



ÚDH

Úřad pro dohled
nad hospodařením
politických stran a hnutí

Důvěřuj, ale prověřuj **aneb sedm let dohledu** **nad hospodařením stran** **a kampaněmi v ČR**

Jan Outlý
člen Úřadu





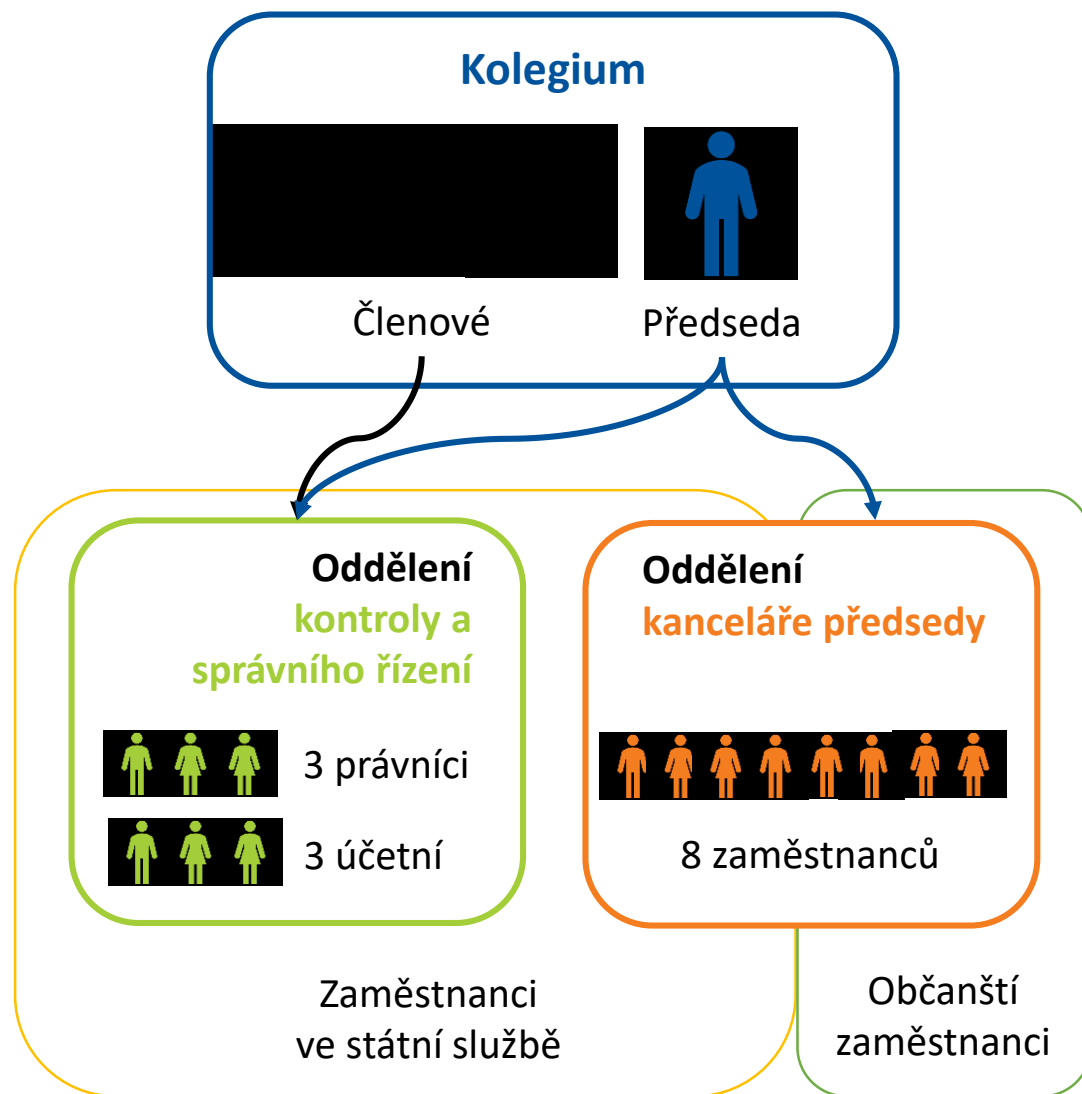
**Proč byl Úřad
zřízen a co dělá?**



Okolnosti vzniku Úřadu

- V roce 2002 se ČR v rámci Rady Evropy připojila k organizaci GRECO
 - Zavázala se podstoupit mezinárodní „audit“ legislativy týkající se financování stran a respektovat následná doporučení
 - Kromě konkrétních parametrů financování stran a kampaní GRECO doporučilo
 - zřídit **nezávislý orgán k dohledu nad financováním politických stran**
 - zavést **sankce** za porušování pravidel financování stran.
- **Proč to nemůže dělat NKÚ?**
 - Protože podle ústavy NKÚ kontroluje hospodaření **s majetkem státu**. Strany jsou soukromoprávní uskupení oddělená od státu.
 - Strany sice kromě vlastních příjmů hospodaří se státními příspěvky, ale nejde o dotace – nejsou účelově vázány. **Jakmile strana státní příspěvek obdrží, jsou to její peníze** a může s nimi nakládat dle uvážení.
- **Proč to nemůže dělat některé ministerstvo** v rámci svojí agendy?
 - V rámci ministerstva nemůže fungovat úřad, **do jehož činnosti nelze zasahovat**
 - V čele ministerstev stojí obvykle minulí a/či budoucí **kandidáti ve volbách**, neboli ti, na které má instituce dohlížet
- V září 2016 přijata novela zákona č. 424/1991 Sb. a s výjimkou komunálních voleb všech volebních zákonů – od 1. 1. 2017 vznik **ÚDHPSH** jako **ústředního správního orgánu** (žádná nadřízená instituce – vázán pouze zákonem)

Struktura Úřadu



Celý Úřad aktuálně **19 lidí**,
rozpočet cca 34 mil. Kč
(1,4 mil. EUR) / rok.

Obsazování pozic členů

Nominace



CHAMBER OF DEPUTIES
PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC



SENATE
PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC



Czech Republic
Supreme Audit Office

Volba



SENATE
PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC



SENATE
PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC



SENATE
PARLIAMENT OF THE CZECH REPUBLIC

Jmenování

Prezident



Obsazování pozice předsedy

Nominace



Volba kandidátů

Výběr a jmenování

Prezident



Proč „Důvěřuj, ale prověřuj“?

- Značnou pozornost věnuje Úřad metodické činnosti, vysvětlování, osvětě.

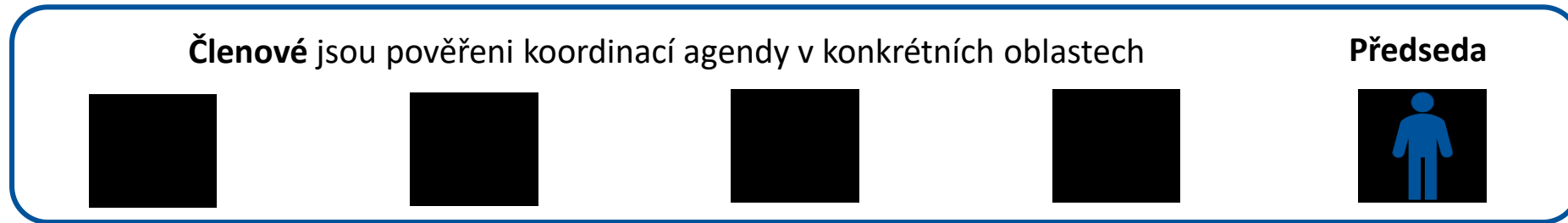


<https://pruvodce.udhpsh.cz/>

- Kromě průvodce Úřad nabízí i seznámení s reálným způsobem výkonu dohledu
 - Protokoly o vykonaných kontrolách
 - Uložené sankce (pachatel, označení přestupku, výše sankce)
 - Rozsudky o žalobách proti rozhodnutí Úřadu

Rozdělení agendy

Členové i předseda předkládají agendu z jim svěřených oblastí na jednání kolegia, které o nich rozhoduje.



Senátní volby

Sněmovní volby

Správní řízení

Hospodaření stran
(průběžné)

Prezidentské
volby

Volby do EP

Krajské volby

Střet zájmů

Analýza
monitoringu

IT aplikace



ÚDH

Veřejnost



ÚDH



- Administrativní zajištění dohledu
- Zajištění monitoringu

- Nová judikatura
- Vynalézavost kandidujících

- Máme na to paragrafy?
- Stihneme to do promlčení?

- Kontroly
- Postih aspoň něčeho
- Veřejné působení

Veřejnost



ÚDH

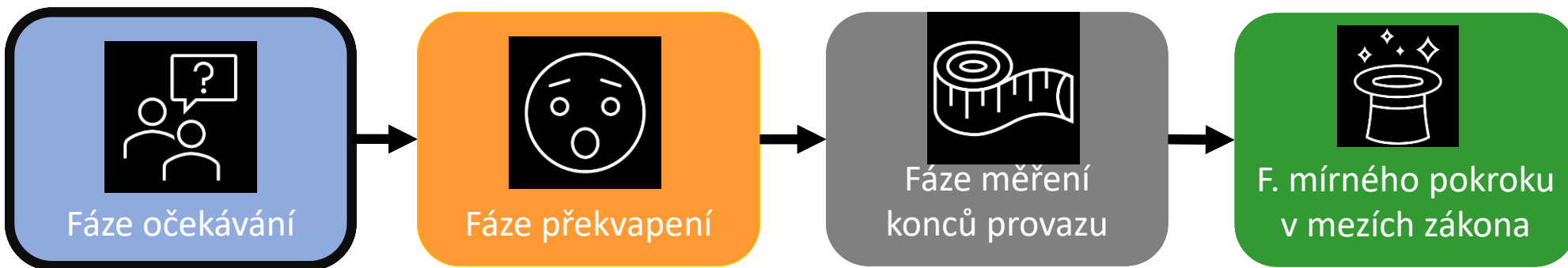


- Administrativní zajištění dohledu
- Zajištění monitoringu

- Nová judikatura
- Vynalézavost kandidujících

- Máme na to paragrafy?
- Stihneme to do promlčení?

- Kontroly
- Postih aspoň něčeho
- Veřejné působení



„Den V“

- Startovacím výstřelem volební mašinerie je **den vyhlášení voleb**. Má dalekosáhlé důsledky.

Stát

- Nesmí pozastavit činnost či rozpustit politickou stranu
- Volič má právo ode „dne V“ žádat o voličský průkaz
- Do 7 dní musí být určen volební kraj pro zahraniční hlasy
- ÚDH by měl být schopen ode „dne V“ dokumentovat, doložit a vyčíslit v penězích vše, co naplňuje znaky kampaně.
- Ode „dne V“ musí ÚDH mít strany a koalice možnost plnit povinnosti ve vztahu k ÚDH

Strany, hnutí, koalice

- Ode „dne V“ je jakékoliv veřejné prohlášení v jejich (ne)prospěch, za které se (obvykle) platí, v regulovaném režimu
 - Musí být označeno
 - Musí se o něm vést účetnictví
 - Jeho hodnota ukrajuje peníze z „banku“ 90 mil.
- Do 5 dní musí zřídit volební účet
- Oznamovací povinnost vůči ÚDH: volební účet, volební web, složení koalic



resp. volby prezidenta republiky.

40. Současně však Ústavní soud uvádí, že případné výkladové problémy a sankcionování dotčených volebních subjektů za porušení právě naznačených zákonných povinností je řešitelné i bezprostředně poté, co by bylo k těmto sankcím teprve přistoupeno. Jednoduše vyjádřeno, samotné stanovení termínu voleb v nyní posuzovaném případě (tzn. určení termínu se značným předstihem) představuje pouze příslovečný „startovní výstřel“ zahájení volební kampaně, který však sám o sobě ještě neznamená zásah do práv kandidujících politických stran nebo voličů. Teprve když by totiž byla vydána např. sankční rozhodnutí za porušení některé z naznačených zákonných povinností, otevřel by se procesní prostor pro soudní ochranu, v rámci které by bylo možno vyložit aplikovaná zákonná ustanovení ústavně souladným způsobem.

41. Příkladem tohoto postupu je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2020, č. j. Ars 6/2019-33 (obdobně rozsudek téhož soudu ze dne 19. 11. 2020, č. j. Ars 5/2019-38), v němž je vyloženo, že „povinnost třetích osob registrovat se pro

„Den V“

- Startovacím výstřelem volební mašinerie je **den vyhlášení voleb**. Má dalekosáhlé důsledky.
- Začátek celého procesu je přitom předmětem libovůle prezidenta a premiéra (kontrasignace)
- Volby 2021 byly vyhlášeny na Silvestra 2020 (ve čtvrtek), následoval státní svátek, pak víkend – lhůta pro zřízení volebních úctů uplynula druhý pracovní den „dni V“.
- Ústavní stížnost skupiny senátorů odmítnuta, protože v době, kdy byla podána, nebyla ještě práva stran porušena.
- Z nálezu ÚS plyne, že teprve kdyby ÚDH uložil pokutu třeba za neoznačení agitace z ledna 2021 a pokutovaná strana by věc (po X letech) dostala k ÚS, teprve pak by bylo možné říci, že brzké vyhlášení voleb bylo neústavní.

iROZHLAS

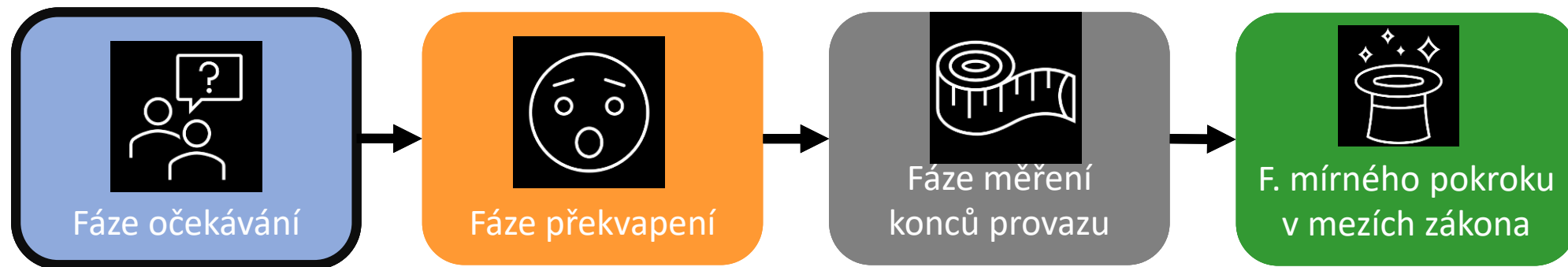
Sledujte dění na Ukrajině online →

Ústavní soud odmítl stížnost senátorů proti Zemanově rozhodnutí o termínu voleb. Říjnové datum platí

Ústavní soud odmítl stížnost skupiny senátorů proti prezidentovu rozhodnutí o termínu voleb do sněmovny | Foto: Michaela Danelová | Zdroj: iROZHLAS.cz

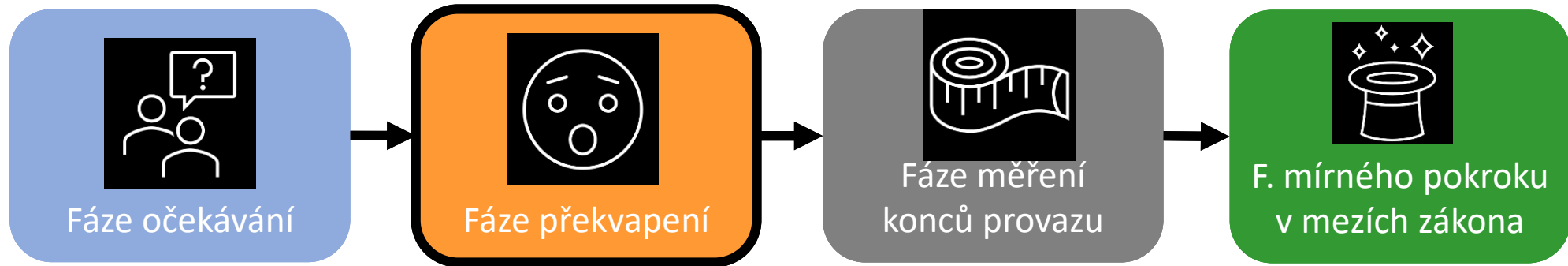
Ústavní soud odmítl návrh skupiny senátorů na zrušení prezidentova rozhodnutí o termínu voleb do Poslanecké sněmovny.

Volební kampaň začíná dnem vyhlášení voleb, **nejdříve však 150 dnů před uplynutím volebního období**, a končí dnem, ve kterém bylo ukončeno hlasování.



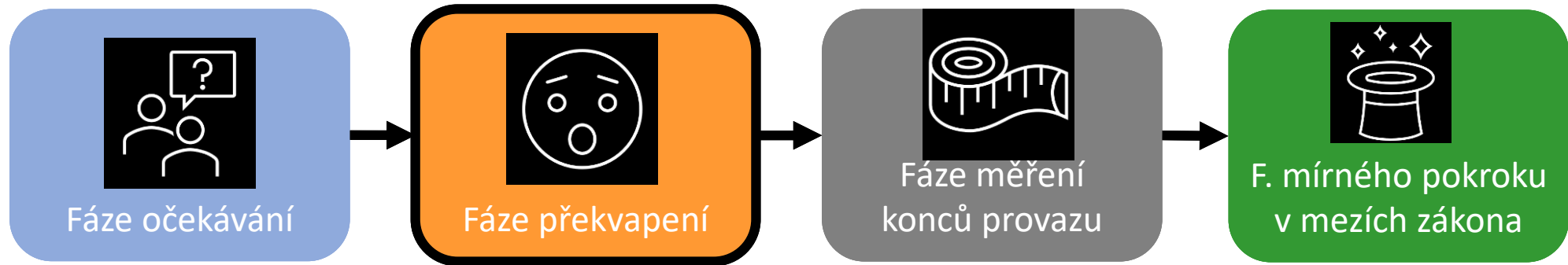
„Den V“

- Startovacím výstřelem volební mašinerie je **den vyhlášení voleb**. Má dalekosáhlé důsledky.
- Začátek celého procesu je přitom předmětem libovůle prezidenta a premiéra (kontrasignace)
- Volby 2021 byly vyhlášeny na Silvestra 2020 (ve čtvrtek), následoval státní svátek, pak víkend – lhůta pro zřízení volebních účtů uplynula druhý pracovní den „dni V“.
- Ústavní stížnost skupiny senátorů odmítnuta, protože v době, kdy byla podána, nebyla ještě práva stran porušena.
- Z nálezu ÚS plyne, že teprve kdyby ÚDH uložil pokutu třeba za neoznačení agitace z ledna 2021 a pokutovaná strana by věc (po X letech) dostala k ÚS, teprve pak by bylo možné říci, že brzké vyhlášení voleb bylo neústavní.



Proměny kampaní, šedá zóna

- Úloha úřadu v době kampaně
 - Administrativní zajištění (nástroje pro strany a veřejnost k účasti v kampani – zpřístupnění volebních účtů a webových stránek s informacemi veřejnosti, registrace třetích osob atp.)
 - Sběr dat – bez dat o kampani úřad není schopen posoudit správnost zpráv a účetnictví stran (monitoring venkovní, tištěné a internetové reklamy a monitoring sociálních sítí)
 - Řešení podnětů
 - Metodická pomoc kandidujícím
 - Veřejné působení



Proměny kampaní, šedá zóna

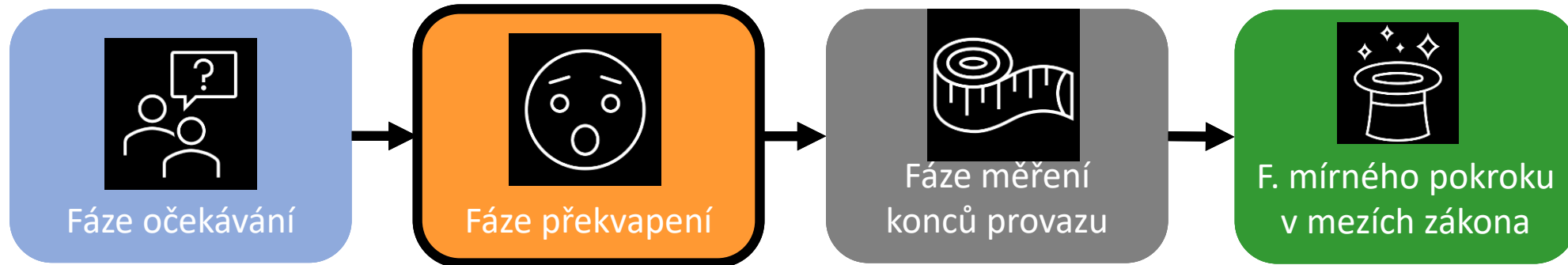
- „Problémem“ (komplikací z hlediska úřadu) je, že kampaně jsou proměnlivé, zkušenosti z jedněch voleb lze jen omezeně aplikovat na jiné volby, kampaně jsou živý proces
- Legislativa je naopak strnulá a neumí na nové jevy reagovat
- Z hlediska dohledu se kampaň 2021 oproti kampani 2017 výrazně lišila mimo ve dvou ohledech

Využívání veřejných funkcí v kampani „na dřevě“



Prolínání žánrů, vymezení médií





Využívání veřejných funkcí v kampani „na dřevě“



- Nešlo o masový jev, spíše o několik osob, ale v kampani tato praxe rezonovala a šlo o silné téma
- Držitelům veřejných funkcí nelze ani v době kampaně zakázat informovat o své práci a agendě
- Mají přirozenou výhodu skoro automatického přístupu do médií
- Ministři jsou navíc správními orgány, sami jsou „institucemi“, tudíž mají informovat
- Současně ale zákon o sdružování zakazuje stranám přijímat dary a bezúplatná plnění od státu
- Jasná pravidla nejsou, je třeba posuzovat každý případ zvlášť

Klára Dostálová ✓
@KlaraDostalovaMMR · Politik

Poslat zprávu

OBEČNÉ

3 912 lidem se to líbí
4 197 lidí to sleduje
Politik

PROVOZNÍ DOBA

Otevřeno
8:00 až 17:00

DALŠÍ KONTAKTNÍ ÚDAJE

<http://www.mmr.cz/cs/Pro-media/Ministryne>
224 861 111
ministryne@mmr.cz
Poslat zprávu

DALŠÍ INFORMACE

About
Jsem Klára Dostálová, ministryně pro místní rozvoj a teď Vám chci říct něco důležitého. Připravili jsme nový stavební zákon.

Impressum
Ministerstvo pro místní rozvoj

✓ **Úřední profil**
Přípustná podpora z veřejných peněz (Přípustná ≠ žádoucí v době kampaně)
Kontakty ministerské, uvedena otevírací doba, žádný odkaz na kandidující stranu. V příspěvcích žádné zmínky o ANO ani kandidatuře.

Klára Dostálová
Sponzorováno · Platí za to Ministerstvo pro místní rozvoj

Slyšeli jste už o tom, že se připravuje NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON? Myslíte, že se váš to netýká? Jsem Klára Dostálová, ministryně pro místní rozvoj a chci Vám představit NOVÝ STAVEBNÍ ZÁKON a taky Vám ukázat, jak urychlí třeba výstavbu silnic, dálnic a železnic. Týká se miliónů řidičů a nejspíš i Vás.

Video thumbnail showing Klára Dostálová on a highway.

📄 Vydaná částka (CZK): 7 tis. Kč až 8 tis. Kč
👥 Potenciální dosah: >1 mil. lidí

 Jak na kampaň
@NaKampan
<https://twitter.com/NaKampan>

Facebook profile of Ladislav Okleštěk. Profile picture shows him in a suit. Cover photo shows him in an orange jacket with a woman and another man. Name: **Ladislav Okleštěk**, @OklestekLadislav · Politik.

x **Volební profil**
 Nelze podporovat z veřejných peněz
 Žádný úřední kontakt, odkaz na
 osobní web s volební agitací,
 stránkové impresum. V příspěvcích
 často pouze prezentace osoby
 kandidáta.

Facebook post by Ladislav Okleštěk: "Cesta z města 🇨🇪 😊". Photo of him on a train. 136 likes, 33 comments, 2 shares.

OBEČNÉ
 7 740 lidem se to líbí
 8 953 lidí to sleduje
 Politik

DALŠÍ KONTAKTNÍ ÚDAJE
<http://www.ladislavoklestek.cz/>

DALŠÍ INFORMACE
 About
 Oficiální profil Ladislava Okleštěka, hejtmana Olomouckého kraje a poslance PSP ČR.
 Impressum
 Zadavatel: ANO 2011, zpracovatel: ANO 2011.

Website screenshot: <https://www.ladislavoklestek.cz>

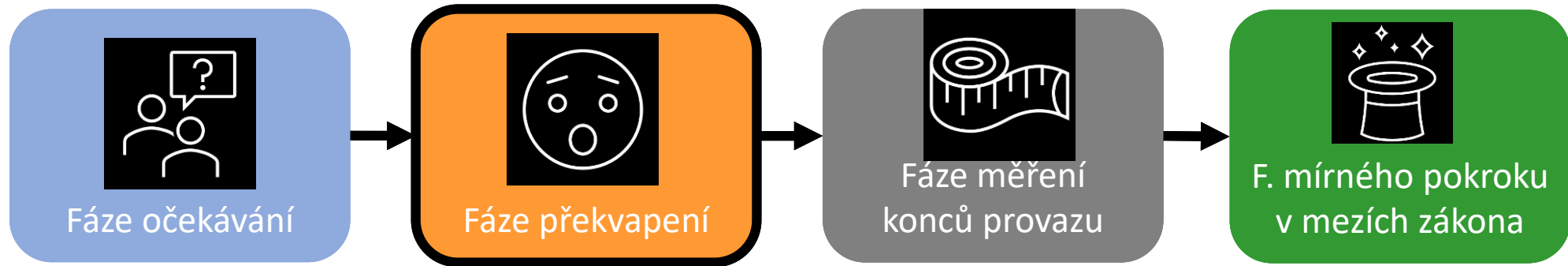
PLNÍME SLIBY ✓

- 250 MILIONŮ NA ČINNOST HASIČŮ A ZÁCHRANÁŘŮ ✓ ZÁŘIŽENO
- 653 MILIONŮ PRO LEPŠÍ ŽIVOT NA VENKOVĚ ✓ SCHVÁLENO
- 679 KILOMETRŮ OPRAVENÝCH SILNIC V OLOMOUCKÉM KRAJI ✓ HOTOVO
- 581 MILIONŮ DO ZDRAVOTNÍ PÉČE PO CELEM KRAJI ✓ SPLNĚNO

ANO BUDU LIP

>> NÁŠ PROGRAM PRO KRAJSKÉ VOLBY 2020 <<

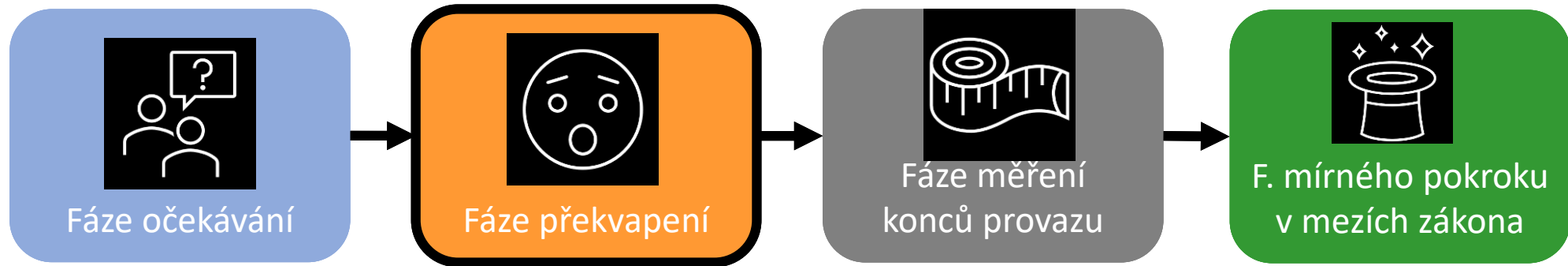
Jak na kampaň @NaKampan
<https://twitter.com/NaKampan>



- Svoboda tisku je nezpochybnitelná a názorová média jsou běžnou součástí žurnalistiky
- Za zpravodajské médium se dnes ale může vydávat lecjaký web nebo videokanál – jak vymezit, co už je agitace?
- Výchozí úvaha: rozlišení na
 - Tradiční média (vymezená tiskovým / vysílacím zákonem)
 - Nová média (internetové deriváty tradičních médií)
 - „Kvazimédia“ – zejména profily na sociálních sítích, na nichž jsou umístována sdělení, která se svojí formou podobají publicistickým pořadům

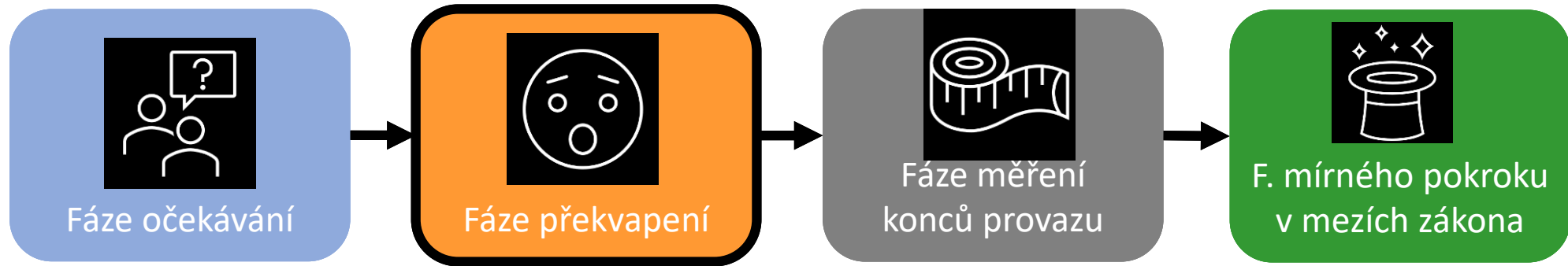
Prolínání žánrů, vymezení médií





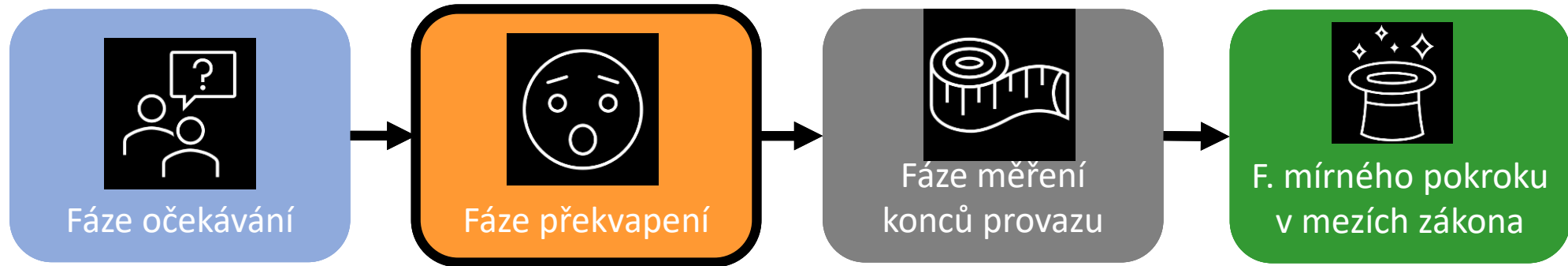
- Svoboda tisku je nezpochybnitelná a názorová média jsou běžnou součástí žurnalistiky
- Za zpravodajské médium se dnes ale může vydávat lecjaký web nebo videokanál – jak vymezit, co už je agitace?
- Výchozí úvaha: rozlišení na
 - Tradiční média (vymezená tiskový zákonem)
 - Nová média (internetové deriváty tradičních médií)
 - „Kvazimédia“ – zejména profily na sociálních sítích, na nichž jsou umístována sdělení, která se svojí formou podobají publicistickým pořadům

- Jak vymezit „kvazimédia“?
- Šmíd, Milan. 2011. „Kdy nová média mohou být zároveň média masová?“ Mediar.cz, 12. 4. 2011
 - 1) deklarovaný účel informovat, působit na veřejnost,
 - 2) veřejný charakter jejich sdělení přesahující rámec soukromé či zájmově uzavřené sféry,
 - 3) periodicky aktualizovaný obsah,
 - 4) dodržování profesionálních a etických standardů žurnalistické práce (pravdivost a přesnost podložená ověřováním informací, nestrannost a objektivita zahrnující i kritérium podstatnosti publikované informace).



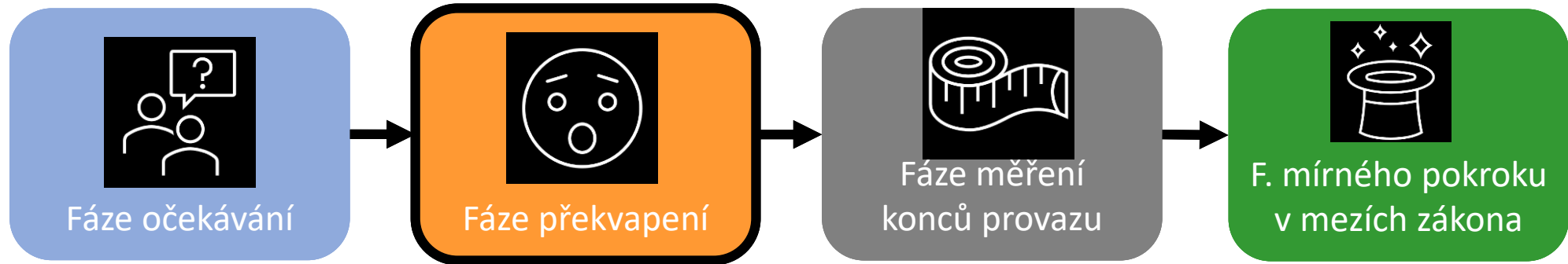
- Svoboda tisku je nezpochybnitelná a názorová média jsou běžnou součástí žurnalistiky
- Za zpravodajské médium se dnes ale může vydávat lecjaký web nebo videokanál – jak vymezit, co už je agitace?
- Výchozí úvaha: rozlišení na
 - Tradiční média (vymezená tiskový zákonem)
 - Nová média (internetové deriváty tradičních médií)
 - „Kvazimédia“ – zejména profily na sociálních sítích, na nichž jsou umístována sdělení, která se svojí formou podobají publicistickým pořadům

- Jak vymezit „kvazimédia“?
- Šmíd, Milan. 2011. „Kdy nová média mohou být zároveň média masová?“ Mediar.cz, 12. 4. 2011
 - 1) deklarovaný účel informovat, působit na veřejnost,
 - 2) veřejný charakter jejich sdělení přesahující rámec soukromé či zájmově uzavřené sféry,
 - 3) periodicky aktualizovaný obsah,
 - 4) **dodržování profesionálních a etických standardů žurnalistické práce (pravdivost a přesnost podložená ověřováním informací, nestrannost a objektivita zahrnující i kritérium podstatnosti publikované informace).**



Konzultace s předním odborníkem na media

- *Vaše typologie médií je založena na představě, že tato hranice stále existuje(...). Téměř celá česká mediální legislativa je vybudována na této – stále méně reálně platné – představě. A jedině při existenci této jasné hranice je možné uvažovat o normativních nárocích na tradiční i nová média, a tak vyčlenit a pojmenovat „kvazimédia“.*
- *V současné komunikační praxi to tak ale není. Tzv. sociální média jsou založena na tom, že veřejné a soukromé se prolíná bez jakéhokoliv rozlišení se všemi důsledky, které to má.*
- *Multimediální povaha internetové komunikace navíc ruší hranice mezi jednotlivými tradičními médii. Rozhovor v rozhlase snímá webkamera a je streamován, internetové deriváty tištěných médií nabízejí obrazové reportáže, uživatelé mohou využívat interaktivní prvky, např. hlasování v nejrůznějších anketách.*
- *Najít v tomto pozvolném přechodu jasný bod, u kterého bude možné říct „tohle je ještě názorová platforma“ a „tohle už je součást kampaně“ je prakticky nemožné.*

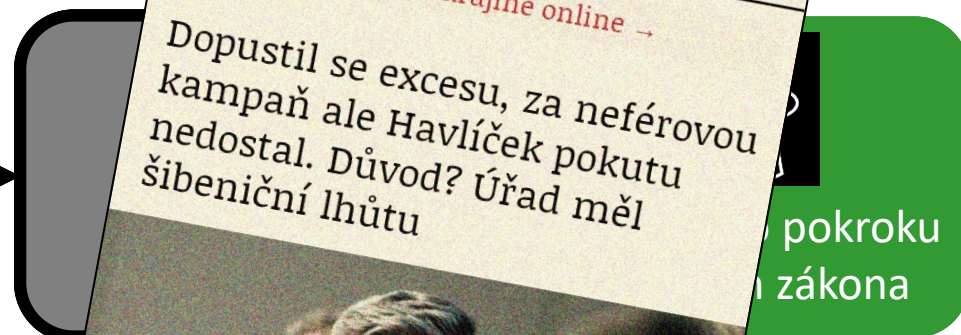




Fáze očekávání

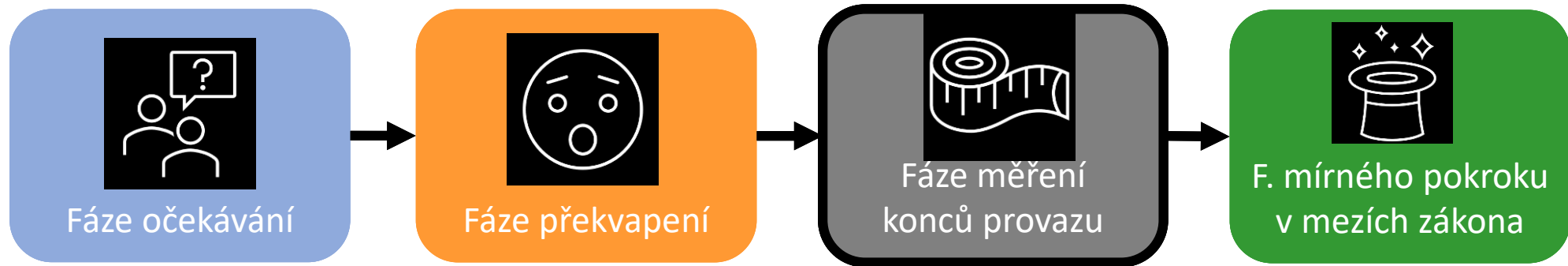


Fáze překvapení



Na co máme nabit?

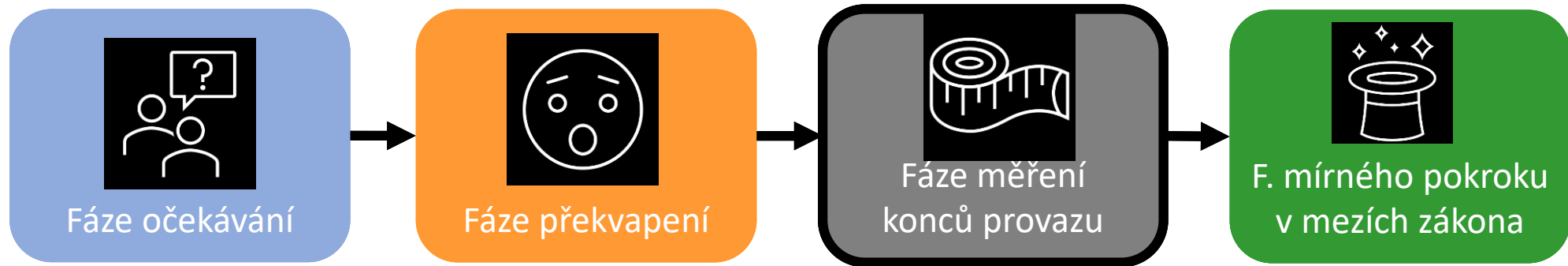
- Často je zřejmé, že určité jednání je na hraně nebo za n... ahat za delší konec provazu
- Tři hlavní problémy:
 - Mezery v legislativě a diskutabilita možnosti někt...
 - Důkazní břemeno: úřad musí být ve většině věcí... po volbách najevo... pětěně disponovat
 - Extrémně krátká promlčecí lhůta. Ačkoliv obecně je u přestupků s danými sazbami pokut promlčecí lhůta tříletá, úřad musí řízení zahájit do 3 měsíců ode dne, kdy se skutek stal.



Co dále legislativa neřeší?

Souběh kampaní

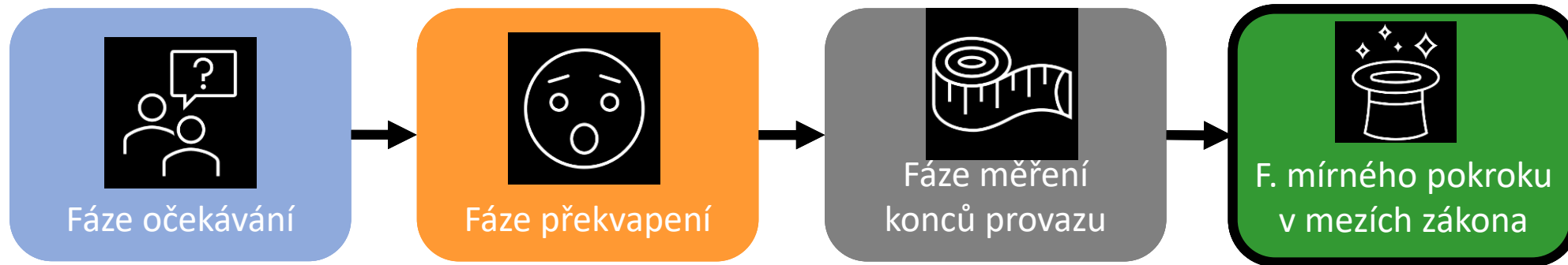
- 2023: Souběh tří volebních kampaní
- Prezidentská kampaň (regulovaná)
- Kampaň do Senátu (regulovaná)
- Kampaň do zastupitelstev obcí (neregulovaná)
- Komplikace monitorování výdajů
- Kandidáti a podporovatelé zapojeni do více kampaní

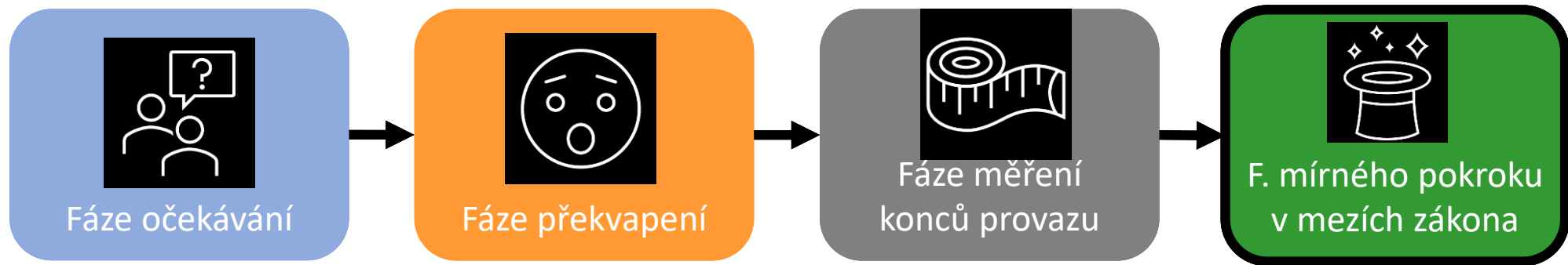


Co legislativa řeší, ale soudy vidí jinak?

Třetí osoby v kampani, dobrovolnictví

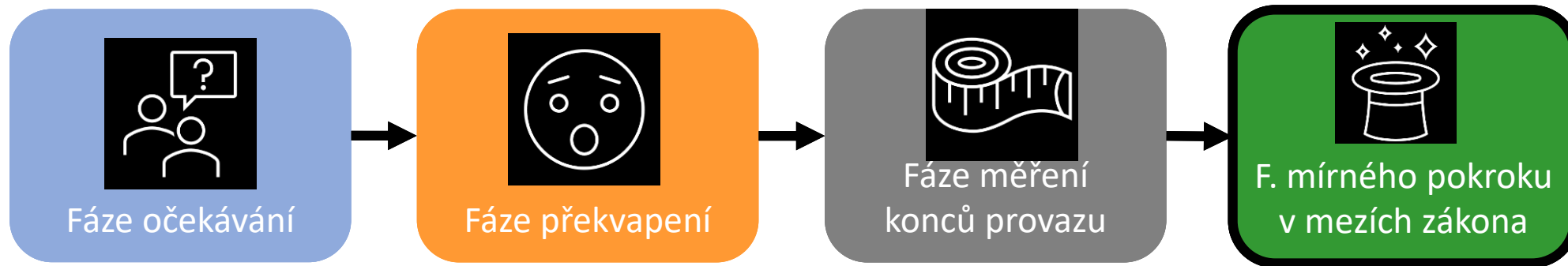
- 2023: Souběh tří volebních kampaní
- Prezidentská kampaň (regulovaná)
- Kampaň do Senátu (regulovaná)
- Kampaň do zastupitelstev obcí (neregulovaná)
- Komplikace monitorování výdajů
- Kandidáti a podporovatelé zapojeni do více kampaní





Co úřad vůbec může?

- Nejdůležitějším a nejsilnějším procesním prostředkem úřadu je provedení kontroly
- Kontroly se provádějí podle obecného předpisu – kontrolní řád, úřad nemá vlastní procesní pravidla pro kontroly
 - Což je dobře, protože kontrolní řád je léty prověřeným zákonem, obecně je považován za kvalitní předpis
 - Umožňuje žádat po kandidujících subjektech jakékoliv podklady vztahující se k předmětu kontroly, vstupovat na pozemky a do nemovitostí
 - Institut povinných osob umožňuje informace chtít i po dodavatelích zboží a služeb
 - Institut přizvaných osob umožňuje přizvat experty
 - Vysoké pokuty za neposkytnutí součinnosti
- Na kontrolní protokoly plynule navazuje přestupkové řízení, většinou není třeba provádět nové důkazy, protokol sám je podkladem
- Kontrolní protokoly jsou na rozdíl od rozhodnutí o přestupku veřejné



Co úřad vůbec může?

- Úřad obvykle využívá možnosti neuvádět v protokolech jen „kontrolní zjištění“, tedy porušení zákona, ale také další skutečnosti vztahující se ke kontrole, i když nejde o porušení zákona.
- Má tak možnost veřejně poukázat na problematické skutečnosti z vedení kampaně a hospodaření stran





ÚDH

Úřad pro dohled
nad hospodařením
politických stran a hnutí

Děkuji

Jan Outlý
člen Úřadu

jan.outly@udhpsch.cz

