

# Vývoj legislativní úpravy politických stran a politických hnutí v České republice od roku 1991 do současnosti se zaměřením na transparentnost

*Marek Jošt\**

## **Abstrakt:**

Článek analyzuje legislativní vývoj politických stran a politických hnutí (působících v České republice) od roku 1991 do současnosti se zaměřením na vybraná kritéria transparentnosti hospodaření. Analyzován je zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích z roku 1991, který byl za dobu své existence více než dvacetkrát novelizován, přičemž některé novely se významně dotkly transparentnosti. Článek porovnává právní úpravu politických stran a hnutí také s legislativními úpravami jiných typů neziskových organizací na úrovni vybraných kritérií transparentnosti hospodaření. Z porovnání vyplývají určité rozdíly na úrovni transparentnosti, přičemž právní úprava politických stran a hnutí se dá považovat ze všech právních úprav neziskových organizací jako nejprísnejší a zároveň jako nejvíce propracovaná, což je dáno funkcí těchto organizací, kterou plní ve společnosti.

**Klíčová slova:** Politická strana; Politické hnutí; Transparentnost.

**JEL klasifikace:** K15, M41, M42.

## **1 Úvod**

Nízká míra transparentnosti je často vytýkána nejen českým neziskovým organizacím. Jednu z cest, jak tento nedostatek napravit lze spatřit v zakotvení požadavků na zveřejnění konkrétních informací do legislativy. Posléze záleží především na tom, zda a jak budou jednotlivé neziskové organizace legislativu naplňovat.

Pospíšil (2006) v souvislosti s transparentností uvádí, že i když je princip transparentnosti obecně uznáván, tak v praxi českých neziskových organizací vyvstávají určité problémy. První z nich vidí v nevyjasněnosti obsahu pojmu transparentnost a z toho plynoucí bezradnost při jeho aplikaci. Dále poukazuje na nedostatek objektivních údajů a poznatků o situaci v neziskovém sektoru a chybějící diskuzi, z níž by vyplynuly požadavky na legislativu, která by oddělila diskuzi o transparentnosti od diskuze o výkaznictví. Podle Pospíšila se v úvahách o trans-

---

\* Marek Jošt, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta financí a účetnictví, katedra finančního účetnictví a auditingu, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3; <marek.jost@vse.cz>.

Článek je zpracován jako výstup projektu „Textová analýza obsahu účetních závěrek“ evidovaného Interní grantovou agenturou Vysoké školy ekonomické v Praze pod označením F1/18/2018.

parentnosti kombinují dva principy, a to průhlednost a odpovědnost, přičemž termín průhlednost je širší než termín odpovědnost a je mu nadřazen.

Jakubka (2006) rozděluje transparentnost do několika skupin, a to na transparentnost poslání a cílů, transparentnost aktivit organizace, finanční transparentnost, transparentnost vedení a řízení a transparentnost vztahů s okolním světem. Je zřejmé, že termín transparentnost je možné definovat různě v závislosti na tom, co je cílem zkoumání a jaká kritéria se k měření používají.

Neziskové organizace, mezi něž patří i politické strany a politická hnutí, jsou zakládány ve vyspělých zemích západní civilizace na základě práva svobodného sdružování občanů zakotveného většinou v ústavě. Jejich odpovědnost je orientována vůči věřitelům, příjemcům služeb, zaměstnancům, státu, dárčům a veřejnosti a transparentnost u nich hraje mnohem větší roli než u soukromých podnikatelských subjektů. Přesto je často zřejmé, že tyto hodnoty neziskovým organizacím schází (Wyatt, nedatováno).

Poměrně rozsáhlý výzkum transparentnosti nestátních neziskových organizací nazvaný „Zpřehledňování fungování neziskového sektoru v České republice se zvláštním důrazem na prevenci jeho zneužívání pro účely financování terorismu“ byl proveden v roce 2009 pod vedením prof. Dvořákové. Tento výzkum poukazuje na důležitost transparentnosti neziskového sektoru jako celku s ohledem na možnost jeho zneužití k legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Studie zmiňuje skutečnost, že postupně se sice rizika zneužívání legitimních organizací snižují, stále však přetrvává nebezpečí tzv. „spících“ organizací, které jsou zaregistrovány jen formálně. Na to by mělo být také myšleno při tvorbě pravidel regulace neziskových organizací.

Andrle (2002) se vrací do historie a připomíná, že zvýšení transparentnosti neziskových organizací může významně napomoci hospodářskému rozvoji země, tak jako tomu bylo v období první Československé republiky, kdy byl tehdejší ekonomický úspěch země důsledkem kvality občanské společnosti. Podle Putnama (2005) produkují neziskové organizace „sociální kapitál“, jenž určuje normy důvěry a spolupráce a umožňující společnosti fungovat. Sargeant (2005) k tomu dodává: „Neziskový sektor tedy hraje zásadní roli v prohloubení důvěry, která ve společnosti existuje“. Tato skutečnost je pro rozvoj ekonomiky dané země zásadní (Bachmann, 2012).

Je třeba zmínit, že problémem občanského sektoru, do něhož patří neziskové organizace, a tedy i politické strany, není jen skutečnost, že je odrazem společnosti jako celku, ale je jím také to, že po létech komunismu a s ním spojené nežádoucí kontroly veškerých občanských iniciativ, organizací nevyjímaje, je velmi obtížné na tyto organizace dohlížet či je usměrňovat v jejich chování. Organizace občanské společnosti jsou vytvářeny proto, aby byly tzv. „hlídacím psem demokracie“

a kontrolovaly stát. Mimo to, neziskové organizace poskytují služby tam, kde nestačí ani trh, ani stát (Bachmann, 2011).

Transparentnost lze definovat jako ochotu a schopnost naplňovat požadavky, které jsou kladeny na politické strany a politická hnutí legislativními či jinými předpisy (nebo také smlouvami), případně jinými subjekty v souvislosti s jejich činností, prostřednictvím zveřejňování volně dostupných informací v různé podobě. Transparentnost je možné dále zvyšovat zveřejňováním informací nad rámec legislativně či smluvně definovaných požadavků (Jošt, 2017).

Hlavní cíl článku spočívá v analýze změn zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích č. 424/1991 Sb., k nimž došlo od roku 1991 do současnosti a majících významný vliv na transparentnost hospodaření politických stran a hnutí. Hodnocení transparentnosti vychází z formálních ustanovení zákona, nikoli ze skutečné praxe politických stran a hnutí. Analýza se zaměřuje zejména na tato kritéria transparentnosti, kterým zákon věnuje zvýšenou pozornost:

- povinnost zveřejnit výroční finanční zprávu včetně účetní závěrky,
- povinnost auditu účetní závěrky vč. udělení výroku bez výhrad,
- omezený časový interval, v rámci něhož může tentýž auditor ověřovat účetní závěrku konkrétní politické strany či politického hnutí,
- povinnost zveřejnit příjmy v předepsané struktuře,
- povinnost zveřejnit výdaje v předepsané struktuře,
- vymezení zdrojů, z nichž mohou straně či hnutí plynout příjmy,
- vymezení subjektů, od nichž nemohou strany a hnutí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění,
- povinnost vést oddělené účty pro vymezené skupiny příjmů a výdajů.

Jako přidanou hodnotu článku lze vnímat použití zmíněných kritérií transparentnosti pro porovnání s vybranými typy nestátních neziskových organizací (dále také „NNO“).

## **2 Některé důvody legislativních změn**

Problematika transparentnosti hospodaření neziskových organizací je důležitá o to více především u politických stran a hnutí, které vykonávají mocenský vliv ve vrcholných orgánech státu (nebo ve vedení krajů, měst a obcí) a ovlivňují tak vývoj celé země a společnosti.

Kontrola financování politických stran v Česku je již řadu let předmětem kritiky odborníků, protikorupčních iniciativ a nadnárodních organizací. Za hlavní nedostatek je přitom považována nedostatečná transparentnost. Předmětem kritiky je mimo jiné také to, že si vybírají pro ověření účetní závěrky auditory samy.

Události minulých let vedly k požadavku na zřízení nezávislého dohledu pro kontrolu hospodaření stran a hnutí. Vedle toho se zákonodárci zavázali vyřešit

otázku regulace přijímání darů. Jednu z nejefektivnějších cest viděli v zákazu přijímání darů a bezúplatných plnění od právnických osob, jako tomu je v mnoha evropských zemích. Důvodem je skutečnost, že právnické osoby nemají volební právo, nerozhodují o zastupitelích, a není proto důvod, proč by měly mít možnost poskytovat stranám dary (Lérová, 2015).

Při podávání návrhů na změny zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích byl kladen velký důraz na zlepšení kontroly hospodaření stran a hnutí, a to jak v případě auditu, tak vnějšího a nezávislého dohledu. Lérová připomíná případ, kdy vzájemně propojené auditorské společnosti BENE FACTUM a HZConsult prováděly ve stejném roce 2010 audit dvou největších politických stran ODS a ČSSD. V některých zemích se nezávislost auditorů řeší losováním ze členů profesní organizace (tj. komory auditorů) nebo také rotací auditorů, kdy auditor nebo auditorská společnost může auditovat tutéž stranu jen dvakrát či třikrát po sobě. Nabízí se také možnost auditu dvěma nezávislými auditory.

### 3 Vybrané statistické údaje o politických stranách a hnutích

Dlouhodobý vývoj počtu politických stran a hnutí naznačuje jejich neustálý růst. Z hlediska podílu na celkovém počtu nestátních neziskových organizací zaujímaly tyto organizace pouhý 0,07% až 0,18% podíl. Přestože není jejich zastoupení nikterak významné, jejich role ve společnosti je bezesporu důležitá. Údaje obsažené v následující tabulce se vztahují k období let 2005 až 2015, jelikož data za roky 2016 a 2017 nejsou v databázích Českého statistického úřadu zatím k dispozici.

**Tab. 1 Počet politických stran a politických hnutí v letech 2005 – 2015**

Rok	Počet PSPH	Celkem NNO	Podíl PSPH/NNO
2005	46	70 336	0,07 %
2006	59	70 426	0,08 %
2007	65	75 102	0,09 %
2008	78	84 033	0,09 %
2009	137	103 870	0,13 %
2010	134	109 208	0,12 %
2011	142	114 184	0,12 %
2012	153	118 375	0,13 %
2013	177	127 347	0,14 %
2014	233	129 061	0,18 %
2015	228	132 953	0,17 %

Zdroj: ČSÚ (2018), vlastní zpracování.

Pozn.: PSPH – politické strany a politická hnutí, NNO – nestátní neziskové organizace.

Následující tabulka zachycuje produkci, přidanou hodnotu, mzdy a počty zaměstnanců politických stran a hnutí za období let 2012 až 2015. Uvedené ukazatele jsou Českým statistickým úřadem sledovány teprve od roku 2012.

**Tab. 2 Další statistická data za období let 2012 – 2015**

Rok	Produkce (mil. Kč)	Přidaná hodnota (mil. Kč)	Mzdy (mil. Kč)	Zaměstnanci (počty osob)
<b>2012</b>	1 469	791	353	1 351
<b>2013</b>	1 457	797	349	1 347
<b>2014</b>	1 269	702	306	1 165
<b>2015</b>	791	460	194	711

Zdroj: ČSÚ (2018), vlastní zpracování.

#### 4 Vývoj legislativní úpravy politických stran a politických hnutí

První zákonná úprava politických stran a politických hnutí (dále také „politické strany a hnutí“ nebo „strany a hnutí“) vyšla ve Sbírce zákonů České a Slovenské Federativní Republiky 1. listopadu 1991 v rámci zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ze dne 2. října 1991. Tento první zákon měl pět částí (úvodní ustanovení; vznik strany a hnutí; zánik, zrušení a pozastavení činnosti strany a hnutí; hospodaření stran a hnutí; přechodná a závěrečná ustanovení) a celkově čítal 23 paragrafů. Na transparentnost hospodaření v něm nebylo příliš pamatováno, jelikož část Hospodaření stran a hnutí obsahovala pouhé 4 stručné paragrafy (§ 17 až § 20). Konkrétně v § 17 zákon uváděl, že strana a hnutí odpovídají za své závazky celým svým majetkem, avšak členové strany a hnutí za závazky těchto subjektů neručí ani neodpovídají. To zůstalo v zákoně celých téměř třicet let jeho účinnosti dodnes. Strany a hnutí nesměly podnikat vlastním jménem. Mohly se však podílet na založení právnické osoby nebo se účastnit jako společníci nebo členové právnické osoby již založené. Stejně tak samy mohly založit právnickou osobu nebo se stát jediným společníkem právnické osoby, pokud zvláštní zákon jediného zakladatele nebo jediného společníka připouštěl. Podíl na zisku získaný z podnikání právnických osob, v nichž byly strana či hnutí společníky, mohly použít pouze k naplnění svých programových cílů uvedených ve stanovách, přičemž jej nesměly rozdělit mezi své současné ani bývalé členy. Zákon přesně definoval právnické osoby, v nichž mohly být strana či hnutí členem nebo společníkem – musely se však věnovat některé z těchto oblastí:

- a) provozování rozhlasových a televizních stanic, vydavatelství, nakladatelství a tiskáren,
- b) publikační a propagační činnost,
- c) loterie a tomboly,

- d) pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo
- e) výroba a prodej předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.

Další požadavek, který zůstal platný v legislativě po celou dobu účinnosti zmíněného zákona, spočívá v zákazu vlastnit majetek mimo území České republiky politickou stranou či hnutím.

Následující § 18 zakotvil dodnes platnou povinnost předložit každoročně do 1. dubna výroční finanční zprávu obsahující tyto náležitosti:

- a) majetek a závazky strany a hnutí,
- b) příjmy strany a hnutí, tj. členské a obdobné příspěvky, příjmy z majetku včetně příjmů z podnikání, dary, dědictví, prostředky získané od státu k úhradě volební kampaně a jiné příjmy,
- c) výdaje strany a hnutí, tj. osobní výdaje, výdaje na politickou práci, výdaje na správní záležitosti, volební výdaje a jiné výdaje.

Původně se tato zpráva předkládala Národní radě republiky, jež prováděla její kontrolu.

Zákon rovněž myslel na situace, kdy jeden dárcce poskytl v úhrnu za kalendářní rok straně nebo hnutí dary přesahující určitou hranici. V takových případech požadoval zveřejnit jméno, příjmení a bydliště dárce, u právnické osoby pak její název a sídlo. Aby byla zajištěna politická nezávislost stran a hnutí na státu, zákon zakazoval v § 19 přijímat dary a jiná bezúplatná plnění od státu a od státních orgánů, pokud zákon nestanovil jinak.

Poslední § 20 upravoval podmínky pro přiznání, výplatu a pozastavení výplaty příspěvků stranám a hnutím, plynoucích ze státního rozpočtu v závislosti na volebních výsledcích.

Tím byla veškerá legislativní úprava hospodaření politických stran a hnutí vyčerpána. Je tedy zřejmé, že takto strohý zákon se postupem času jevil jako nedostatečný, a to zejména s ohledem na transparentnost těchto subjektů, jejichž častým cílem je budovat a rozvíjet demokracii, ve které hraje transparentnost velmi důležitou roli. Zákonu chyběla řada požadavků na zveřejnění informací. Postrádal například povinnost zveřejnit účetní závěrku, případně nechat ji ověřit nezávislým auditorem pro účely zvýšení důvěryhodnosti účetních výkazů. Zákon definoval jen velmi stručně, co může být příjmem politické strany či hnutí a nemyslel na situace, kdy nelze přijmout dar a jiná obdobná plnění od jiných subjektů. Rovněž nepožadoval podrobnou identifikaci dárců, kteří poskytli v uplynulém roce dary politické straně či hnutí, natož pak u významnějších částek zveřejnění samotné darovací smlouvy. Stejně tak u členských příspěvků nepožadoval zveřejnit jména členů s příspěvkem dosahujícím významnější výše.

## **Zákon č. 117/1994 Sb.**

Na některé výše uvedené nedostatky se snažil reagovat zákon č. 117/1994 Sb. ze dne 29. dubna 1994, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (účinný od 1. července 1994). Především definoval v § 17 odst. 3 širší možnosti financování politických stran a hnutí. Jednalo se zejména o:

- a) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů,
- b) příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost (dále jen „příspěvek na činnost“),
- c) příspěvky z rozpočtů vyšších územních samosprávních celků a obcí, stanovili tak zákon,
- d) příspěvky vlastních členů,
- e) dary,
- f) příjmy z pronájmu movitého a nemovitého majetku,
- g) úroky z vkladů,
- h) příjmy z prodeje movitého a nemovitého majetku,
- i) příjmy z pořádání loterií, tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- j) půjčky a úvěry.

V porovnání s předchozí verzí zákona tato novela zakázala v § 17 odst. 2 politickým stranám a hnutím vlastním jménem provozovat podnikatelskou činnost a založit právnickou osobu, která podnikatelskou činnost provozuje, a dále neumožňovala účastnit se jako společník nebo člen takové právnické osoby.

Výrazné změny doznal také § 18, podle něhož musely politické strany a politická hnutí předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně a také Nejvyššímu kontrolnímu úřadu výroční finanční zprávu zahrnující:

- a) roční účetní výkazy podle zvláštních předpisů,
- b) zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky,
- c) přehled o celkových příjmech v členění podle § 17 odst. 3,
- d) přehled o výši darů a dárcích; pokud hodnota daru nebo součet hodnot darů jednoho dárce za jeden rok přesáhl 100 000 Kč, uvedlo se u fyzické osoby jméno, příjmení, bydliště a rodné číslo dárce, u právnické osoby její název, adresa sídla a identifikační číslo.

Úkol Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) spočíval v provádění dohledu nad hospodařením těchto politických subjektů z hlediska úplnosti, pravdivosti a včasnosti předkládaných zpráv. V případě nedostatků vyzval příslušné subjekty k nápravě a stanovil jim lhůtu, v rámci níž tak musely učinit. Svá zjištění předkládal NKÚ Poslanecké sněmovně a v závislosti na tom pak Ministerstvo financí vyplácelo stranám a hnutím příspěvky ze státního rozpočtu.

K posílení transparentnosti bezesporu přispěl požadavek na zveřejnění roční účetní závěrky a zprávy auditora o jejím ověření.

Zákon nově definoval v § 20 dva typy státních příspěvků: stálý příspěvek a příspěvek na mandát. Stálý příspěvek činil ročně 3 000 000 Kč pro stranu a hnutí, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny nejméně 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů obdržela strana a hnutí ročně 100 000 Kč (odst. 6). Obdržela-li strana a hnutí více než 5 % hlasů, příspěvek se dále nezvyšoval. Příspěvek na mandát činil ročně 500 000 Kč za jeden mandát poslance nebo senátora (odst. 7).

### **Zákon č. 322/1996 Sb.**

Zákon č. 322/1996 Sb. ze dne 17. prosince 1996, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (účinný od 1. ledna 1997), v § 17 odst. 3 opět povolil stranám a hnutím založit obchodní společnost nebo družstvo nebo se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní společnosti nebo družstvu pouze tehdy, pokud se v rámci své činnosti věnovaly:

- a) provozování vydavatelství, nakladatelství a tiskáren (bylo vypuštěno v porovnání s původním zákonem „provozování rozhlasových a televizních stanic“),
- b) publikační a propagační činnosti,
- c) pořádání kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí nebo
- d) výrobou a prodejem předmětů propagujících program a činnost příslušné strany a hnutí.

V § 18 odst. 1 písm. e) zákon zavedl povinnost zveřejnit ve výroční finanční zprávě přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím, a pokud jeho hodnota převýšila 100 000 Kč, také osobu zůstavitele (v souvislosti s tím byl rozšířen výčet možných příjmů politické strany a hnutí o dědictví).

### **Zákon č. 340/2000 Sb.**

Na úrovni dohledu nad hospodařením politických stran a hnutí došlo zákonem č. 340/2000 Sb. ze dne 7. července 2000, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (účinným od 1. ledna 2001), k vypuštění povinnosti předkládat výroční finanční zprávu Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Povinnost předkládat zprávu Poslanecké sněmovně platila nadále. Poslanecká sněmovna kontrolovala pouze formální úplnost výročních zpráv, z nichž se mnohdy nedalo zjistit, zda byly výdaje politických stran, například na volební kampaně, skutečně zaneseny do účetnictví



(Lérová, 2015). Takováto kontrola se začala postupem času jevit jako nedostatečná a bylo zapotřebí vytvořit detailnější kontrolní systém.

Významnou změnou, která měla přispět ke zpřísnění v oblasti průhledného hospodaření politických stran a hnutí byla bezesporu změna § 18 odst. 1 písm. b), jenž nově doplnil, že zpráva auditora musí obsahovat výrok bez výhrad (tento požadavek platí dodnes). Zmíněné zpřísnění vytvořilo tlak na orgány odpovědné za účetní závěrku strany či hnutí, jejichž snahou musí být, aby neobsahovala významné (materiální) nesprávnosti, a byla sestavena v souladu s příslušným rámcem účetního výkaznictví. Z hlediska politických stran a hnutí došlo jistě k určitému nárůstu administrativní zátěže související s nutnou spoluprací s auditorem, k prodloužení procesu sestavení a zveřejnění účetní závěrky a ke zvýšení výdajů z titulu odměny auditora. Statutárním auditorům a auditorským společnostem se naopak rozšířil okruh poskytovaných služeb o další typ neziskových organizací a rozšířili si tak svou kvalifikaci. Do jisté míry jim tyto nové zakázky zajistily další příjmy.

Výroční finanční zprávu začaly strany a hnutí předkládat na předepsaném formuláři s přílohami a v oblasti zveřejňování informací o příjmech a výdajích došlo k určitým změnám. Výdaje musely strany a hnutí členit na provozní a mzdové, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby (§ 18 odst. 1 písm. c). V přehledu o darech a dárcích povinně uváděly výši peněžitého daru, jméno, příjmení, rodné číslo a adresu místa pobytu dárce a v případě dárce právnické osoby obchodní firmu nebo název, sídlo a identifikační číslo (§ 18 odst. 1 písm. d).

Zároveň zákon v § 19 uvedl výčet subjektů, od nichž nesměla strana a hnutí přijmout dar a jiná bezúplatná plnění, a tedy od:

- a) státu, nestanovil-li zákon jinak,
- b) příspěvkových organizací,
- c) obcí, městských částí a městských obvodů a krajů s výjimkou pronájmu nebytových prostor,
- d) státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i osob, na jejichž řízení a kontrole se podílel stát; to neplatilo, nedosahovala-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %,
- e) právnických osob s majetkovou účastí obcí, městských částí nebo městských obvodů; to neplatilo, nedosahovala-li majetková účast 10 %,
- f) obecně prospěšných společností,
- g) jiných právnických osob, stanovil-li tak zvláštní právní předpis,
- h) zahraničních právnických osob s výjimkou politických stran a nadací,
- i) fyzických osob, které nebyly státními občany České republiky; to neplatilo, šlo-li o cizí státní příslušníky, kteří měli trvalý pobyt na území České republiky.

Tím se snažili zákonodárci posílit zejména politickou nezávislost politických stran a hnutí. Pokud přijaly peněžité dary v rozporu se zákonem, musely je vrátit dárci (§ 19a odst. 1).

Novela zákona upravila také výši státních příspěvků (§ 20 odst. 7). Konkrétně příspěvek na mandát poslance nebo senátora činil ročně 1 000 000 Kč a na mandát člena krajského zastupitelstva činil ročně 250 000 Kč.

### **Zákon č. 170/2001 Sb.**

Hospodaření politických stran a hnutí následně ovlivnil zákon č. 170/2001 Sb. (účinný od 22. května 2001), když v § 20 odst. 6 zvýšil stálý příspěvek na 6 000 000 Kč stranám a hnutím, které získaly v posledních volbách do Poslanecké sněmovny alespoň 3 % hlasů. Za každých dalších i započatých 0,1 % hlasů se příspěvek zvyšoval o 200 000 Kč (z původních 100 000 Kč).

Vedle toho v § 20 odst. 7 došlo ke snížení příspěvku na mandát poslance nebo senátora na 900 000 Kč. Příspěvek na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činil 250 000 Kč.

### **Zákon č. 556/2004 Sb.**

Zákon č. 556/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (účinný od 9. listopadu 2004) přinesl tyto změny:

- Pokud byl členský příspěvek člena za kalendářní rok větší než 50 000 Kč, uvedla politická strana nebo politické hnutí tuto skutečnost s identifikačními údaji člena v příloze výroční finanční zprávy podle § 18 odst. 1 (§ 6 odst. 2 písmeno b) bod 9).
- Zákon znovu povolil, aby strana či hnutí mohly založit obchodní společnost nebo družstvo nebo se účastnit jako společník nebo člen na již založené obchodní společnosti nebo družstvu, pokud se zabývají rozhlasovým nebo televizním vysíláním (§ 17 odst. 3 písm. a).
- Výročí finanční zpráva musela obsahovat přehled o členech, jejichž celkový členský příspěvek za rok byl vyšší než 50 000 Kč s uvedením výše tohoto příspěvku, jejich jména, příjmení, data narození nebo rodného čísla a adresy místa pobytu (§ 18 odst. 1 písmeno f).
- Přesáhl-li dar svou celkovou hodnotou od jednoho dárce za rok 50 000 Kč, doložily strany a hnutí přehled o darech a dárcích podle odst. 1 písm. d) spolu s ověřenými kopiemi darovacích smluv, které musely obsahovat údaje shodné s údaji uvedenými v přehledu (§ 18 odst. 3).
- Poslanecká sněmovna posoudila jednou za rok úplnost (§ 20a odst. 4):
  - a) předložených výročních finančních zpráv stran a hnutí za uplynulý kalendářní rok, pokud byly Poslanecké sněmovně předloženy ve lhůtě podle § 18 odst. 1 a 2,
  - b) doplnění výročních finančních zpráv stran a hnutí z předchozích kalendářních let, u nichž Poslanecká sněmovna dříve zjistila, že jsou

neúplné, nebo výročních finančních zpráv stran a hnutí za předchozí kalendářní roky, které nebyly Poslanecké sněmovně vůbec přeloženy (tyto výroční finanční zprávy musely být Poslanecké sněmovně předloženy ve lhůtě uvedené v písmeni a) zákona).

O svých zjištěních informovala Poslanecká sněmovna Ministerstvo financí. To na jejich základě upravilo v případě potřeby výplatu státních příspěvků u konkrétních stran a hnutí, pokud měly na příspěvek nárok.

### **Zákon č. 345/2010 Sb.**

Ke snížení příspěvku na mandát poslance či senátora z 900 000 Kč na 855 000 Kč a mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy z 250 000 Kč na 237 500 Kč došlo zákonem č. 345/2010 Sb. ze dne 12. listopadu 2010, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (§ 20 odst. 7; zákon byl účinný od 1. ledna 2011).

### **Zákon č. 302/2016 Sb.**

V průběhu téměř třicetileté existence byl zákon více než dvacetkrát novelizován, přičemž nejrozsáhlejší novelu přinesl zákon č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Této novele se také podrobněji věnuje následující část článku.

Zásadní průlom nastal bezesporu na úrovni dohledu nad hospodařením politických stran a hnutí, když v § 19 odst. 1 zřídil od roku 2017 nový Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále také „Úřad“) jako ústřední správní úřad se sídlem v Brně. Úřad upravují nové § 19a až § 19e. Konkrétně se zabývají strukturou Úřadu a dále uvádějí podmínky, které musí splnit fyzická osoba, aby se mohla stát předsedou Úřadu. Zákon také jasně definuje podmínky bezúhonnosti této osoby, stanovuje způsob jmenování do funkce předsedy Úřadu a způsoby zániku funkce předsedy. Stejně tak členové Úřadu musejí splnit určité požadavky a předpoklady nutné pro jejich jmenování.

Novela zákona klade značný důraz na hospodaření stran a hnutí, na činnost Úřadu a na poskytování státních příspěvků – a právě § 17 až § 20 doznaly podstatných změn a rozšíření. Politická strana a politické hnutí mohou nově založit nebo být členem jednoho politického institutu – ten je definován jako právnická osoba, jejímž hlavním cílem je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v těchto oblastech (§17 odst. 4):

- rozvoj demokracie, právního státu, pluralismu a ochrany základních lidských práv,
- rozvoj občanské společnosti a společenské soudržnosti,

- podpora aktivní účasti občanů na veřejném životě,
- zlepšení kvality politické kultury a veřejné diskuze, nebo
- přispívání k mezinárodnímu porozumění a spolupráci.

Politický institut musí zveřejňovat veškeré výsledky své činnosti, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup (odst. 5). Nesmí však vykonávat činnost školy nebo školského zařízení podle školského zákona ani působit jako vysoká škola podle zákona o vysokých školách (odst. 6). Institut může získat příspěvek na podporu činnosti politického institutu tehdy, má-li zapsaný status veřejné prospěšnosti. Příspěvek nesmí být použit na financování volební kampaně strany nebo hnutí nebo koalice anebo jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta (odst. 7).

Rozšířily se rovněž možnosti, jak zajistit další příjmy potřebné k financování politické strany nebo politického hnutí (odst. 8 písm. i) o zápůjčky a úvěry poskytnuté bankou, platební institucí nebo institucí elektronických peněz nebo pobočkou zahraniční banky, platební institucí nebo institucí elektronických peněz na území České republiky a dále o příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na podporu činnosti politického institutu (odst. 8 písm. j).

Poprvé od 1. ledna 2017 se začíná počítat lhůta pěti po sobě jdoucích kalendářních let, v rámci níž je možné určit opakovaně téhož auditora účetní závěrky, kterého určí statutární orgán strany nebo hnutí (odst. 9). Toto ustanovení nemá mezi ostatními neziskovými organizacemi obdoby.

Obdobně účetní závěrka obchodních korporací založených stranou nebo hnutím nebo obchodní korporace, na níž se tyto subjekty podílejí jako společník nebo člen, musí být ověřena auditorem podle zákona o auditorech č. 93/2009 Sb., v platném znění, přičemž tentýž auditor smí být určen nejvýše po dobu pěti po sobě jdoucích kalendářních let (odst. 10).

Nový § 17a odst. 1 povoluje stranám a hnutím používat ke své činnosti výhradně finanční prostředky vedené na účtech u banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz nebo u pobočky zahraniční banky, platební instituce nebo instituce elektronických peněz na území České republiky. Pouze v případě výdajů dosahujících částky do 5 tis. Kč včetně je možné použít hotovost.

K posílení transparentnosti hospodaření stran a hnutí přispěl bezesporu odst. 2 písm. a) až písm. d), jenž nařizuje vedení oddělených účtů pro:

- příspěvky ze státního rozpočtu, příjmy z darů a jiných bezúplatných plnění (tzv. „zvláštní účet“ nebo také „transparentní účet“, upraven v § 17b),
- prostředky plynoucí z pracovněprávního vztahu ke straně a hnutí a politickému institutu,
- financování volebních kampaní za podmínek stanovených volebními zákony,
- ostatní příjmy a výdaje – tento účet je určen pro příjmy, které nejsou příspěvkem ze státního rozpočtu ani darem (např. členské příspěvky dle

stanov); zároveň je určen pro krytí běžných provozních výdajů, jimiž mohou být platby za vedení účetnictví, audit účetní závěrky, nájemné, právní služby apod.

Vedení jednotlivých účtů závisí v zásadě na velikosti strany nebo hnutí a s tím souvisejících volebních úspěších. Některé menší subjekty například nevedou samostatně žádnou volební kampaň a podporují kandidáty jiných stran či hnutí, nemají žádné zaměstnance, nečerpají příspěvky ze státního rozpočtu, jelikož nedosáhly požadovaného procenta hlasů ve volbách, a proto mají povinnost vést pouze první a poslední výše uvedený účet (mají minimálně povinnost auditu, za který musí zaplatit příslušnou odměnu a obvykle dostávají také nějaké dary např. od svých členů, jelikož jejich členské příspěvky nestačí na krytí provozních výdajů). Naopak větší a úspěšnější politické strany a hnutí čerpají příspěvky ze státního rozpočtu, jelikož dosáhly požadovaného procenta hlasů ve volbách a ty, které vedou navíc samostatně volební kampaň a zaměstnávají zaměstnance, mají povinnost vést všechny čtyři účty.

Aby byl celý systém financování politických stran a hnutí zcela transparentní, musí strany a hnutí oznámit Úřadu adresu internetové stránky (vč. čísla účtu), na níž se mohou kdykoliv třetí strany podívat na přehled platebních transakcí, k nimž došlo na zvláštním (transparentním) účtu v průběhu posledních minimálně tří let. Tuto službu musí poskytovatelé platebních služeb povinně stranám a hnutím nabízet. Každá platební transakce, tedy příchozí i odchozí, provedená stranou či hnutím nebo třetí osobou, musí obsahovat účel. Adresu internetové stránky vždy zveřejňuje Úřad na svých webových stránkách, takže se každý může kdykoliv podívat na přehled transakcí všech politických stran a hnutí, které se uskutečnily na jejich zvláštním (transparentním) účtu. Tento online přístup je pro třetí strany nepřetržitý a bezplatný.

Novelou se rozšířil také § 18 obsahující výčet subjektů, od nichž nesmí politické strany a hnutí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění. Zejména jde o:

- dobrovolné svazky obcí,
- svěčenské fondy,
- politické instituty a ústavy.

Výše darů nebo jiných bezúplatných plnění od jedné a téže osoby nesmí v jednom kalendářním roce převýšit 3 mil. Kč. Za dar nebo jiné bezúplatné plnění se považuje i členský příspěvek vyšší než 50 tis. Kč (odst. 2). Dar nebo jiné bezúplatné plnění smí strana či hnutí přijmout na základě písemné smlouvy, pokud výše nebo cena obvyklá přesahuje 1 tis. Kč.

Poruší-li strany či hnutí odst. 2 a přijmou dar (nebo bezúplatné plnění) v rozporu se zákonem, musí jej vrátit poskytovateli do 1. dubna následujícího roku po roce, v němž ho přijaly. Není-li to možné, odvedou dar či jiné bezúplatné plnění do

státního rozpočtu ve stejné lhůtě včetně úrokového zhodnocení ve výši diskontní sazby České národní banky platné ke dni vrácení (odst. 3).

V rámci novely zákona přibyl v § 19 písmena f) až m) věnující se úkolům Úřadu, náležitostem výroční finanční zprávy, sankcím za porušení zákona stranami a hnutími, fyzickými a právnickými osobami a politickými instituty.

Úřad vykonává dohled nad hospodařením stran a hnutí a politických institutů a má povinnost zpracovat a zveřejnit na svých webových stránkách zprávu o své činnosti za uplynulý kalendářní rok. Tam také zveřejňuje úplné výroční finanční zprávy stran a hnutí (do 7 dnů ode dne doručení Úřadu) včetně poznatků, které z jeho činnosti vyplynuly. Jeho dalším úkolem je informovat Ministerstvo financí do 31. května daného kalendářního roku, zda mu byly předloženy a zda jsou úplné výroční finanční zprávy všech stran a hnutí. Strany a hnutí mají povinnost předkládat Úřadu svou výroční finanční zprávu do 1. dubna za předchozí kalendářní rok (poprvé za rok 2017 do 1. dubna 2018). Pokud tak neučiní, Úřad je do 15. dubna vyzve předložit zprávu dodatečně v jím stanovené lhůtě (nesmí být kratší než 15 kalendářních dnů). Tímto zákonem tedy dochází především k přenosu dohledu nad hospodařením politických stran a hnutí z Poslanecké sněmovny na Úřad, který rovněž přijímá a kontroluje výroční finanční zprávy a dále projednává delikty a ukládá sankce.

Podle § 19h zahrnuje výroční finanční zpráva:

- účetní závěrku podle zákona o účetnictví,
- zprávu auditora o ověření účetní závěrky s výrokem bez výhrad,
- přehled o celkových příjmech, jehož součástí je:
  - přehled obchodních společností nebo družstev, v nichž mají strana nebo hnutí podíl s uvedením výše podílu,
  - přehled úvěrů, zápůjček a jiných dluhů s uvedením výše a jejich podmínek vč. termínu splatnosti, jména, příjmení a data narození fyzické osoby; je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo,
- přehled o celkových výdajích na daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění,
- výdaje na volby členěné podle jednotlivých druhů voleb, kterých se strana a hnutí zúčastnily v daném kalendářním roce,
- přehled o dárcích a jejich darech s uvedením výše peněžitého daru a obvyklé ceny nepeněžitého daru, jména, příjmení a data narození fyzické osoby; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo,
- přehled poskytnutých ostatních bezúplatných plnění, jejichž obvyklá cena převyšuje částku 50 tis. Kč, s uvedením jména, příjmení a data narození fyzické osoby; je-li poskytovatelem právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název a identifikační číslo,

- přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím nebo odkazem; pokud hodnota získaného majetku přesahuje 50 tis. Kč, uvede se jméno, příjmení, datum narození a datum úmrtí a obec místa posledního pobytu zůstavitele,
- přehled o členech, jejichž členský příspěvek za kalendářní rok je vyšší než 50 tis. Kč, s uvedením jejich jména, příjmení, data narození, obce místa pobytu a celkové výše členského příspěvku,
- název a sídlo politického institutu, jehož je strana či hnutí zakladatelem nebo členem, a výdaje vynaložené na podporu jeho činnosti minimálně ve výši příspěvku na činnost politického institutu.

Sankční mechanismus je obsažen v § 19i až § 19l, v rámci nichž zákon upravuje přestupky a pokuty. Zákon rozeznává dvě pásma pokut podle toho, o jaký typ přestupku se jedná.

Výše uložené pokuty může dosáhnout částky až 2 mil. Kč, a to v případě, že fyzická osoba (popř. fyzická osoba podnikající nebo právnická osoba), která žádá o provedení platební transakce ve prospěch nebo k tíži zvláštního účtu neuvede v platebním příkazu účel platby. Stejná výše pokuty může být uložena, neodstraní-li politická strana či hnutí ve stanovené lhůtě nedostatky obsažené ve výroční finanční zprávě.

Pokuta do 200 tis. Kč může být uložena politické straně nebo hnutí v těchto situacích:

- poruší-li § 17 odst. 8, a tedy dosáhne-li jiného příjmu, než které dovoluje zákon,
- nevede-li oddělené účty nebo neoznámí-li Úřadu adresu internetové stránky, na níž je možné sledovat transakce uskutečněné na zvláštním účtu,
- nezřídí-li zvláštní účet,
- nepředloží-li v zákonné lhůtě výroční finanční zprávu Úřadu,
- vrátí-li dar nebo jiné bezúplatné plnění po uplynutí stanovené lhůty.

Pokud v rozporu se zákonem nevrátí strana či hnutí dar nebo jiné bezúplatné plnění anebo neodvedou peněžitý dar nebo jiné bezúplatné plnění nebo částku odpovídající obvyklé ceně věcného daru nebo jiného bezúplatného plnění do státního rozpočtu, hrozí jim za takový přestupek pokuta ve výši dvojnásobku hodnoty daru nebo jiného bezúplatného plnění nebo propadnutí věci. Sankční mechanismus může být účinným nástrojem ke zvýšení transparentnosti politických stran a hnutí.

Zákon zavádí v § 20 odst. 1 písm. b) nový typ příspěvku ze státního rozpočtu, a to příspěvek na podporu činnosti politického institutu (dosud znal pouze příspěvek na činnost, který zahrnoval stálý příspěvek a příspěvek na mandát). Nárok na příspěvek na činnost má pouze strana či hnutí, které předložily úplnou výroční finanční zprávu. Nárok na příspěvek na podporu činnosti politického institutu vzniká straně či hnutí, jejichž alespoň jeden poslanec byl zvolen ve volbách do Poslanecké sněmovny za danou stranu nebo hnutí alespoň ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích

volebních období včetně probíhajících volebních období, a jsou-li zakladatelem nebo členem politického institutu. Tento příspěvek smí strana nebo hnutí použít pouze k hrazení výdajů na činnost institutu. Výše ročního příspěvku odpovídá 10 % z celkové výše příspěvku na činnost a Ministerstvo financí ho vyplácí dvakrát do roka pololetně zpětně.

Poslední novely zákona vyšly pod č. 183/2017 Sb. a č. 303/2017 Sb., ale ty již nebyly takového rozsahu jako ta předchozí. První z nich obsahuje pouze drobné terminologické změny na úrovni přestupků (viz § 19f, § 19j, § 19k a § 19l) a druhá se zabývá příspěvky na podporu činnosti politického institutu, přičemž už se nevyžaduje, aby měl politický institut status veřejné prospěšnosti (§ 17 odst. 7). Dále v odst. 8 písm. j) byl rozšířen výčet možných příjmů stran a hnutí o příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na podporu činnosti politického institutu. Zároveň zákon myslí na situace, kdy je nutné stanovit výši stálého příspěvku a příspěvku na podporu činnosti politického institutu u stran a hnutí, které jsou členy koalice. V takových případech je zapotřebí dohoda o podílu členů koalice na volebním výsledku. Není-li taková dohoda uzavřena, nebo není-li doručena ve stanovené lhůtě Ministerstvu financí, dělí se volební výsledek rovným dílem.

**Tab 3 (1. část) Kritéria transparentnosti politických stran a hnutí podle novel**

<b>Zákon č.</b>	<b>Výroční finanční zpráva vč. účetní závěrky</b>	<b>Povinný audit vč. výroku bez výhrad</b>	<b>Časový limit pro výkon funkce auditora</b>	<b>Zveřejnění přehledu příjmů</b>
424/1991 Sb.	ANO, bez ÚZ	NE	NE	NE
117/1994 Sb.	ANO	ANO, bez výroku	NE	ANO
322/1996 Sb.	ANO	ANO, bez výroku	NE	ANO
340/2000 Sb.	ANO	ANO	NE	ANO
170/2001 Sb.	ANO	ANO	NE	ANO
556/2004 Sb.	ANO	ANO	NE	ANO
345/2010 Sb.	ANO	ANO	NE	ANO
302/2016 Sb.	ANO	ANO	ANO	ANO

Zdroj: Vlastní zpracování.

Pozn.: ÚZ – účetní závěrka.



## Shrnutí

Následující tabulka názorně ukazuje plnění dílčích kritérií transparentnosti (vymezených v kapitole 1) v rámci jednotlivých novel zákona o sdružování v politických stranách a hnutích.

Z předchozího textu a také tabulky je patrná snaha zákonodárců neustále zvyšovat transparentnost hospodaření politických stran a hnutí v České republice. Již ze samotného porovnání první právní úpravy politických stran a hnutí z roku 1991 s aktuálně platnou legislativou vyplývají významné rozdíly. Pro aktuální legislativní úpravu jsou charakteristické tyto znaky transparentnosti hospodaření:

- povinnost předložit každoročně výroční finanční zprávu Úřadu (§ 19 h), v níž organizace uvedou přehled o celkových příjmech a přehled o celkových výdajích v předepsané struktuře,
- zákon přesně definuje, co může být příjmem strany či hnutí (§ 17 odst. 8),
- zákon přesně uvádí, od koho strana nebo hnutí nesmějí přijmout dar nebo jiné bezúplatné plnění (§ 18 odst. 1),
- každý dárcе musí být identifikován údaji podle § 19h odst. 1 písm. h),
- dar nebo jiné bezúplatné plnění, jehož výše nebo obvyklá cena přesahuje částku 1 tis. Kč, může strana nebo hnutí přijmout pouze na základě písemné smlouvy,

**Tab 3 (2. část) Kritéria transparentnosti politických stran a hnutí podle novel**

<b>Zákon č.</b>	<b>Zveřejnění přehledu výdajů</b>	<b>Vymezení zdrojů příjmů</b>	<b>Zákaz přijímání darů a bezúp. plnění</b>	<b>Vedení zvláštních účtů</b>
424/1991 Sb.	NE	NE	Stát a státní orgány*	NE
117/1994 Sb.	NE	ANO	Stát a státní orgány*	NE
322/1996 Sb.	NE	ANO	Stát a státní orgány*	NE
340/2000 Sb.	ANO	ANO	ANO, rozšíření výčtu subjektů	NE
170/2001 Sb.	ANO	ANO	ANO	NE
556/2004 Sb.	ANO	ANO	ANO	NE
345/2010 Sb.	ANO	ANO	ANO	NE
302/2016 Sb.	ANO	ANO	ANO	ANO

Zdroj: Vlastní zpracování.

Pozn.: \* Dary a bezúplatná plnění mohl povolit zvláštní zákon.

- zvláštní dohled vykonává Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí,
- strany a hnutí mají povinnost vést oddělené účty pro přesně vymezené příjmy a výdaje,
- zákon ukládá povinnost nechat ověřit účetní závěrku auditorem s výrokem bez výhrad,
- zákon dovoluje jmenovat téhož auditora účetní závěrky po dobu maximálně pěti po sobě jdoucích kalendářních let,
- zákon nedovoluje stranám a hnutím vlastním jménem podnikat,
- zákon dovoluje stranám a hnutím založit obchodní společnost nebo družstvo nebo se účastnit jako společník nebo člen na podnikání již založené obchodní společnosti nebo družstva jen pokud se věnují zákonem přesně vymezenému předmětu činnosti,
- strany a hnutí musí zajistit bezplatný nepřetržitý přístup třetím osobám ke svému zvláštnímu účtu pro účely zobrazování platebních transakcí, k nimž na účtu došlo,
- zvláštní důraz klade zákon na finanční transakce (příchozí i odchozí), které se uskutečnily na zvláštním účtu – v souvislosti s tím požaduje, aby každá transakce byla označena účelem; v opačném případě hrozí za takový přestupek pokuta až 2 mil. Kč,
- při své činnosti se strany a hnutí řídí rovněž zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, jenž mimo jiné v § 16c upravuje limity výdajů pro volby do Poslanecké sněmovny (max. 90 mil. Kč vč. DPH) a do Senátu (2 mil. Kč vč. DPH za každého kandidáta, pokud se účastní pouze prvního kola voleb nebo 2,5 mil. Kč vč. DPH, pokud se kandidát účastní obou kol).

U jiných typu nestátních neziskových organizací, které v České republice působí, není obvyklé, aby zákonná úprava měla takové nároky na zveřejňování informací v oblasti hospodaření a byl zřízen zvláštní dohled nad jejich hospodařením.

O tom také svědčí následující tabulka, která sleduje dříve vymezená kritéria transparentnosti u vybraných ostatních nestátních neziskových organizací – jde o nadace, obecně prospěšné společnosti, spolky, ústavy, církve a náboženské společnosti a veřejné výzkumné instituce. Kritéria jsou aplikována u každé neziskové organizace na její základní aktuálně platný právní předpis.

Je zřejmé, že společné znaky lze hledat pouze na úrovni výroční zprávy a povinného auditu. V případě ostatních kritérií je legislativní úprava politických stran a politických hnutí mnohem přísnější.

**Tab. 4 Kritéria transparentnosti u vybraných NNO**

	Nadace	Obecně prospěšná společnost	Spolek	Ústav	Církev a náboženská společnost	Veřejná výzkumná institute
Výroční zpráva	ANO	ANO	NE	ANO	ANO	ANO
Povinný audit	Jen za určitých podmínek.	Jen za určitých podmínek.	NE	Jen za určitých podmínek.	Jen za určitých podmínek.	ANO

Zdroj: Vlastní zpracování.

Pozn.: NNO – nestátní neziskové organizace.

U ostatních typů neziskových organizací uvedených v tabulce zákon nepožaduje vedení zvláštních účtů ani udělení výroku bez výhrad ve zprávě auditora o ověření účetní závěrky. Obdobně legislativa neobsahuje výčet subjektů, od nichž nesmějí přijmout dar a ani neexistuje jednotný formulář pro zveřejňování příjmů a výdajů. Časový limit pro výkon funkce auditora není u žádné jiné neziskové organizace v právních předpisech zakotven.

## 5 Závěr

Analýza legislativní úpravy politických stran a hnutí působících v České republice poukázala na rostoucí tlak na zvyšování transparentnosti hospodaření těchto neziskových organizací ze strany zákonodárců. Nejvíce k tomu přispěl zákon č. 302/2016 Sb., jímž byl ustaven zvláštní dohled nad hospodařením politických stran a hnutí a mimo jiné byla zavedena povinnost vést oddělené účty pro vymezené skupiny příjmů a výdajů a povinnost zpřístupnit veřejnosti přehled finančních transakcí uskutečněných na bankovních účtech stran a hnutí. Nelze opomenout ani rozšíření zákona o problematiku správních deliktů a možných pokut za jejich spáchání uložených ze strany Úřadu.

V porovnání s ostatními typy nestátních neziskových organizací jde pravděpodobně o nejpřísnější právní úpravu na úrovni transparentnosti hospodaření. Snad jen u nadací lze spatřit určité snahy o zvýšení transparentnosti, avšak ne v takovém měřítku jako tomu je v případě politických stran a hnutí. S ohledem na význam těchto neziskových organizací se dá popsáný vývoj do určité míry předvídat, jelikož jejich hlavním cílem je hájit zájmy vymezeného okruhu osob a případně získat mocenské postavení prostřednictvím svobodných demokratických voleb. Úspěch takové strany či hnutí následně ovlivňuje život celé společnosti a vývoj dané země. Vedle toho v závislosti na výsledcích voleb (zejména sněmovních, senátních a krajských) přijímají politické strany a hnutí státní příspěvky, takže je na místě, aby s nimi bylo naloženo odpovídajícím způsobem. V zásadě žádná jiná nezisková organizace nemá zajištěno automatické právo na financování ze státního rozpočtu

(vyjma např. veřejných vysokých škol). V některých případech dosahují příjmy politických stran a hnutí ze státního rozpočtu řádů stovek milionů korun. Ostatní neziskové organizace si musí zajistit příjmy samy.

Na výše uvedené navazuje také specifikum politických stran a hnutí spojené s povinným auditem účetní závěrky a navíc s výrokem bez výhrad. Tento požadavek se u žádné jiné neziskové organizace v legislativě nevyskytuje. V některých případech se může auditor ocitnout pod tlakem, kdy na jedné straně klient vyžaduje výrok bez výhrad, avšak rizika a významné (materiální) nesprávnosti na úrovni účetní závěrky vedou spíše k modifikaci výroku. Auditor by v takových situacích neměl podlehnout a měl by postupovat v souladu s předpisy, k jejichž dodržování se zavázal, a to i na úkor ztráty klienta. Na druhou stranu zákon přímo neuvádí, zda vůbec a jaká výše pokuty případně hrozí politické straně či hnutí, pokud by jim byl udělen jiný typ výroku, než je výrok bez výhrad.

Stejně tak není obvyklé, aby zákony upravující činnost neziskových organizací stanovovaly maximální dobu, po kterou může stejný auditor ověřovat účetní závěrku konkrétní organizace. Cíl zákonodárce spočívá v posílení nezávislosti auditora na auditované účetní jednotce a v předcházení vzniku potenciálních vazeb ohrožujících právě nezávislost tak, jak bylo zmíněno v úvodu článku.

## Literatura

ANDRLE, P., 2002. Útržky z historie občanské společnosti. *Občanské noviny* [online]. Č. 49/2002. [cit. 1. 5. 2018]. Dostupné z: <<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?t=135699>>.

BACHMANN, P., 2011. *Management neziskové organizace*. Hradec Králové: Gaudeamus.

BACHMANN, P., 2012. *Transparentnost organizací občanské společnosti*. Hradec Králové: Gaudeamus.

ČSÚ, 2018. *Databáze satelitního účtu neziskových organizací* [online]. [cit. 1. 5. 2018]. Dostupné z: <[http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu\\_sat](http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu_sat)>.

DVOŘÁKOVÁ, V., a kol., 2009. *Zpřehledňování fungování neziskového sektoru v České republice se zvláštním důrazem na prevenci jeho zneužívání pro účely financování terorismu*. Výzkumná zpráva. Vysoká škola ekonomická v Praze.

JAKUBKA, Z., 2006. Proč transparentnost neziskových organizací. In: KROUPA, J. *Transparentnost. Sborník k příležitosti konference v rámci programu „Transparency of Procedures at Local Level“*, 26. – 27. října 2006. Ústí nad Labem: Podnos.

JOŠT, M., 2017. Transparency in Conditions of Czech foundation's management. *Acta academica karviniensia*. Roč. 17, č. 4, s. 46–58.

LÉROVÁ, A., 2015. Politické strany a politická hnutí. *Auditor*. Roč. 22, č. 6, s. 14–19.

POSPÍŠIL, M., 2006. *Jak zahájit debatu o transparentnosti?* [online]. Centrum pro výzkum neziskového sektoru. [cit. 28. 4. 2018]. Dostupné z: <[http://www.e-cvns.cz/?typ=konferencni\\_prispevky&publikace=71&presenter=Publikace](http://www.e-cvns.cz/?typ=konferencni_prispevky&publikace=71&presenter=Publikace)>.

PUTNAM, R., 2005. Making Democracy Work. In: SARGEANT, A. *Marketing Management for Nonprofit Organizations*. Oxford: Oxford University Press.

SARGEANT, A., 2005. *Marketing Management for Nonprofit Organizations*. Oxford: Oxford University Press 2005.

WYATT, M., 2004. *Jak spravovat nevládní neziskové organizace: Správní rady a předsednictva* [online]. Budapest: The European Center for Not-for-Profit Law. [cit. 30. 4. 2018].

Dostupné z: <[http://ecnl.org/dindocuments/455\\_Governance\\_Handbook.pdf](http://ecnl.org/dindocuments/455_Governance_Handbook.pdf)>.

# **The Development of Legislation of Political Parties and Political Movements in the Czech Republic since 1991 until now with a Focus on Transparency**

*Marek Jošt*

## **Abstract:**

The article analyzes the development of the political parties and political movement's legislation, which operating in the Czech Republic since 1991 until now with a focus on selected transparency criteria. The act on association in political parties and political movements of the year 1991 is analyzed, which was more than twenty times changed during its existence. Transparency is significantly affected by some changes in law. The article compares the legislation of political parties and political movements with the legislation of other non-profit organizations in the area, which is concerned with the transparency criteria. From a comparison differences result on a level of transparency – the legislation of political parties and political movements is probably the strictest and the most sophisticated in comparison with legislation of other non-profit organizations. This is due to the function of these organizations they have in today's society.

**Keywords:** Political party; Political movement; Transparency.

**JEL Classification:** K15, M41, M42.