidát, či jaká část materiálu se věnuje senátním volbám, vyjma marginálních zmínek např. ve výčtu kandidátů či hromadných fotografiích. Dominuje-li danému volebnímu materiálu senátní kandidát, byť by byl označen jako kandidát do zastupitelstva, započte se tento výdaj mezi výdaje senátní kampaně. Explicitní označení, jakých voleb se daná propagace týká, není nutné. Nicméně v případech stranické propagace, resp. „sdělení propagující stranu účastnící se senátních voleb", ze které jednoznačně není zřejmé, jedná-li se o senátní či komunální volby, bude takový výdaj připočten na vrub senátní kampaně.[141] Vzniká tím zde jakási samostatná kategorie stranické senátní reklamy i bez konkrétního kandidáta. Problém v souběhu voleb vzniká i v případě dvou regulovaných kampaní, v takovém případě půjde možná o problém o to komplikovanější. Další test této situace přinesou pravděpodobně krajské a senátní volby v roce 2020. V nich bude nutné pracovat s oběma výdajovými limity a předejít tomu, aby se mezi kampaněmi volně přelévaly, nebo aby naopak docházelo k jejich duplicitnímu započtení.

5.5. Komunální kampaně

Jak již bylo uvedeno, volební novela se takřka shodně promítla do všech jednotlivých volebních zákonů, výjimkou je jen zákon o volbách do zastupitelstev obcí, v němž zůstává nadále velmi skromná úprava volební kampaně ve znění z roku 2001. Důvodová zpráva k zákonu 322/2016 Sb. přímo uvádí jako důvody následující: *"Převážná část kandidujících subjektů v komunálních volbách jsou totiž sdružení nezávislých kandidátů a nezávislí kandidáti, pro které by nastavená opatření působila jako nepřiměřená zátěž a faktor odrazující kandidovat, což by v řadě, zejména menších obcí, mohlo být příčinou nekonání voleb pro nedostatek kandidátů."* S tímto názorem zákonodárce lze souhlasit, nutno však dodat, že častým účastníkem

[139] K překrytí části celostátních kampaní došlo již na podzim 2017, kdy se po dobu 57 dní překrýval běh kampaní sněmovních a prezidentských voleb. Vzhledem k absenci jasně stranického kandidáta a obdobné regulaci kampaní tento souběh nepřinesl větší problémy, resp. nezabýval se jím zevrubněji ani dohledový úřad.

[140] Vlastní rešerše z kandidátních listin na volby.cz.

[141] Stanovisko ÚDHPSH k volbám do Poslanecké sněmovny 2017. [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot44.

komunální politické soutěže jsou malá komunální hnutí trvale registrovaná podle ZSPS[142], jehož novelizace zákonem č. 302/2016 Sb. na ně dopadá bez rozdílu. Relativně přísné podmínky evidence financování kampaně lze opravdu zejména v případě menších obcí považovat za nadměrnou zátěž, přesto zůstává otázkou, zda nemohla novela začlenit do zákona o volbách do obecních zastupitelstev alespoň definici volební kampaně a požadavek čestnosti a poctivosti volební kampaně. Oba tyto prvky dnes obsahují všechny zbývající volební zákony.[143] Soudy se přitom s návrhy na neplatnost komunálních voleb z důvodu jejich neetičnosti potýkají často, přičemž jsou odkázány jen na ústavní limity výkonu volebního práva a ochrany svobodné politické soutěže.[144] Zákonodárce tak v tomto případě propásl příležitost reagovat na ustálenou judikaturu a reflektovat ji přímo v textu zákona. Důvodová zpráva k zákonu 322/2016 Sb. nechává k diskuzi úpravu kampaně v případě větších měst, pro což by však bylo nutné jejich vyčlenění z jednotného systému komunálních voleb či stanovení zvláštní kategorie obcí ve volebním zákoně. Podoba kampaní ve větších městech už ale odlišná ze své podstaty je, volební výdaje zde šplhají do milionů korun, celkové stranické výdaje hnutí ANO na komunální volby v roce 2018 dokonce dalece přesáhly výdajový limit parlamentních voleb (140 mil., z toho 34 mil. jen v Praze).

Tabulka č. 8: Výdaje parlamentních stran na komunální volby 2018 (podle výročních zpráv)

	ANO	ODS	TOP 09	ČSSD	STAN	SPD	KDU-ČSL	KSČM	Piráti
v mil. Kč	140,2	83,5	34	29,3	25,6	24,6	19	9	9

V případě hlavního města Prahy může být do budoucna absence úpravy volební kampaně a dohledu nad ní důvodem k zařazení voleb po bok voleb krajských. V případě rozšíření současné úpravy na hlavní město Prahu bez časového oddělení voleb magistrátu a městských částí by prakticky nebylo možné oddělit tyto souběžně probíhající kampaně (maximum obsahu by logicky kandidující subjekty vydávaly za kampaň do zastupitelstev městských částí). Otázkou tedy je, zda zanést alespoň část pravidel (jako např. povinnost označení zadavatele) do všech komunálních kampaní, či zda vytvořit kategorii např. statutárních měst a klást na místní kampaně stejné požadavky jako na ostatní typy voleb.

[142] Srov. ČSÚ. *Celkový přehled o účasti volebních stran ve volbách do zastupitelstev obcí 2018.* Dostupné online: www.czso.cz/documents/10180/91840275/2200341905.pdf/e6343129-768b-4feb-834e-a6897f251da9?version=1.0

[143] GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan; WINTR, Jan. *Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně.* In Právní rozhledy 24/2005, s. 889. Praha: C. H. Beck, 2005.

[144] Příkladem budiž případ voleb v Krupce. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2011, č. j. 15 A 92/2010-51, v němž soud výslovně odmítl brát v potaz požadavek čestnosti a poctivosti, z důvodu, že v tomto volební zákoně není explicitně uveden. Ústavní soud následně toto rozhodnutí zrušil nálezem Pl. ÚS 57/10. V něm spatřoval finanční odměnu za hlasování jako obchodně-tržní pojetí volební kampaně za nepřípustné s odkazem na čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny a čl. 1,5 a 102 Ústavy. Posledním velmi sledovaným příkladem byly také zrušené volby ve Strakonicích viz IV. ÚS 1767/19.

6. Závěrečné zprávy a jiné povinně zveřejňované informace

Novela výrazně rozšiřuje výkazní povinnost stran, která v předchozím období spočívala jen v předložení jedné souhrnné výroční zprávy. Zákon o sdružování v politických stranách a hnutích tuto povinnost zachovává, avšak výrazně konkretizuje obsah výročních zpráv (§ 19h ZSPS).[145] Vzor formuláře dříve stanovený vyhláškou ministerstva vnitra[146] pak vystřídal vzor stanovený vyhláškou Úřadu dále specifikující některé požadavky. Struktura formuláře je velmi návodná, co se týče sledovaných finančních operací a toků:

1. účetní závěrka[147];
2. přehled o celkových příjmech a výdajích (provozní, volební, výdaje na daně a poplatky),
3. přehled obchodních společností, v nichž má strana podíl[148];
4. přehled zápůjček, úvěrů aj. dluhů, a to jednotlivě v konkrétní výši i splatnosti
5. dary a bezúplatná plnění včetně identifikace dárců (nyní společně fyzické i právnické osoby)
6. zvlášť bezúplatná plnění, jejichž obvyklá cena převyšuje 50 000,- Kč;
7. majetek získaný dědictvím či odkazem a
8. přehled o členech strany, jejichž celkový členský příspěvek v kalendářním roce přesáhl částku 50 000 korun[149].

Významnými novinkami jsou z výše uvedených informací především samostatná evidence bezúplatných plnění, diferenciace volebních výdajů, údaj o počtu zaměstnanců a detailnější informace o úvěrech. Zůstává již od roku 2000[150] vyžadovaný audit účetní závěrky, nově zákon limituje možnost určit stejného auditora maximálně pět let po sobě (lhůta běží dle přechodných ustanovení od 1. 1. 2017). Stejný požadavek pak zákon klade i na obchodní společnosti, v nichž má strana podíl. Povinnost auditu potvrdil Nejvyšší správní soud již v roce 2015 ve svém rozhodnutí Pst 11/2014 - 33 ze dne 4. 2. 2015 stranám i v případě, kdy strana nevykáže žádné příjmy ani výdaje. Výdaje na volby, dosud uváděné jen v celkové částce za kalendářní rok,

[145] Detailnější výroční zprávy vyžadovala doporučení GRECO z roku 2011, a to jak na straně výdajů, tak darů nad určitou částku. GRECO doporučilo také podávání častějších výdajů, což v podstatě splňuje kombinace výroční zprávy a zpráv o financování volební kampaně, potažmo přehled dárců před volbami. Splněna je také podmínka dálkového přístupu k těmto výkazům.

[146] Vyhláška č. 273/2005 Sb., o vzoru formuláře pro předkládání výroční finanční zprávy politickými stranami a politickými hnutími Poslanecké sněmovně.

[147] Podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a vyhlášky č. 504/2002 Sb., o účetnictví pro účetní jednotky, u kterých hlavním předmětem činnosti není podnikání, pokud účtují v soustavě podvojného účetnictví

[148] Čtvrtá průběžná zpráva GRECO kritizuje v tomto ohledu nedostatek údajů o aktivech a pasivech těchto obchodních společností. Tyto údaje obsahují povinně zveřejňované účetní závěrky samotných obchodních společností. Faktem však je, že splnění této povinnosti je již mimo působnost Úřadu.

[149] Požadavek zvláštní evidence těchto skutečností zavedla již novela zákona č. 556/2004 Sb.

[150] Požadavek auditní zprávy o ověření účetní závěrky zavedl již zákon č. 340/2000 Sb.

jsou nově členěné podle jednotlivých voleb, kterých se strana zúčastnila. Zákon dříve nevyžadoval žádnou bližší specifikaci volebních výdajů, z výročních zpráv tak (nezveřejňovala-li strana dobrovolně detailnější výkaz), nebylo možné identifikovat použité komunikační prostředky či dodavatele. Tento problém šel ruku v ruce s množstvím neoznačené reklamy, z velké části negativní, či netransparentních slev reklamních společností.

Vedle výročních zpráv dle zákona o sdružování v politických stranách však nově přibyla povinnost dalšího výkazu. Volební zákony vyžadují předložit do 90 dnů od vyhlášení výsledku voleb samostatnou zprávu o financování volební kampaně (např. § 16d odst. 2 ZVP). Ta již vyžaduje podrobnou evidenci volebních výdajů s uvedením účelu. Z takových výkazů lze ve velké části případů identifikovat jednotlivé platby za konkrétní plnění. Zpráva o financování však nevyžaduje identifikaci dodavatele, činí tak pouze v případě poskytnuté slevy. V praxi se proto setkáváme s případy, kdy jsou výdaje na kampaň rozděleny ve zprávě o financování popř. i v účetnictví odevzdaném Úřadu jen do několika nákupů služeb produkční společnosti, jež kampaň realizuje skrze další subdodávky.[151] Zpráva dále obsahuje údaje o dárcích v období volební kampaně, o nepeněžních plněních souvisejících s kampaní, výdaje hrazené samotnými kandidáty[152] a peněžité dluhy, k jejichž splnění se kandidující subjekt v souvislosti s financováním volební kampaně zavázal.[153] Vedle této zprávy je ještě nutné doplnit povinnost zveřejnění seznamu dárců, resp. oznámení identifikujících osob, jež poskytly dar, bezúplatné plnění či se zavázaly k plnění volebních výdajů, nejpozději 3 dny před volbami. V tomto termínu je kandidující subjekt povinen uvést seznam dárců na svých internetových stránkách (§ 16c odst. 4 ZVP). Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu 322/2016 Sb., účelem tohoto opatření je informovanost voliče tak, aby se před svým rozhodnutím ve volbách mohl seznámit se sponzory, potažmo i s potenciálním porušením pravidel kampaně. Tuto povinnost nesplnili podle informací Úřadu v termínu u prezidentských voleb v roce 2018 tři kandidáti[154], ve sněmovních volbách 10 stran a hnutí[155], v řádných senátních volbách v roce

[151] Viz např. oficiální volební výdaje Michala Horáčka komentované v předchozí kapitole této práce „Kampaň vedená vědomě skrze třetí osoby".

[152] Z parlamentních stran uvedly nenulové částky u výdajů hrazených samotnými kandidáty jen SPD a KSČM, v prezidentské volbě vykázalo vlastní výdaje 5 z 9 kandidátů (vyjma V.Kulhánka, P. Hanniga, M. Hilšera a M. Zemana). Zdroj: zprávy o financování volebních kampaní zveřejněných na stránkách ÚDHPSH.

[153] Rozhodné datum pro uvedení výše závazků je datum, k němuž byla zpráva o financování kampaně zaslána Úřadu.

[154] ČT24. *Tři kandidáti na prezidenta nezveřejnili údaje o darech na kampaň.* [Online] 9. 1. 2018 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2356051-tri-kandidati-na-prezidenta-nezverejnili-udaje-o-darech-na-kampan

[155] GURYČOVÁ, Kristýna. *Strany nezveřejnily dárce, od dohledového úřadu dostaly pokuty přes půl milionu korun.* [Online] iRozhlas.cz, 16. 11. 2017 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné online: www.irozhlas.cz/volby/urad-pro-dohled-spd-tomio-okamura-ods-pokuta-volby-kampan_1711161047_kno

2018 z řad stranických kandidátů 28 z 43 a mezi nezávislými kandidáty dokonce 17 z 19.[156] Takové jednání je dle volebních zákonů přestupkem s možností uložení pokuty ve výši od 20 do 30 tisíc korun. Zprávu o financování a informace o dárcích na kampaň ke 3. dni před začátkem voleb jsou strany a kandidáti povinny zveřejnit také na svých internetových stránkách, resp. na samostatné stránce o financování kampaně[157], na níž jsou podle volebních zákonů povinni zveřejňovat také informace o dárcích (průběžně včetně celkového přehledu do 3 dnů před začátkem voleb), potažmo o převodu zbývajících peněžních prostředků z volebního účtu. Obdobnou povinnost pak zákon ukládá registrovaným třetím stranám, jež jsou povinny vedle čísla volebního účtu zveřejnit do 10 dnů ode dne ukončení volební kampaně na těchto stránkách přehled svých výdajů na kampaň a ponechat jej zde po dobu nejméně 3 měsíců nepřetržitě. V případě výroční zprávy o hospodaření stran dle zákona o sdružování v politických stranách a hnutích není povinnost zveřejnit výroční zprávu o hospodaření strany na internetových stránkách explicitně uvedena, stanovena je jen lhůta 7 dnů od jejího doručení Úřadu, ve které zprávu Úřad zveřejní na svých internetových stránkách.

Právě rozsah zveřejňovaných informací a především povinnost umožnění dálkového přístupu k nim je velkým přínosem nové legislativy. Význam výše uvedených zpráv tak tkví z velké části v transparentnosti směrem k široké veřejnosti. Již předchozí úprava explicitně uváděla, že výroční zprávy stran jsou veřejné, neumožňovala však veřejnosti okamžité nahlížení prostředky dálkové komunikace. Veřejnosti bylo umožněno jen nahlížet a pořizovat výpisy fyzicky v Kanceláři Poslanecké sněmovny. Pro Úřad jsou tyto výroční zprávy samozřejmě zásadním zdrojem informací, vzhledem k jeho rozsáhlé kontrolní pravomoci však ne jediným, jak konstatoval např. NSS v rozhodnutí Pst 18/2017 - 23: "*nově má Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí rozsáhlé pravomoci ke kontrole úplného účetnictví politických stran a hnutí a výroční zpráva má sama o sobě proto o něco menší důležitost, než měla výroční zpráva podle dosavadního pojetí, která byla v podstatě jediným výstupem, který podléhal kontrole veřejnosti a Poslanecké sněmovny.*" Odevzdání a úplnost výročí zprávy zákon přísně sankcionizuje. Jednak finanční sankcí do výše 200 tis. Kč v případě nepředložení v zákonné lhůtě, následně pak pokutou do výše 2 mil. Kč,- v případě neodstranění vad zpráv po výzvě Úřadu (§ 19j odst. 2 písm. d) a e) ZSPS). Pro větší strany, resp. ty, jež získají

[156] ÚDHPSH. Tisková zpráva ze dne 3. 10. 2018. Dostupná online: www.udhpsh.cz/wp-content/uploads/2018/10/2018_10_03_TZ.pdf

[157] Dle stanoviska Úřadu musí jít o veřejně přístupnou internetovou stránku bez nutnosti registrace (tedy nelze např. na sociálních sítích), jejímž hlavním sdělením jsou zákonem vyžadované informace o financování kampaně, nedostatečným je pouze uvedení těchto informací jako dodatečné informace např. v zápatí stránky. Adresu této stránky je kandidující subjekt povinen oznámit Úřadu. Stanovisko dostupné online: https://www.udhpsh.cz/dotazy-odpovedi-poslanecka-snemovna/#ot48.

ve volbách do Sněmovny nejméně 3 %, pak nepředložení úplné výroční zprávy znamená také ztrátu nároku na stálý státní příspěvek (§ 20 odst. 2 ZSPS). Stejně je tomu i v případě příspěvku na mandát.[158] Úřad pro tyto účely sděluje své závěry z posouzení výročních zpráv Ministerstvu financí. Příspěvek na úhradu volebních nákladů dle zákona o volbách do Parlamentu si takovou podmínku neklade. Nepředložení výroční zprávy může nadto vést k pozastavení činnosti politické strany a v případě opakovaného porušení této povinnosti pak k jejímu rozpuštění.[159] Úřad v takových případech, kdy nedojde ani k dodatečnému splnění povinnosti po výzvě, informuje vládu, jež podává návrh Nejvyššímu správnímu soudu, který je oprávněn o pozastavení činnosti či rozpuštění rozhodnout (§ 15 ZSPS). Podle sdělení Úřadu odevzdalo výroční zprávu za rok 2018 v termínu jen 139 z 257 stran a hnutí, z toho 23 stran odevzdalo zprávu neúplnou.[160]

[158] Příspěvek na mandát náleží straně či hnutí v případě zisku mandátu poslance, senátora, člena zastupitelstva kraje či zastupitelstva Hlavního města Prahy.
[159] Nutnost předchozího pozastavení činnosti politické strany či hnutí v případě opakovaného nepředložení výroční zprávy potvrzuje NSS např. ve svém rozsudku ze dne 24. 6. 2009, sp.zn. Pst 22/2008-41.
[160] ÚDHPSH. Tisková zpráva ze dne 15. 4. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/wp-content/uploads/2019/04/2019-04-15-VZF.pdf

7. Úřad pro dohled nad hospodařením stran a hnutí a řízení před ním

Předpokladem efektivní regulace kampaní a fungování Úřadu je nový sankční mechanismus, který novela vnáší do zákona o sdružování v politických stranách i do volebních zákonů, které před její účinností znaly jen přestupek v případě zveřejnění předvolebních průzkumů v období 3 dnů přede dnem voleb. Zákon nyní definuje celou řadu přestupků, jichž se mohou dopustit fyzické či právnické osob nebo pouze strana, hnutí či politický institut. Širokou škálu přestupků pak spojuje působnost Úřadu. Zákon zavádí jednostupňové správní řízení, proti němuž přímo vylučuje rozklad či přezkum v běžném přezkumném řízení (§ 19l odst. 2 ZSPS). Důvodová zpráva k novele ZSPS odůvodňuje tyto parametry řízení koncepcí "malého úřadu". Absenci správního opravného prostředku zákon částečně nahrazuje přiznáním automatického odkladného účinku správní žaloby proti rozhodnutí dle správního řádu soudního. Podání žaloby běžně odkladný účinek dle SŘS nemá.[161] Věcně a místně příslušným je v řízení o žalobách proti rozhodnutí Úřadu Krajský soud v Brně. Proti rozhodnutí krajského soudu pak lze podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.[162] Ten projednával na základě stížnosti první případ pokuty udělené Úřadem teprve v červnu 2019.[163]

Úřad se v prvních letech svého fungování potýkat s celou řadou výkladových nejasností a mezer v zákoně, ať už šlo o definiční znaky kampaně, bezúplatná plnění či souběh voleb. V tomto ohledu lze činnost Úřadu hodnotit jako úspěšnou, když se s velkým množstvím otázek vypořádal ještě před samotnými volbami a nečekal na výklad správních soudů. V uplatňování těchto pravidel však Úřad výrazně pokulhává už od sněmovních, tedy prvních kontrolovaných voleb. Úřad bohužel již od sněmovních voleb 2017 podle všeho kontrolu v relevantním časovém rámci nestíhal, první plán činnosti vznikl až v květnu roku 2018.[164] Systematickou kontrolu sněmovních kampaní zahájil Úřad dokonce až v březnu 2019.[165] Personální poddimenzování Úřadu konstatuje spolu s doporučením na jeho posílení i OBSE ve svém reportu z monitoringu

[161] § 73 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

[162] Standardní kasační stížnost dle soudního řádu správního (§ 102 a násl.)

[163] NSS. Tisková zpráva ze dne 17. 6. 2019. Dostupné online: www.nssoud.cz/Volebni-senat-NSS-se-vubec-poprve-zabyval-pokutou-kterou-za-poruseni-volebni-kampane-ulozil-Urad-pro-dohled-nad-hospodarenim-politickych-stran-a-politickych-hnuti/art/26697?tre_id=135.

[164] ÚDHPSH. Plán činnosti 2018. Č. j.UDH-698/2018-1 ze dne 31. 5. 2018. Dostupné online: www.udhpsh.cz/dokumenty-uradu

[165] ÚDHPSH. Tisková zpráva ze dne 18. 3. 2019. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí odstartuje první kontroly voleb do Poslanecké sněmovny 2017. Dostupné online: www.udhpsh.cz/wp-content/uploads/2019/03/2019-03-18-prvn%C3%AD-kontroly.pdf

sněmovních voleb.[166] Zásahy Úřadu během kampaně před prezidentskými volbami byly minimální, a to bohužel právě v kampani, která se v mnoha ohledech ukázala vcelku extrémní. Teprve až kontroly sněmovnách kampaní ukazují skutečný smysl některých regulativů. Až důsledné účetní kontroly mohou odradit od praxe velkých subdodávek služeb či extrémních slev. Doufejme, že se metodika Úřadu v dohledné době zefektivní a ustálí a kontrola se přesune tam, kde je nejsmysluplnější, tedy do průběhu samotné kampaně.

7.1. Pokuty a jiné správní tresty

Zákon o sdružování v politických stranách umožňuje uložit stranám pokuty bez spodní hranice až do výše 200 tisíc korun, v případě neidentifikované platby na zvláštní účet (v tomto případě i fyzické a jiné právnické osobě) a při neodstranění vad výroční zprávy pokutu až do výše 2 milionů korun. Proporční výši pokuty zákon stanovuje při nevrácení daru přijatého v rozporu se zákonem, a to do výše dvojnásobku tohoto daru, a v případě překročení výdajového limitu na kampaň do výše jeden a půl násobku částky překračující limit. Volební zákony pak stanovují nejnižší sazbu na 10 tis. Kč a nejvyšší na 500 tis. Kč (§ 16h odst. 5 ZVP). Výši uložené pokuty usměrňuje korektiv *"dopadu uložené pokuty na samotnou existenci strany, hnutí či institutu"* (§ 19l odst. 1 ZSPS, § 16i odst. 2 ZVP). Účelem sankčních mechanismů zákona je totiž reagovat na ojedinělá porušení zákona, nikoliv na činnost, která je soustavně a systémově v rozporu s ním a kterou by bylo možné klasifikovat jako činnost dle § 4 ZSPS odůvodňující zásah ve formě pozastavení činnosti či rozpuštění strany dle § 13 až § 15 ZSPS.[167]

Maximální výše sankcí však byla již během legislativního procesu předmětem kritiky neziskových protikorupčních organizací[168] i GRECO, které v Třetí průběžné zprávě o plnění doporučení České republiky[169] z prosince 2015 vyjadřuje *"pochybnosti ohledně adekvátnosti sankcí"* a vyzývá orgány České republiky, aby "*zvážily změnu nastavení výše sankcí, tak aby sankce měly skutečně odrazující účinek."* Neadekvátnost sankcí GRECO ilustruje poměrem k ročnímu rozpočtu velkých parlamentních stran, jenž se i v horní hranici

[166] OSCE/ODIHR. Election Assessment Mission Final Report. THE CZECH REPUBLIC PARLIAMENTARY ELECTIONS 20-21 October 2017. 11. března 2018. Dostupné online: www.osce.org/odihr/elections/czech-republic/375073

[167] PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích: s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-210-3.

[168] Rekonstrukce státu. Stanovisko Rekonstrukce státu k návrhu zákona o financování politických stran ze dne 29. 7. 2015 [Online] cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9477-stanovisko-rekonstrukce-statu-k-navrhu-zakona-o-financovani-politickych-stran.

[169] Greco RC-III (2015) 18E, Třetí hodnotící kolo, Průběžná hodnotící zpráva GRECO z 4. 12. 2015, dostupné online: rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3158

2 milionů korun pohybuje kolem 0,1 % ročních příjmů.[170] Výše pokut a způsob jejich určení byly předmětem hned několika poslaneckých pozměňovacích návrhů. Poslanec Jan Sedláček navrhoval s odkazem na slovenskou úpravu zvýšit dolní i horní hranice sazby u všech přestupků ve volebních zákonech desetinásobně, v zákoně o sdružování v politických stranách pak horní sazbu jednotně na 2 miliony korun ve všech případech. Poslanec Hovorka navrhl v případě neoznačené volební reklamy flexibilní horní sazbu dle "obvyklé ceny propagace". Žádný z těchto návrhů nicméně nebyl přijat.

Vedle přestupků dle ZSPS a volebních zákonů zmiňme ještě kontrolní řád,[171] na nějž zákon o sdružování v politických stranách výslovně odkazuje v povinnosti součinnosti strany při výkonu dohledu Úřadu. V případě neposkytnutí potřebné součinnosti se dle § 15 kontrolního řádu strana dopouští přestupku s hrozbou finanční sankce do výše 500 tis. Kč, tedy v řadě případů se sankcí řádově vyšší než pro původní přestupek proti hospodaření či pravidlům financování kampaně. Velmi mírná je doposud i rozhodovací praxe dohledového úřadu, který v přestupkových řízeních po prvních sledovaných volbách (sněmovní volby 2017) udělil dle informací uvedených ve výroční zprávě úřadu pokuty v celkové výši 748 tis. Kč v celkem 36 případech. V senátních volbách 2018 celkem 185 tis. Kč ve 13 případech a v prezidentských volbách dokonce Úřad udělil pokutu jedinou, a to neregistrované třetí osobě ve výši 40 tis. Kč. Podstatně větší počet správních řízení však Úřad vedl podle zákona o sdružování v politických stranách ve věci neúplných závěrečných zpráv. Za neúplnost zpráv z roku 2017 uložil Úřad pokuty v celkové výši 723 tisíc, o rok později pak 1.596.000,- Kč celkem stovce subjektů.[172] V řadě případů přistoupil Úřad jen k napomenutí[173], jakožto ke správnímu trestu přímo nezmíněnému ve volebních zákonech, ale subsidiárně uložitelnému aplikací zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Správní trest napomenutí má v zásadě dvojí funkci a dopad. V první řadě upozorňuje pachatele přestupku na samotné porušení zákona a možnost udělení finanční sankce v případě opakování či pokračování v protiprávním jednání, sekundárně je prostředkem morálního

[170] Toto číslo uvádí GRECO i Rekonstrukce státu, nicméně za rok 2018 činí tento poměr u parlamentních stran mezi 1,03 % (ANO) a 4,88 % (SPD).
[171] zákon č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole (kontrolní řád).
[172] ÚDHPSH. Tisková zpráva ze dne 29. 8. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/wp-content/uploads/2019/09/2019-09-04-zvlucty.pdf
[173] Za volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017 celkem 32 napomenutí, za senátní volby 2018 napomenutí celkem 11. Podstatně větší počet správních řízení však Úřad vedl podle zákona o sdružování v politických stranách ve věci neúplných závěrečných zpráv.

odsouzení pachatele.[174] Tento dopad však nemusí být zřejmý navenek, není primárně určen ke snižování dobré pověsti pachatele. Tomuto účelu by svědčil více trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku, který zavádí právě nový přestupkový zákon. Jak dokládá důvodová zpráva k tomuto zákonu*: dobrá pověst je pro právnickou osobu značnou hodnotou, lze tedy předpokládat, že hrozba tímto správním trestem může mít určitý odstrašující účinek.* Ačkoliv je tento difamační trest směřován v první řadě vůči obchodním společnostem a podnikatelům, platí tato teze jistě i pro politickou stranu, pro kterou je z povahy politické soutěže zásadní přízeň voličů. Možnost udělení tohoto druhu správního trestu však přestupkový zákon podmiňuje explicitním odkazem zvláštního zákona. V ZSPS ani volebních zákonech bohužel takový odkaz nenajdeme.[175] Úřad tak pouze v rámci své informační činnosti směrem k veřejnosti zveřejňuje výroční zprávy a ad hoc tiskové zprávy o uložených pokutách, avšak bez identifikace pachatelů přestupků. Sama informace o nezákonném postupu při volební kampani může být přitom podstatně efektivnější sankcí než relativně nízké pokuty.

Výraznou sankční funkci má i podmínka vyplacení státního příspěvku Ministerstvem financí pouze za podmínky odevzdání úplné výroční zprávy (§ 20a ZSPS). Nabízí se rozšíření této podmínky i na úplnost zprávy o financování kampaně, minimálně pro příspěvek na úhradu volebních nákladů. V zahraničí najdeme příklady ještě širší penalizace omezením státních příspěvků, např. v jeho procentním krácení v případě překročení výdajových limitů (Rakousko) nebo ve výši dvojnásobku nezákonně přijatého či neoznámeného daru (Německo).[176] Takový sankční mechanismus by však vytvořil nerovné podmínky mezi stranami, bez nároku a s nárokem na státní příspěvek, nadto i mezi nimi se míra finanční závislosti na státním příspěvku, tedy i dopadu takové sankce, značně liší.

7.2. Přestupková imunita

Specifickým nedostatkem současného sankčního mechanismu je Ústavou zaručená přestupková imunita prezidenta republiky (čl. 65 odst. 1 Ústavy). Novela 322/2016 Sb. zrušila institut 3-5členného volebního výboru, jenž byl podle zákona o volbě prezidenta republiky zodpovědný za financování kampaně. Členem výboru nemohl být samotný kandidát,

[174] JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář.* Praha: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-666-1.

[175] Zřejmým důvodem je pozdější účinnost nového přestupkového zákona (k 1. 7. 2017). Přesto nic zákonodárci nebránilo promítnout tuto novelu následně i do volební legislativy. Pro rovné podmínky stranických a nezávislých individuálních kandidátů by však byla nutná zásadní změna přestupkového zákona umožňující udělit tento trest i fyzickým nepodnikajícím osobám.

[176] DRAHORÁD, Vojtěch; NĚMEC, Jan; PECHÁČEK, Štěpán. *Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské unie* (studie č. 1.87). Parlamentní institut 2007 (aktualizace 2011).

který tak sám nenesl deliktní odpovědnost za případné porušení pravidel.[177] Důvodová zpráva k novele 322/2016 Sb. považuje za spravedlivější přenést deliktní odpovědnost na kandidáta. Tím však zákonodárce opomněl zásadní skutečnost, a to právě ústavní přestupkovou imunitu vítěze voleb, tedy v případě ujme-li se Úřadu. Pro případ postihu vítězného kandidáta tu vzniká pouze krátký mezičas do jeho inaugurace,[178] v případě kandidáta obhajujícího mandát pak ani to. Obdobně je tomu u nezávislých senátních kandidátů, v jejichž případě je však imunita jen částečná. Dle č. 27 podléhají poslanci a senátoři za přestupky pouze disciplinární pravomoci komory. Jednací řád Senátu tento postup podmiňuje výslovnou žádostí senátora o projednání podanou příslušnému orgánu komory.[179] V případě jejího podání tedy bude přestupek namísto Úřadu projednávat mandátový a imunitní výbor Senátu. Řízení se v mnoha ohledech liší, avšak co do výše možné sankce je pro rozhodnutí výboru směrodatný stejně jako pro Úřad zákon o sdružování v politických stranách či volební zákony podle dané skutkové podstaty.[180] V případě disciplinárního řízení se senátor připravuje o možnost soudního přezkumu rozhodnutí výboru, potažmo Senátu[181], jak potvrdil také Ústavní soud v rozhodnutí Pl. ÚS 17/14[182]. Nicméně nepožádá-li senátor o projednání přestupku v disciplinárním řízení, postupuje Úřad standardně podle přestupkového zákona.[183] V případě poslanců a senátorů kandidujících za stranu či koalici má deliktní odpovědnost subjekt, který podal kandidátní listinu. U přestupků spáchaných přímo poslanci a senátory platí obdobně pravidla uvedená výše.

7.3. Vztah k soudnímu přezkumu v otázkách voleb

Novela volebních zákonů se řízení ve věcech volebních podle správního řádu soudního dotkla v jediném, avšak ne zcela nedůležitém bodě. Shodně ve všech volebních zákonech[184] zpřísnila podmínky důvodnosti návrhu na neplatnost voleb, hlasování či volby kandidáta v řízení podle § 90 s.ř.s. Namísto pouhé potenciality ovlivnění (slovy původního znění zákona „mohl ovlivnit“) volebního výsledku zákon explicitně vyžaduje prokázání toho, že k porušení volebního zákona

[177] ŠUTKA, Pavel. *Zákon o volbě prezidenta republiky - přednosti a nedostatky ve srovnání s úpravami států Evropské unie.* Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-169-4. Str. 119.

[178] Prezident republiky se ujímá funkce až složením slibu do rukou předsedy Senátu na společné schůzi obou parlamentních komor (čl. 55 a 59 Ústavy).

[179] Ust. § 14 odst. 3 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

[180] Ust. § 16 odst. 2 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

[181] Proti rozhodnutí příslušného výboru v disciplinárním řízení má senátor, proti němuž se disciplinární řízení vede, právo odvolat se k Senátu do 15 dnů od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí (§ 17 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu).

[182] Usnesení Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 17/14 ze dne 13.01.2015

[183] Ust. § 4 odst. 3 a 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

[184] Jedná se o jediný bod novelizace promítající se i do zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

došlo způsobem, který „hrubě ovlivnil“ výsledek voleb. Vzhledem k tomu, že se tento bod do zákona dostal cestou pozměňovacího návrhu, o záměru zákonodárce můžeme jen spekulovat. Nicméně, jak dovozuje i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí Vol 16/2018-33, tato úprava respektuje dosavadní judikaturu NSS i Ústavního soudu, která pro úspěch volební stížnosti vyžaduje určitou intenzitu protizákonnosti a objektivního ovlivnění volebního výsledku (viz rozhodnutí NSS Vol 10/2004-24 a Pl. ÚS 73/04 v kauze Nádvorník). Přesto se Nejvyšší správní soud v rozhodnutí z roku 2018 správně pozastavuje nad trochu paradoxní situací, kdy zákonodárce na jedné straně zásadně rozšiřuje regulaci financování volební kampaně a zároveň na straně druhé výslovně zpřísňuje podmínky přezkumu voleb v důsledku porušení těchto pravidel. Jelikož *„i porušení zákonných ustanovení regulujících financování volební kampaně představuje onu nezákonnost, jejímž následkem by bylo hrubé ovlivnění volby“,* jak uvádí NSS v předmětném rozhodnutí.[185] Soudní přezkum ve věcech volebních však zůstává zcela oddělen od činnosti Úřadu. Zatímco v řízení o pozastavení činnosti stran figuruje Úřad jako oznamovatel,[186] v řízení ve věcech volebních nemá žalobní legitimaci ani žádnou jinou možnost iniciativy.

[185] Usnesení NSS Vol 16/2018-33 ze dne 15. 2. 2018, bod 42.

[186] Návrh NSS na pozastavení činnosti strany podává dle § 15 ZSPS vláda. Nicméně Úřad každoročně na základě kontroly výročních zpráv stran a hnutí podává vládě podnět k podání návrhu na pozastavení činnosti. V roce 2019 tak učinil v 39 případech. Viz tisková zpráva ÚDHPSH ze dne 13. 11. 2019, dostupná online: https://www.udhpsh.cz/wp-content/uploads/2019/11/2019_11_13_pozastaveni-rozpusteni-stran.pdf

Závěr

Novela financování politických stran a volebních zákonů přinesla do podmínek české politické soutěže zásadní legislativní změny. Formálně naplnila všechny podmínky GRECO. Podle Druhé zprávy o plnění doporučení ze dne 23. 3. 2018 splnila Česká republika všechna doporučení v tématu Transparentnost financování politických stran. Dá se tak konstatovat, že u nás novela zavedla určitý evropský standard. Zákonodárce však nevyvinul příliš úsilí jít za tyto minimální požadavky. V ostatních evropských zemích přitom nacházíme dostatek inspirace pro efektivnější předcházení výskytu anonymních dárců, zneužívání slev a bezúplatných plnění nebo vedení ostře difamačních kampaní za hranicí čestnosti a poctivosti. Nicméně i tak přináší novela skutečně širokou paletu legislativních novinek.

Relativně konkrétní definice volební kampaně nahradila sice bohatou, avšak velmi abstraktní judikaturu. Časové vymezení období od vyhlášení voleb výrazně rozšiřuje vnímání volebních kampaní, resp. i všech doprovodných komunikačních aktivit stran a kandidátů. Vzniká nutnost odlišení rutinních komunikačních aktivit od kampaně, provozní náklady stran mohou být dobrým úkrytem neevidovaných volebních výdajů. Výslovný předpoklad existence negativní kampaně přišel ruku v ruce s jasným a srozumitelným pozitivně formulovaným požadavkem označení politické reklamy, který je logickým předpokladem pro efektivní kontrolu volebních výdajů. Vyšší srozumitelnost voliči je spíše druhořadým efektem, jelikož zákon ani rozhodovací praxe úřadu neklade důraz např. na čitelnost takového označení. Pole pro vedení anonymních kampaní se výrazně zúžilo, ačkoliv spolu s novou regulací se začínají objevovat i nové cesty zastírání kampaně. Kampaň vedená třetími stranami nezmizela, novela však pro ni vytvořila zákonný rámec. Nový institut registrované třetí osoby rozšířil působnost regulace volební kampaně ve své podstatě na každou osobu, která se stává potenciálním aktivním účastníkem kampaně. Zajímavější je proto osud třetích osob, které se kampaně zúčastní bez předchozí registrace. Vzniká zde velmi tenká čára dělící prostou angažovanost od cílené propagace ve prospěch či neprospěch kandidáta. Nejistá hranice vznikla také mezi kampaní a rutinní informační činností médií a komunikačních kanálů obcí a krajů, či výkonem případné kandidátovy veřejné funkce.

Ačkoliv legislativa vcelku jasně definuje pojem volební kampaně, s problémem její identifikace, resp. naplnění jejích materiálních znaků, se budeme setkávat naopak častěji než doposud. Co je již volební kampaní, kdo je jejím autorem, či komu je ku prospěchu, to je nyní předmětem monitoringu volebních kampaní, a to jak po obsahové, tak především finanční stránce. Právě regulace financování kampaní se stala stěžejní linií nové zákonné úpravy. Nebyl by důvod zdráhat se označovat volební reklamu, nemusela-li by se následně objevit

i mezi volebními výdaji a započítávat se do limitu kampaně. Úlohou nového dohledového Úřadu není a nemělo by ani být hodnocení čestnosti a poctivosti obsahu volební reklamy či její formy. Úřad jde především po finančních tocích. V hodnocení kontrolní činnosti Úřadu musíme být bohužel ještě zdrženliví. Ačkoliv se Úřad relativně úspěšně popasoval s řadou legislativních mezer a nejasností, výsledky jeho činnosti však v uplynulých volbách spočívají především ve velmi formální kontrole úplnosti zveřejňovaných informací. Dohled nad prezidentskými volbami v roce 2018 nelze označit jinak než jako neúspěch, když kampaně zastřené financováním skrze třetí strany či zneužívající veřejné prostředky skončily jediným přestupkem projednávaným Úřadem. Problémem se ukázaly nikoliv nízké sankce, ale neschopnost jejich důsledného uplatňování. Nepřipravenost a personální poddimenzovanost Úřadu potvrzuje i termín zahájení kontrol volebního účetnictví stran ze sněmovní kampaně s více jak ročním zpožděním. Nicméně průběh těchto kontrol by v případě zrychlení fungování Úřadu mohl být důvodem k optimismu. Poznatky z prvních kontrol potvrzují, že Úřad teoreticky disponuje efektivními prostředky i k rozkrývání kampaní vedených skrze třetí strany či volebních výdajů skrytých za milionové položky reklamních agentur. Velkým úkolem bude kontrola slev a bezúplatných plnění, která jsou jedním z největších slabin nové úpravy co do relativně snadného umělého snižování volebních výdajů a obcházení dárcovského limitu.

Odhlédneme-li od kauzálních projevů sankčních mechanismů zákona, můžeme si všimnout signálů dlouhodobých změn ve fungování politických stran a kandidátů. Výdajové limity, byť v praxi jistě nejsou neprůstřelné, pravděpodobně nastavily trend postupného sbližování volebních výdajů. Tento trend musí potvrdit až další volby, ale např. už v prvních sněmovních volbách jsme mohli vidět vyrovnávání dříve marginální disproporce mezi výdaji jednotlivých stran. Výsledky sněmovních voleb 2017, po kterých se dostalo do sněmovny nejvíce stran v historii samostatné České republiky, dle mého názoru vyvrátily obavy z negativních dopadů zvýšené administrativy na vstup nových subjektů do volebního klání. I v případě prezidentských voleb se ukázala tato administrativní zátěž nepoměrně menší bariérou než např. podmínky registrace kandidátní listiny.

Srovnáváme-li kampaně podle typu voleb, je nutné upozornit na fakt nerovné míry regulace stranických a nezávislých kandidátů (např. podmínky přijetí daru či možnosti půjček). Vnímám jako nešťastné nejen to, že novela propásla příležitost ke sjednocení volebních zákonů do jednotného kodexu, ale také to, že úpravu finančních otázek dotýkajících se volební kampaně novela v mnoha případech nelogicky začlenila jen do zákona o sdružování v politických stranách. Tato nerovnost se bude pravděpodobně projevovat především v senátních kampaních. Absentující příjmový limit (stanovený jinak stranám) bude patrně nadále činit problémy

v prezidentské kampani, u které se pouze volební novela stále nevypořádala s problematikou kampaně zastřené realizací skrze třetí osoby. K úvaze je také rozšíření regulace na komunální kampaně, a to buď aplikací alespoň některých institutů nové legislativy, či její plně vztažení na část obcí (např. statutární či krajská města), samostatnou otázkou jsou vzhledem ke svému rozsahu komunální kampaně v Praze.

Zatímco efektivnost regulativní funkce nové legislativy může být v mnoha ohledech zatím sporná, již teď je zřejmé, jak zásadním krokem byla novela k transparentnosti kampaní. Transparentní účty, výroční zprávy a zprávy o financování kampaně publikované obligatorně skrze Úřad online jsou naprosto zásadními nástroji k veřejné kontrole. Transparentnost je nutné vnímat v širším kontextu dalších aktérů, ať už médií, neziskového sektoru nebo samotných voličů. Těm se nyní dostává podstatně více informací o dárcích stran, tedy jejich formálních i neformálních závazcích a vazbách. Vzhledem ke slabým represivním nástrojům Úřadu tak zůstává reflexe podoby volebních kampaní nadále především na voliči.

Zdroje

1. Seznam použité literatury

KYSELA, Jan. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-731-8.

PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích: s komentářem a judikaturou.* Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-210-3.

ŠUTKA, Pavel. *Zákon o volbě prezidenta republiky - přednosti a nedostatky ve srovnání s úpravami států Evropské unie.* Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN 978-80-7502-169-4.

JUST, Petr; BRUNNEROVÁ, Olga; CHARVÁT, Jakub. *Dobývání Hradu: česká prezidentská volba 2018*. Praha: Togga, 2018. ISBN 978-80-87956-76-2.

KLIMEŠOVÁ, Magdaléna; BUREŠ, Radim; BOUDA, Petr. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012. ISBN 978-80-7330-221-4.

ŠIMRAL, Vít. *Financování českých politických stran*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2016. Politologická řada, sv. č. 58. ISBN 8073254107.

KLIMEŠOVÁ, Magdalena, s přispěním KWIATKOWSKI, Bartosz; KOŠŤÁL, Ctibor; ŠIMRAL, Vít. *Kontrola financování stran Porovnání dohledových institucí ve vybraných evropských státech.* Frank Bold, Praha 2015

FILIP, Jan. *Volební kodex jako zákon*. In *Zákon v kontinentálním právu: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference "Místo a úloha zákona v kontinentálním typu právní kultury: tradice, současnost a vývojové tendence".* Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 8086861066.

GERLOCH, Aleš; TRYZNA, Jan; WINTR, Jan. *Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně.* Právní rozhledy 24/2005.

MATUŠKOVÁ, Anna. *Politický marketing a české politické strany: volební kampaně v roce 2006*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2010. ISBN 978-80-210-5169-0.

LEBEDOVÁ, Eva. *Voliči, strany a negativní kampaň: politická komunikace v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2013. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-7419-158-9.

BRADOVÁ, Eva; ŠARADÍN, Pavel. *Permanentní kampaň a proces vládnutí: politika v éře konzultantů.* Politologica 2008. Olomouc: Univerzita Palackého.

EIBL, Otto; GREGOR, Miloš. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2019. Politologická řada. ISBN 978-80-7325-476-6.

MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb.* Praha: Linde, 2006. ISBN 8072016393.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2015. ISBN 978-80-210-7994-6.

PODHRÁZKÝ, Milan: *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran.* ASPI, a. s., Praha 2008.

CHALOUPKOVÁ, Helena. *Regulace reklamy: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-180-2.

KAMENÍK, M., KUŽÍLEK, O. *Komu slouží radniční noviny? Analýza radničních periodik 2014.* Oživení, o. s., 2015.

JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář.* Praha: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-666-1-

2. Použité zpravodajské a novinové zdroje

ČTK. *Kampaň je i sbírání podpisů pro kandidáta na prezidenta, upozorňuje dohledový úřad.* iRozhlas [online] 30. 8. 2017. Dostupné online: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/uz-samotne-sbirani-podpisu-pro-prezidenta-je-take-kampan-rozhodl-dohledovy-urad_1708301520_bar

JANÁKOVÁ, Barbora. *Billboardy propagující Zemanovu knihu jsou kampaň, tvrdí úřad.* iDnes.cz [online] 20. 12. 2017. Dostupné online: www.idnes.cz/zpravy/domaci/prezidentske-volby-prezident-milos-zeman-kniha-dokazeme-si-vladnout-sami-olympia.A171220_085159_domaci_bja.

ŘÍHOVÁ, Barbora. *Hodně billboardů za málo peněz. ČSSD získala na kampaň obří slevy.* iDnes.cz [online] 26. 4. 2011. Dostupné online: www.idnes.cz/zpravy/domaci/hodne-billboardu-za-malo-penez-cssd-ziskala-na-kampan-obri-slevy.A110426_085621_domaci_bar

WERNER, Lukáš. *Advokát neuspěl se žalobou na Zemana. Nejste kandidát, vzkázal mu soud.* IDNES [online] 12. 2. 2013. Dostupné online: http://zpravy.idnes.cz/zaloba-na-financovanizemanovy-kampane-hulik-fn2-/domaci.aspx?c=A130212_104016_domaci_wlk

NEPRAŠOVÁ, Veronika; ŤOPEK, Martin. *Babiš ve své knize představuje svoji vizi Česka v roce 2035. S polovinou poslanců, bez Senátu a byrokracie.* Hospodářské noviny [online] 19. 6. 2017. Dostupné online: https://archiv.ihned.cz/c1-65772240-babisovo-cesko-sci-fi-bez-senatu

BŘEŠŤAN, Robert. *Za první místo na kandidátce SPD 100 tisíc, za třetí 25. Povinné platby dokládají dary i bývalí členové.* HlidaciPes.org [online] 26. 9. 2019. Dostupné online: https://hlidacipes.org/za-prvni-misto-na-kandidatce-spd-100-tisic-za-treti-25-povinne-platby-dokladaji-dary-i-byvali-clenove

GURYČOVÁ, Kristýna. *Hnutí ANO musí kvůli knize Andreje Babiše zaplatit 31 tisíc, pokutu dostali i jeho odpůrci.* iRozhlas [online] 23. 11. 2017. Dostupné online: www.irozhlas.cz/volby/hnuti-ano-dostalo-pokutu-kvuli-knize-andreje-babise-musi-zaplatit-31-tisic_1711231053_kno

ŘEZNÍK, Lukáš. *Nepovedu osobní kampaň, nepůjdu do debat s protikandidáty, popsal Zeman prezidentskou kandidaturu.* iRozhlas.cz, 10. 3. 2017. Dostupné online: www.irozhlas.cz/zpravy-domov/nepovedu-osobni-kampan-nepujdu-do-debat-s-protikandidaty-popsal-zeman-prezidentskou-kandidaturu_201703101150_lreznik

GURYČOVÁ, Kristýna. *Účet pro Zemana za mítinky s občany před volbami? 715 tisíc korun. Možné sankci ale prezident unikne.* iRozhlas.cz [online] 28. 2. 2018. Dostupné online: www.irozhlas.cz/zpravy-domov/milos-zeman-setkani-s-lidmi-cesty-do-kraju-urad-pro-dohled_1802280600_kno

ČTK. *Zeman přiznal přes 20 milionů na kampaň, reklamu platila SPO i Hrdlička. Drahoš dostal přes 30 milionů.* Publikováno např. na serveru iHned.cz [online] 9. 1. 2018. Dostupné online: https://domaci.ihned.cz/c1-66011810-zemanova-kampan-stala-17-milionu-reklamu-za-nej-platila-spo-i-pratele-milose-zemana-drahos-dostal-34-milionu

ČTK. *Tři kandidáti na prezidenta nezveřejnili údaje o darech na kampaň. 2018*. Publikováno např. na serveru Lidovky.cz [online] 9. 1. 2018. Dostupné online: https://www.lidovky.cz/domov/cast-kandidatu-na-prezidenta-nezverejnila-udaje-o-daru-na-kampan.A180109_085129_ln_domov_ele

BOČEK, Jan. *Osm hříchů aneb analýza volebního účtu budoucího prezidenta Miloše Zemana.* iHned [online] 7. 2. 2013. Dostupné online: https://ihned.cz/c1-59261100-analyza-volebniho-uctu-milose-zemana

GURYČOVÁ, Kristýna. *Strany nezveřejnily dárce, od dohledového úřadu dostaly pokuty přes půl milionu korun.* iRozhlas.cz [online] 16. 11. 2017. Dostupné online: www.irozhlas.cz/volby/urad-pro-dohled-spd-tomio-okamura-ods-pokuta-volby-kampan_1711161047_kno

3. Další internetové zdroje

Doporučení Rec(2003)4 o obecných pravidlech proti korupci při financování politických stran a volebních kampaní z 8. 4. 2003. Dostupné online: https://rm.coe.int/16806cc1f1.

GRECO. *Třetí hodnotící kolo*, 1. 4. 2011. Greco Eval III Rep (2010) 10E Theme II. Dostupné online: https://rm.coe.int/16806c314d

ČSÚ (Český statistický úřad), *Celkový přehled o účasti volebních stran ve volbách do zastupitelstev obcí 2018.* Dostupné online: www.czso.cz/documents/10180/91840275/2200341905.pdf/e6343129-768b-4feb-834e-a6897f251da9?version=1.0

ÚDHPSH. *Průvodce ke kampani do Evropského parlamentu 2019*. ÚDHPSH [Online] Praha 2019 cit. 2. 12. 2019. Dostupné online: www.udhpsh.cz/wp-content/uploads/2019/03/Pruvodce_EP.pdf.

REKONSTRUKCE STÁTU. Stanovisko Rekonstrukce státu ze dne 15. 7. 2015 *"Černá díra jménem politické instituty"*. Dostupné online:
www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9481-cerna-dira-jmenem-politicke-instituty

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Limity výdajů na volební kampaň*. Jiné právo [online]. 21. 12. 2010, Dostupné z: http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html

Právní zpravodaj: měsíčník pro právní praxi: *Politici hledají formu kontroly financování stran*. C. H. Beck [online] 8. 10. 2012 Dostupné z: https://www.beck-online.cz

RRTV. *Analýza obchodních sdělení „Vodňanské kuře.* [online] 26. 10. 2013 [cit. 2. 12. 2019]. Dostupné z:
www.rrtv.cz/cz/files/monitoring/2013_analyza_obchodnich_sdeleni_vodnanske_kure.pdf.

SKUHROVEC, Jiří; TITL, Vítězslav; PALANSKÝ, Miroslav. *Zpráva o financování politických stran 2012 – 2015*, [online] EconLab 2016,
dostupné online: https://econlab.cz/files/2014/10/2016-10-04-financovani_politickych_stran.pdf

ONDRÁČKA, David, VYMĚTAL, Petr. *Financování předvolební kampaně do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 2013*.
Dostupné online: www.transparentnivolby.cz/snemovna2013

4. Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ÚZ č. 162/1998 Sb., Listina základních práv a svobod

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

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

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

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

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

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Zákon č. 40/1994 Sb. o regulaci reklamy

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací

5. Seznam použité judikatury

Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb. (Nádvorník)

Pl. ÚS 526/98 - 70/1999 Sb. (kauza Lastovecká)

Pl. ÚS 57/10 z 18. 1. 2011 (k uplácení voličů v Krupce)

Pl. ÚS 17/14 ze dne 13.01.2015

Pl.ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995, 296/1995 Sb. (působnost NKÚ vůči politickým stranám)

NSS Vol 16/2018-33 ze dne 15. 2. 2018

NSS Vol 50/2018-46 ze dne 21. 2. 2018

NSS Vol 47/2018-47 ze dne 21. 2. 2018

NSS Vol 6/2004-12 ze dne 2. 7. 2004

NSS Vol 5/2006-46 ze dne 26. 6. 2006

NSS Vol 16/2013 - 62 ze dne 19. 02. 2013

NSS Vol 60/2006-1 ze dne 04. 07. 2006

NSS Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb.

Rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 33 A 5/2018-42 ze dne 28. 6. 2019
Rozsudek Krajského soudu v Brně sp.zn. 33 A 1/2018-53 ze dne 7. 5. 2019

Seznam použitých zkratek

ZSPS - zákon o sdružování v politických stranách a hnutích

ZVP - zákon o volbách do Parlamentu

ZVPrez - zákon o volbě prezidenta republiky

ZVEP - zákon o volbách do Evropského parlamentu

ZVZK - zákon o volbách do zastupitelstev krajů

ZVZO - zákon o volbách do zastupitelstev obcí

GRECO - Skupina států proti korupci (The Group of States against Corruption)

OBSE – Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

NSS - Nejvyšší správní soud

ÚS - Ústavní soud

SŘ - správní řád

SŘS - soudní řád správní

PSP - Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR

EP - Evropský parlament

Abstrakt

Cílem této práce je komplexní popis a rozbor novel volebních zákonů a zákona o sdružování v politických stranách a hnutích z roku 2016 (zákony č. 322/2016 a 302/2016 Sb.) Práce plně nevyčerpává otázky hospodaření politických stran a kandidátů, zaměřuje se především na formu a vedení volební kampaně. Částečně se práce vrací i k zákonu o volbě prezidenta republiky v původním znění z roku 2012, který jako první aplikoval některá ustanovení charakteristická pro novou úpravu jako např. výdajové limity. První kapitola práce zasazuje novelu do kontextu porevolučního vývoje legislativy a zahraničních doporučení, jež se staly stěžejním zdrojem pro zákonodárce. Následně se věnuji samotnému pojmu volební kampaně, který nově získává legální definici, která se však přesto neobejde bez nejasností. Ani postavení všech subjektů podílejících se na volební kampani není bez otázek. Třetí kapitola se věnuje otázkám kandidujících subjektů a jejich spolupráce, osobám vyloučeným z účasti na kampani a novému institutu tzv. registrovaných třetích osob. Na tuto problematiku navazuje v další kapitole rozbor zákazu anonymní politické reklamy nově pozitivně formulovaného do povinnosti jejího důsledného označování údaji o zadavateli a zpracovateli. Pátá, nejrozsáhlejší, kapitola se věnuje vybraným otázkám financování kampaně a kandidujících subjektů, a to jak na výdajové, tak i příjmové straně. Poslední kapitola patří novelou zřízeného Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, jeho činnost se však promítá do celé práce. Významným zdrojem jsou právě stanoviska tohoto úřadu a jeho (byť doposud nepříliš rozsáhlá) rozhodovací činnost spolu s jejím přezkumem ve správním soudnictvím.

Klíčová slova: volební kampaň, financování politických stran, Úřad pro dohled nad hospodařením politických strana a hnutí.

Abstract

The aim of this thesis is a comprehensive overview and analysis of the amandments of Czech election legislation and Act on assembly in political parties and movements from the year of 2016 (Acts no. 322/2016 and 302/2016 Coll.). The thesis does not provides with all the questions of political party funding but targets essentially on particular election rules and management of election campaign. It partially resumes the Presidential Elections Act which as the first implements part of provisions typical for new legislation, for instance campaign contribution limits. The first chapter set the amandements to the framework of post-revolutionary legal development and international recommendations which are considered as fundamental sources for legislators. Afterwards I focus on the term of election campaign which currently has a legal definition, however not with clarity. Neither is the position of all those involved in the election campaign unquestionable. The third chapter deals with matters of candidate subjects and their cooperation, subjects excluded from participation in the campaign and the new institute of the so-called registered third parties. This issue is followed in the next chapter by an analysis of the prohibition of anonymous political advertising drafted into the obligation of its consistent specification with the details about a contracting authority and a processor. The fifth and most extensive chapter deals with selected issues of campaign and candidate funding, both on the expenditure and revenue side. The last chapter is dedicated specifically to the Office for the Oversight of Financing of Political Parties and Movements, established by the amandement, although its work is reflected in the thesis overall. An important source are particularly the opinions of the Office and its (although not very extensive) decision-making process together with administrative review.

Key words: election campaign, funding of political parties, Office for the Oversight of Financing of Political Parties and Movements.