

Dohled nad hospodařením politických stran a hnutí: rozbor možných variant řešení

Martin Archalous, Magdaléna Klimešová

Říjen 2014

Regulace politických stran a stranických financí je tématem české politiky už řadu let. Legislativní změny se však zatím omezovaly pouze na kosmetické úpravy (a samozřejmě také zvyšování státního příspěvku stranám). Vody se rozhýbaly teprve nedávno. Prvním impulzem byla hodnotící zpráva GRECO¹ (Skupina států proti korupci, jež je součástí Rady Evropy), která prohlásila netransparentní hospodaření stran a nedostatečnou kontrolu za jedno z hlavních ohnisek korupce v ČR.

Druhou hybnou silou byl tlak občanské společnosti, zejména organizací Frank Bold (dříve Ekologický právní servis), Transparency International a iniciativy Rekonstrukce státu.

Právní úprava

Klíčovým je zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. Ten byl dosud 22x novelizován, z toho hospodaření stran se týkaly pouze tři novely: V roce 1994 byla zavedena kontrola stran Nejvyšším kontrolním úřadem, stranám bylo zcela zakázáno podnikání. Tato změna však byla podstatně změkčena Ústavním soudem, který zrušil kontrolu ze strany NKÚ a umožnil podnikání v určitých segmentech ekonomiky. Dále vznikla nová úprava soudního zrušení strany či pozastavení činnosti. V roce 2001 došlo prakticky k jediné zásadní změně ohledně transparentnosti – strany musely přesněji vykazovat dary, zpřísnila se pravidla pro přijímání

darů, pro výroční zprávy atd. A konečně v roce 2004 došlo k několika technickým změnám, které se týkaly zejména přísnější povinnosti vykazovat dary.

Ostatní novely se buď netýkaly přímo kontroly hospodaření stran, nebo zaváděly jen drobné změny bez podstatnějšího praktického dopadu.

Vzniklo několik legislativních návrhů, které měly situaci řešit. V roce 2009 předložila návrh Strana zelených, ten však spadl pod stůl s pádem vlády v roce 2009. Podobný osud potkal i návrh prosazovaný Karolínou Peake. Zásadní změny se prosadit nepodařilo, a to přesto, že toto téma měla ve svém programu každá z relevantních stran².

V současnosti vzniká nový návrh, který měl podle plánu legislativních prací v září doputovat na vládu, paragrafované znění připravené k vyslání do meziresortního připomínkového řízení ovšem čeká řadu měsíců na rozhodnutí politických špiček ohledně podoby dohledového orgánu. Aktuální verze návrhu Ministerstva vnitra má ambici přinést celou řadu změn: větší transparentnost, nová omezení pro strany, ale především má zavést efektivní systém kontroly a účinné sankce. Právě na tyto dva pilíře systémových změn se podíváme podrobněji.

¹ Zpráva je k dispozici zde: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/eval_uati-ons/round3/GrecoEval3%282010%2910_CzechRep_Two_CZ.pdf

² Vít Klepárník pro think-tank Respekt institut provedl rozbor programů stran a sestavil tabulku, která je k dispozici zde: <http://www.respektinstitut.cz/wp-content/uploads/2011/11/Aktualizovana-analyzaukauzy-SFZP-Respekt-institut.pdf>

Dohledový orgán

Sebelepší zákon je k ničemu, pokud není nikdo, kdo by dohlížel na jeho dodržování. Jde o citlivou otázku, vzhledem k výsadnímu postavení, které politické strany v demokratické společnosti požívají (článek 5 Ústavy). Každý kontrolor se totiž nevyhnutelně ocitne pod politickým tlakem, a to jak z jedné strany (každé udělení sankce bude nepochybně adresátem interpretováno jako útok), tak ze strany druhé (snaha aktuální většiny perzekuovat opozici či zamezit vyšetřování vlastních prohřešků).

Je tedy nutno vytvořit takový systém, který bude dostatečně nezávislý na politické scéně a odolný vůči tlakům, ale současně pod demokratickou kontrolou. Systém, který bude efektivní a bude disponovat odborným aparátem, současně ale nebude přehnaně nákladný a byrokratický. V následujících odstavcích rozebíráme několik možných systémů a analyzujeme jejich výhody a nevýhody.³ Jako kritéria pro posuzování jednotlivých variant si stanovíme 1) nezávislost (ovlivnitelnost) ze strany kontrolovaných subjektů, 2) efektivitu kontrolní činnosti (tedy schopnost provést podrobnou, obsahovou, nikoliv jen formální kontrolu), 3) možnost ukládání adekvátních sankcí, 4) vhodnost z pohledu ústavního systému (jak daný institut zapadá do českého ústavního pořádku), 5) finanční náročnosti a 6) politické průchodnosti.

Parlament

První variantou je ta, kdy by dohled prováděl parlament, respektive Kontrolní výbor. Jde o současný systém vycházející z předpokladu, že strany se budou kontrolovat navzájem.

Z hlediska nezávislosti: Parlament tvoří politici, tedy zástupci stran. Vzhledem k vysoké provázanosti stran mezi sebou díky osobním vazbám a sounáležitosti v rámci povolání zákonodárců výrazně klesá šance na skutečné hlídání

³ Statistické údaje jsou převzaty z práce KLIMEŠOVÁ, Magdaléna, BUREŠ, Radim a BOUDA, Petr. *Financování politických stran v České republice a potřebné změny regulace*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2012, 95 s. ISBN 978-80-7330-221-4.

politických konkurentů. Přední český politolog Michal Klíma⁴ hovoří přímo o existenci klientelistických stran v ČR, v nichž ztrácí původní význam stranická příslušnost, rozhodující je role v ovládnutí státu.

Z hlediska efektivity: Kontrolní výbor (Sněmovny v případě stran, Senátu v případě volby prezidenta) nedisponuje odborným aparátem a ani prostředky k najímání externích auditorů, efektivní kontrola tedy není v jeho možnostech. Tento systém není ani nezávislý, ani efektivní.

Z hlediska sankcí: V českých podmínkách Kontrolní výbor Sněmovny nemůže ukládat sankce – svá zjištění předá příslušnému finančnímu úřadu, který může uložit pokutu odvíjející se od výše „sporné částky“. Dále může ministerstvo financí pozastavit státní příspěvek. V případě volby prezidenta je dokonce jedinou sankcí zveřejnění (finanční sankce může ukládat až soud a to pouze na návrh některého z kandidátů, nikoho jiného). Sankce jsou tedy spíše formální a za formální prohřešky. Teoreticky můžeme uvažovat o tom, že dáme výboru sankční pravomoci, ale to by bylo v rozporu s dělbou moci – viz dále.

Z hlediska systematiky: Parlament je moc zákonodárná, kontrola politických stran však svou povahou spadá spíše do moci výkonné. Toto řešení tedy není příliš vhodné ani z hlediska dělby moci. (Je třeba se vypořádat i s námitkou, že Parlament je suverén a nikdo by do jeho suverenity neměl zasahovat. Zpráve, suverénem je Parlament, nikoliv politické strany⁵. Zadruhé, ani suverenita Parlamentu nebrání v rámci dělby moci, aby na něj dopadly pravomoci jiných orgánů, stejně jako může např. řadový policista pokutovat policejního prezidenta za rychlou jízdu.

⁴ KLÍMA, Michal. *Koncept klientelistické strany. Případová studie – Česká republika*. Politologický časopis 3/2013. ISSN online 1805-9503. Dostupný z WWW: <<http://www.politologickycasopis.cz/cz/archiv/2013/3/>>.

⁵ Je pravda, že někteří politici tento jemný rozdíl nevnímají.

Z hlediska finanční náročnosti: Nejedná se o nákladnou variantu, pokud by ovšem mělo dojít k zajištění obsahové kontroly, byly by nutné prostředky buď na aparát, který by kontrolu prováděl, nebo na externí auditory.

Z hlediska politické průchodnosti: Jde o variantu velmi průchodnou, poněvadž by vzhledem ke své neefektivitě neohrožovala strany, respektive zachování jejich netransparentního hospodaření.

Celkově tedy tento systém nesplňuje prakticky žádné požadavky, které na něj klademe, a **musíme ho tedy hodnotit jako naprosto nevhodný.**

Soudy

Dohled ze strany soudů se u nás uplatňuje u volby prezidenta. V českém prostředí funguje tak, že každý kandidát může podat na jiného kandidáta žalobu (příslušným je Městský soud v Praze) za porušení pravidel financování kampaně. Soud může uložit sankci ve výši 1,5 násobku „sporné částky“. Podobná úprava existuje v 7 evropských státech (Andorra, Francie, Litva, Lucembursko, Portugalsko, Rumunsko, Ukrajina).

Nezávislost: Protože rozhodování je svěřeno do rukou moci soudní, ze všech nabízených systémů dosahuje asi nejvyšší nezávislosti na politické moci – stojí mimo systém moci zákonodárné i výkonné, opírá se o nezávislost osoby soudce, který o věci rozhoduje.

Efektivita: Systém není příliš efektivní. Především soudy nedisponují odborným aparátem účetních auditorů a možnosti kontroly jsou tedy značně omezené. Soudy nemohou postupovat z vlastní iniciativy a k žalobě jsou legitimováni jen protikandidáti, což není vhodné – zprv je velmi omezený okruh možných žalobců, zadruhé lze velmi pochybovat o jejich motivacích. Bude poražený kandidát chtít žalovat svého soupeře? Problémem je i přetížení soudů – správní soudy v ČR (a Městský soud v Praze především) jsou přetížené. Soudní řád správní může stanovit lhůty, ale i tak vznikají pochyby, jestli je věci věnována dostatečná pozornost.

Sankce: Česká právní úprava stanovuje maximální sankci odvod 1,5 násobku „sporné částky“ do státního rozpočtu. To je sankce opět spíše formální. Teoreticky můžeme stanovit sankce vyšší, ale tím bychom se mohli dostat do konfliktu s Evropskou úmluvou o lidských právech a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. I na správní trestání se vztahují zásady trestního procesu⁶. Pokud by celé řízení probíhalo pouze před soudem, nebylo by možné poskytnout dostatečné procesní záruky (např. oddělení vyšetřování a ukládání trestu).

Systematičnost: Z hlediska ústavního systému není toto řešení vhodné. Kromě výše zmíněného problému (neoddělení vyšetřovacího a sankčního řízení), nelze přehlédnout, že se prakticky jedná o správní řízení – ukládání sankce za správní delikt. Vymyká se běžným typům soudního řízení a (podobně jako u kontroly Poslaneckou sněmovnou) jde o zjevné vybočení z dělby moci. Navíc, jediným opravným prostředkem je zde kasační stížnost a účastníci jsou tak připraveni o jeden či dva odvolací stupně. To je možná logické v přezkumu voleb, kdy je třeba rozhodnout co nejrychleji, toto však není volební věc.

Finanční náročnost: Náklady by byly vyšší nežli v předchozí variantě, nicméně by bylo možné částečně využít stávající aparát (ačkoli určité navýšení by bylo nutné). Finanční náročnost by zde byla střední.

Politická průchodnost: Podpora této varianty ze strany politiků je reálná, nicméně by se jí silně bránily samotné soudy, které svěřeni takovéto agendy odmítají.⁷

Aby kontrola soudem fungovala efektivně, bylo by nutné jednak zvýšit sankce, jednak

⁶ Např. rozhodnutí Lauko v. Slovensko, Dubus S.A. v. Francie

⁷ V roce 2013 přišlo Ministerstvo vnitra s návrhem, aby strany kontroloval Nejvyšší správní soud. Jeho předseda Josef Baxa to razantně odmítl (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/219275-vnitro-navrhuje-kontrolu-stranickych-uctu-u-spravnich-soudu/?mobileRedirect=off>).

rozšířit okruh aktivně legitimovaných žalobců⁸. Kdo by do něj měl spadat? Pokud by byl zvolen okruh příliš úzký (jako u volby prezidenta), hrozí riziko, že žalobu nikdo nepodá (ze „solidarity“ mezi stranami). Pokud bude příliš široký (např. každý volič), soud může být zavalen stovkami žalob, které nedokáže kvalitně posoudit (zvláště pokud bude mít krátkou lhůtu). Každopádně by bylo třeba dodat soudům dostatečný odborný aparát ke kvalitní kontrole účtů stran. Nezapomínejme, že kontrola celého účetnictví strany bude mnohem složitější než kontrola účtů jednoho prezidentského kandidáta. Zároveň zůstává platný argument nesystémovosti tohoto řešení. Obecně se proto **domníváme, že efektivní kontrola soudem není za současných podmínek efektivně realizovatelná.**

NKÚ

Kontrola stran nejvyšším auditním orgánem je poměrně obvyklá, v Evropě jde o poměrně časté řešení, které využívá např. Albánie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Finsko, Maďarsko, Island, Itálie, Makedonie, Moldávie, Černá Hora, Srbsko, Slovinsko, Španělsko. Hodí se však do českých podmínek?

Nezávislost: NKÚ si vybuodoval pověst nezávislé a fungující instituce, která nepodléhá politickým tlakům. Nezávislost je zajištěna přímo v Ústavě. Máme však jistotu, že by zůstala zachována i poté, co by byly do jeho působnosti zařazeny politické strany? Členy kolegia NKÚ jsou většinou bývalí politici. Jeho obsazování hlídá Poslanecká sněmovna. Přesto, zejména díky ústavním zárukám nezávislosti, dobrému řízení, odolávání tlaků a veřejné kontrole nad jeho obsazováním, se kloníme spíše k názoru, že NKÚ by pro tento účel byl dostatečně nezávislý.

Efektivita: NKÚ je auditním orgánem, který disponuje velkým počtem zaměstnanců – specialistů v oblasti finanční kontroly – a efektivní kontrola hospodaření stran by mu jistě nedělala potíže (zvláště pokud by tato nová pravo-

moc byla doplněna adekvátním navýšením rozpočtu).

Sankce: Zde přichází druhý zásadní problém. NKÚ je orgán auditní, výsledkem jeho činnosti je kontrolní nález. Nemůže ukládat sankce, nevede správní řízení. Pokud by měl NKÚ ukládat sankce, muselo by zřejmě dojít ke změně Ústavy. Podle některých výkladů by navíc mohlo NKÚ hrozit vyloučení z mezinárodních organizací auditních orgánů, byť by zřejmě záleželo na konkrétním provedení. Rozdělení pravomocí tak, aby sankce ukládal jiný orgán (nejčastěji zmiňované bývalí finanční úřady) je neefektivní a zvyšuje riziko podlehnutí politickým tlakům a ovlivňování rozhodnutí.

Systematicnost: Zásadním problémem je ovšem to, že NKÚ může kontrolovat pouze veřejné prostředky. Do roku 1995 politické strany skutečně NKÚ podléhaly, tuto úpravu však zrušil Ústavní soud nálezem 296/1995 Sb. Při kontrole hospodaření a výdajů stran není reálné rozdělit prostředky strany na státní a soukromé prostředky. Povolení kontrolovat i soukromé zdroje by vyžadovalo změnu Ústavy. Byť by zřejmě nešlo o změnu zásadní, v Senátu již leží novela Ústavy, která umožní kontrolu obchodních společností se státní účastí, které mohou být taktéž částečně soukromé.

Finanční náročnost: Vzhledem k vybavenosti NKÚ by stačilo navýšení o několik zaměstnanců (odhady věcných záměrů uváděly cca 7 osob pro kontrolní činnost). Odhady finanční náročnosti Ministerstva vnitra uváděly částku cca 12 milionů ročně.

Politická průchodnost: Zákonodárci se k tomuto řešení kloní dlouhodobě, ignorují přitom ovšem uvedené ústavní překážky. Průchodnost této varianty v Poslanecké sněmovně je proto poměrně vysoká, naráží ovšem na zásadní odpor NKÚ, který svěřením této agendy do své pravomoci nechce.

Z uvedených důvodů by sice kontrola NKÚ byla prakticky proveditelná, vzhledem k nutným změnám Ústavy, otázky oddělení udělování

⁸ Jeden z dřívějších návrhů Ministerstva vnitra navrhoval (po politickém odmítnutí nezávislého úřadu) žalobní legitimaci pro občany.

sankcí a odporu samotného NKÚ **ji nelze považovat za vhodné, snadno prosaditelné řešení.**

Soukromý auditor

Už dnes mají strany povinnost nechat svou výroční zprávu ověřit auditorem. Tato kontrola bývá kombinována s dalšími formami, přesto je vhodné se u ní zastavit.

Nezávislost: Podle analýzy Elišky Waldové pro Sociologický ústav Akademie věd⁹ si strany pro svůj audit vybírají malé soukromé auditory. Auditóři jsou také nezávisle vzájemně propojeni. (Jde buď o stejného auditora, nebo formálně o jinou firmu, ve které však figurují stejní auditóři.) Musely by tedy být nastaveny dodatečné mechanismy pro udržení nezávislosti auditorů, nad rámec zákona o auditorech. V úvahu připadá losování (z uchazečů splňujících daná kritéria), případně přidělení Komorou auditorů. V obou případech je ale problémem různá výše honorářů pro auditorské společnosti, které mohou být pro menší strany nedosažitelné, stanovení pevných tax by bylo zase těžko obhajitelným zásahem do tržního prostředí. Dále lze uvažovat o období francouzského modelu kontroly dvěma různými auditory pro parlamentní strany, což by mohlo posílit nezávislost auditů, zvyšuje to ovšem stranám náklady a nezávislou kontrolu to samo o sobě nezaručí. V současné situaci je však audit nezávislý toliko formálně (což odporuje požadavku nezávislosti na auditované jednotce dle zákona o auditorech).

Efektivita: Auditor jako profesionál by měl být vybaven k provedení takové kontroly, zde však záleží na osobě auditora (případně auditorské firmy), jakými zdroji disponuje a jak hloubkovou kontrolu provede. Stejně tak jsou zde zákonné limity, kam až je možné zajít. Obecně bude efektivita auditu záležet na okolnostech.

Sankce: Auditor je soukromá osoba, tudíž nemůže ukládat sankce.

⁹ WALDOVÁ, Eliška, SMITH, Michael L: Financování politických stran v České republice. Analýza výročních finančních zpráv politických stran se zastoupením v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR v letech 2006–2011.

Systematičnost: Auditor je soukromá osoba, nikoliv orgán veřejné moci. Nelze jej považovat za kontrolní orgán v pravém slova smyslu (s možností ukládat sankce atd.).

Finanční náročnost by zde padala na vrub politickým stranám. Pokud by současný stav procházel pouze malými dílčími změnami, lze čekat podporu zákonodárců.

Audit je jistě důležitým nástrojem při kontrole hospodaření stran, kontroluje však pouze účetní správnost a některé nežádoucí jevy jsou mimo jeho předmět činnosti. Také nemůže ukládat sankce, to může až např. finanční úřad na základě jeho závěru. Audit tedy **může být doplňkovým, nikoliv však hlavním kontrolním nástrojem.**

Finanční úřady

Toto řešení platí částečně i u nás. Podle zákona o sdružování v politických stranách jsou to právě finanční úřady, kdo udílí sankce za porušení účetních pravidel (v současné době tedy spíše za formální pochybení.). Podle analýzy GRECO není znám případ, kdy by k tomu finanční úřady přistoupily. Ministerstvo financí pak může pozastavit či odebrat státní příspěvek.

Nezávislost: Zásadní problém tohoto řešení. Finanční úřady podléhají Ministerstvu financí, v jehož čele stojí politicky jmenovaný ministr, většinou zástupce politické strany. Ačkoliv jsou finanční úřady formálně nezávislé, lze s úspěchem pochybovat, že v případě kontroly vlastní strany či opozice nebude ministr vyvíjet tlak na své podřízené (a i kdyby, pouhý fakt podřízenosti sehraje svou psychologickou roli). Finanční úřady se navíc řídí místní příslušností, což opět navyšuje riziko ovlivňování či apriorní seberegulace ze strany kontrolorů.

Efektivita: Na první pohled se zdá, že jde o účinné řešení, protože finanční úřady jsou vybaveny kvalifikovaným personálem. Problém je však v jejich přetíženosti: Už nyní kontrolují mizivé procento subjektů. Většina stran sídlí v Praze, obvykle v centru, kde jsou finanční úřady nejvytíženější. Pokud by tedy měla být kontrola efektivní, bylo by nutné ji

zákonem stanovit jako povinnou, s čímž by muselo být spojeno patřičné navýšení rozpočtu příslušných úřadů.

Sankce: Jelikož ukládání finančních sankcí je běžnou součástí činnosti finančních úřadů, nebyl by zřejmě v této oblasti problém.

Systematičnost: V porovnání s ostatními variantami jsou finanční úřady vhodnější, byť ne úplně ideální. Jde o správní úřady a kontrola politických stran se blíží jejich další agendě. Přeci jen ale jde o poněkud odlišnou oblast činnosti, než prostý výběr daní – při kontrole stran by se musely vypořádat s širším spektrem otázek a věnovat každému subjektu větší pozornost než při běžné daňové kontrole.

Finanční náročnost: by vzhled k využití stávajících kapacit byla relativně nízká. Pravděpodobnost politické průchodnosti této varianty je tak slušná. Lze ale očekávat mizivé nadšení ze strany finančních úřadů a požadavek na navýšení kapacit, který by podobně, jako v ostatních případech, kdy by se tato agenda přidělila již existujícímu úřadu, odhadovaly podle propočtů z věcných záměrů zákona přibližně 2/3 nákladů počítaných pro nový dohledový úřad.

Základní výhradou zde zůstává velká vytíženost (kterou lze teoreticky řešit) a především podřízenost Ministerstvu financí a vládě (které již řešit nelze). Ani kontrola finančními orgány tedy není nejvhodnějším řešením.

Samostatný úřad

Další možností je zřízení samostatného kontrolního úřadu, tedy instituce, která se bude přímo věnovat kontrole financování politického života. Protože právě toto je varianta, se kterou nový zákon počítá, věnujme se jí podrobněji. Její velikou výhodou (a současně rizikem) je flexibilita, dále možnost nastavit fungování tak, aby plně odpovídalo potřebám pro zajištění efektivní kontroly a sankcí. Jestli bude úřad v praxi fungovat, to bude záležet na konkrétní zákonné úpravě, prakticky nastavených procesech, způsobu ustavování úřadu a v neposlední řadě na jejím personálním obsazení.

Nestrannost: Záleží na způsobu jmenování vedení úřadu. Aby byl úřad skutečně nestranný, musí mít nezávislé postavení (tedy nikoliv být podřízen ministerstvu). Podobné postavení mají ÚOOÚ a ÚOHS. Dalším důležitým prvkem je vedení úřadu. V současné době jsou ve hře dvě varianty – monokratická (výhodou je jasná odpovědnost konkrétního jednotlivce za nezávislost úřadu, nevýhodou je, že pro „ovládnutí“ úřadu stačí kontrolovat jednoho člověka) nebo kolegiální (v čele úřadu by stálo kolegium cca 9 lidí, výhodou je, že by celá věc nebyla v rukou 1 člověka, nevýhodou je rozložení odpovědnosti a nižší flexibilita).

Klíčové pak bude jmenování tohoto vedoucího / vedoucích. K zajištění nezávislosti je třeba ze jmenovacího procesu vyloučit vládu a Poslaneckou sněmovnu jako přední politické orgány. Na druhou stranu, v demokratické společnosti nelze politiky úplně vyloučit, protože úřad musí být pod demokratickou kontrolou (sporné by tedy bylo např. obsazování úřadu Nejvyšším správním soudem). Jmenování pak musí být v rukou nejméně 2 orgánů. Uvažuje se o jmenování prezidentem na návrh Senátu.

A konečně je třeba zavést několik dalších pojmů nezávislosti. Zákon předpokládá, že vedoucí úřadu nesmí být v 5 letech před svým jmenováním členem strany ani činný v politické funkci (přesná definice bude otázkou jednání). Pokud bude úřad kolegiální, pak je ve hře 7-leté volební období s postupným obměňováním.

Efektivita: Jakožto specializovaný orgán by úřad disponoval technickým zázemím a odborným aparátem k provedení důkladné obsahové kontroly, s možností nahlížet do registrů, mapovat finanční toky, kontrolovat dárce i výdaje stran vč. volebních výdajů, věnovat se podezřením ze strany médií i podání občanů včetně řešení komplikovaných specializovaných otázek atd.

Sankce: Jelikož se bude zakládat nový úřad, zákonodárce má poměrně volnou ruku při nastavení ukládání sankcí. Sankce se budou ukládat v běžném správním řízení o správním

deliktu. V úvahu připadají zřejmě finanční sankce v adekvátní výši vč. ponechání sankce pozastavení vyplacení příspěvku. Správní úřad nemůže vyslovit neplatnost volby či pozastavit straně činnost, případně ji zrušit, to je vyhrazenou soudům. Na druhou stranu je možné uvažovat o individuálních sankcích pro zodpovědné fyzické osoby. Rovněž tak, jelikož úřad bude aktivní stále (a nikoliv pouze ex post, jako většina výše uvedených možností) může teoreticky mít možnost zasahovat již během samotné kampaně. To má dvojitý efekt: Zprvu je možné ihned zjednat nápravu (a daná strana tak nezíská neoprávněnou výhodu), jednak volič může tuto skutečnost zahrnout do svého rozhodování. Existuje zde pochopitelně riziko zneužití a účelové skandalizace (o opravných prostředcích bude třeba rozhodnuto až po volbách), ale tomuto riziku se nelze vyhnout a z hlediska proporcionality jej považujeme za přijatelné.

Systematičnost: Založení specializovaného úřadu je vhodné i systematicky. Z hlediska dělby moci a v porovnání s ostatními institucemi v České republice nejde o žádný exces, naopak jde o tradiční a vyzkoušené řešení, které se uplatňuje například u hospodářské soutěže (ÚOHS), ochrany osobních údajů (ÚOOÚ), telekomunikací (ČTÚ), energetiky (ERÚ) a další. Úřad pro kontrolu stran do českého právního systému zapadne. Zároveň by se nabízelo mu později přidělit také dohledové pravomoci v oblasti střetu zájmů, popř. lobbyingu.

Finanční nákladnost: Nevýhodou je však cena. Zřízení celého nového úřadu je z popisovaných variant zřejmě nejnákladnější. Odhady finanční náročnosti Ministerstva vnitra uváděly částku cca 18–20 milionů ročně. Přesto jde zřejmě o nejlepší řešení co do poměru cena/výkon, zvláště v porovnání s objemem prostředků, které protékají stranickými pokladnami (a to už vůbec nehovoříme o objemu prostředků, o kterých rozhodují zvolení politici a které mohou být v případě korupce ohroženy).

Politická průchodnost: Zákonodárci tuto variantu podporují méně než předchozí a to jak

z důvodu vyšší náročnosti (z výpočtů ovšem plyne, že rozdíl od navýšení pracovníků v již existujících úřadech nebude velký), tak nevyšlovené obavy ze skutečné obsahové kontroly financování stran.

Z uvedeného vyplývá, že **samostatný regulační úřad považujeme za variantu po všech stránkách nejvhodnější**. Jediným nedostatkem je finanční nákladnost, z našeho pohledu jde však o rozumnou investici, zcela vyváženou pozitivními přínosy.

Další řešení

Samozřejmě existují i řešení „šitá na míru,“ případně postavená na kombinaci prvků z různých systémů. Tyto systémy jsou však velmi specifické pro určité právní prostředí a zřejmě je nebude možné bez dalšího přenést do českého systému. Za zmínku stojí francouzský systém, kde kontrolu zajišťuje zvláštní komise složená ze soudců a dalších odborníků (např. na marketing), nebo řešení portugalské, kde kontrolu provádí správní úřad podřízený ústavnímu soudu. Ale vzhledem k tomu, že se v ČR jedná o novou úpravu, nebude zřejmě vhodné pouštět se do netradičních experimentů.

Jednou z možností je také využití trestní represe. Jakkoliv se nebráníme zavedení nového trestného činu na úseku politických financí (především s důrazem na nastavení vyšší osobní zodpovědnosti), nemůže jít o jediné řešení. Platí subsidiarita trestní represe a pojetí trestního práva jako ultima ratio. Není tedy vhodné, aby trestní řízení sloužilo ke kontrole účetnictví.

Kontrola financování politického života je pro politiky nanejvýš citlivé téma. Můžeme očekávat velmi vzrušené a dlouhotrvající debaty, poslaneckou tvořivost a složité vyjednávání pro potřebné nastavení parametrů zákona.