



PARLAMENTNÍ  
INSTITUT

## VYBRANÁ TÉMATA

10/2012

### **K úpravě vedení a financování volebních kampaní podle tisku č. 719**

Mgr. Štěpán Pecháček, Ph.D.

červenec 2012



POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

**Obsah**

A. Dosavadní platná úprava .....	2
B. Rozbor senátní novely o volebních kampaních .....	4
1. Změna zákona o sdružování v politických stranách .....	4
1.1. Popis navrhované změny .....	4
1.2. Hodnocení navržených změn .....	5
2. Změna zákona o volbách do Parlamentu ČR, zákona o volbách do EP a zákona o volbách do zastupitelstev krajů .....	6
2.1. Popis navrhované změny .....	6
2.2. Hodnocení navržených změn .....	6
C. Závěr .....	6

Senát Parlamentu České republiky předložil do legislativního procesu návrh na novelu zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách, zákona č. 247//1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, a zákona č. 320/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Účelem návrhu novely předmětných zákonů je zejména vytvoření legislativního rámce pro financování volebních kampaní pro volby do obou komor parlamentu, Evropského parlamentu a do krajských zastupitelstev.

**A. Dosavadní platná úprava**

Financování jakýchkoliv politických kampaní není v České republice žádným způsobem upraveno.<sup>1</sup> Zákon o politických stranách pouze zavádí povinnost politických stran ve výroční finanční zprávě uvádět údaje o prostředcích vydaných na volební kampaň. Fakticky však nejsou odděleny účty ani účetnictví běžného provozu strany a politické kampaně. Naprosto bez kontroly zůstávají politické kampaně nezávislých kandidátů nebo jejich sdružení.

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, vymezuje možné finanční zdroje a zavádí povinnost předkládat výroční zprávy o hospodaření politických stran a hnutí. Zákon o politických stranách však nestanoví povinnost politické strany zvláštním způsobem zveřejňovat údaje o financování volebních kampaní a především vést oddělené účty těchto výdajů. Volební zákony navíc umožňují kandidaturu nezávislých kandidátů, respektive sdružení nezávislých kandidátů (při volbách do Senátu a zastupitelstev obcí), kteří nejsou spojeni s politickou stranou, hnutím nebo koalici. V důsledku neexistence legislativních pravidel není financování jejich volební kampaně žádným způsobem regulováno.

V České republice neexistuje jednotná definice politických kampaní. Jednotlivé volební zákony upravují volební kampaně různě. Jako příklad legislativního rámce pro volební kampaň může být, s ohledem na objem vynakládaných finančních prostředků, volební kampaň pro volby do Parlamentu ČR. Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, nerozlišuje volební kampaň pro volby do PS a Senátu (neupravuje tedy zvláštní postavení případných nezávislých kandidátů) a reguluje zejména průběh volební kampaně, pouze omezeně upravuje financování volební kampaně. Regulace volební kampaně má zejména vytvářet rovné podmínky pro všechny kandidáty, především pro ty, kteří nevykonávají veřejný úřad a mohou být znevýhodněni v přístupu ke sdělovacím prostředkům. Druhým

<sup>1</sup> V době zpracovávání tohoto materiálu prošel Poslaneckou sněmovnou vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky ([tisk. č. 613, VI. volební období](#)), který na základě schválených pozměňovacích návrhů obsahuje také část upravující volební kampaň pro prezidentskou volbu.

důvodem regulace volební kampaně je snaha omezit využívání nefér prostředků, jako je zveřejňování nepravdivých informací, proti kterým se s ohledem na omezený čas nelze bránit běžnými prostředky. Zákon ovšem nestanovuje za takovéto chování sankce. Pokud jde o vytváření rovných podmínek pro kandidující subjekty, zákon stanovuje, že starosta obce může vyhradit 16 dnů před volbami plochu pro výlep plakátů. Plocha přitom musí být na základě principu rovnosti zpřístupněna všem kandidujícím subjektům.<sup>2</sup> Rozdíl mezi volbami do PS a Senátu spočívá v tom, že pro volby do Poslanecké sněmovny je zaregistrovaným volebním subjektům vyhrazeno v České televizi a v Českém rozhlase po 14 hodinách bezplatného vysílání. Tato doba je mezi kandidující subjekty rozdělena rovným dílem.<sup>3</sup> Vysílání musí být ukončeno 48 hodin před zahájením voleb. Při senátních volbách tato možnost přístupu do celostátních médií není.

Kontrola financování volební kampaně v České republice se řídí obecnými ustanoveními o kontrole financování politických stran, která jsou uvedena v zákoně č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a hnutích. Současná platná úprava kontroly financování výdajů na volební kampaně je v zákoně o politických stranách prakticky od počátku. Do legislativního procesu bylo zařazeno několik návrhů, které se snažily nedostatečnou kontrolu financování volebních kampaní zmírnit či odstranit. Prvním byl sněmovní tisk č. 403, ve II. volebním období.<sup>4</sup> Šlo o poslanecký návrh zákona, který obsahoval návrh na vydání nového § 17b, jenž měl pro strany a hnutí stanovit povinnost zveřejňovat v určeném čase výdaje na volební kampaně: *Strana a hnutí zveřejní své výdaje na volební kampaň do dvou měsíců od posledního dne příslušných voleb.* Tento návrh nebyl přijat.

Nejkomplexněji přistoupil ke změně legislativního rámce návrh zákona, který byl Poslanecké sněmovně předložen jako tisk č. 353 v VI. volebním období.<sup>5</sup> Šlo o návrh poslanců KSČM, který zaváděl úplně novou povinnost kontroly financování volebních kampaní politických stran a hnutí. Návrh mimo jiné zaváděl limity na volební výdaje stran a hnutí pro volby na všech úrovních, povinnost stran a hnutí mít zvláštní účty pro financování kampaně, povinnost předkládat finanční zprávu o volební kampani Poslanecké sněmovně a zveřejňovat ji i na vlastních internetových stránkách. Poslanecká sněmovna byla podle návrhu zákona pověřena kontrolou finanční zprávy a nedodržení povinností stanovených zákonem mělo být sankcionováno pokutami. Návrh obsahoval explicitní zákaz vydávat na volební kampaně peníze ze státního rozpočtu. Obsahoval také ustanovení, podle kterého měly strany a hnutí platit za nakupované služby tržní ceny. Také tento návrh nebyl přijat.

Platná právní úprava ani praxe v České republice neodpovídají současným doporučením mezinárodních organizací jako je Parlamentní shromáždění Rady Evropy, Skupina států proti korupci Rady Evropy (GRECO) nebo Meziparlamentní unie. Zásady, které tyto mezinárodní instituce jednotlivým státům v oblasti financování politických stran doporučují, se dají shrnout do následujících okruhů:

- oddělené financování běžné činnosti politických stran a politických kampaní;
- stanovení stropů pro financování politických kampaní;
- centralizace auditu hospodaření a kontrola hospodaření nezávislou institucí;
- zavedení limitů pro individuální dary fyzických a právnických osob;
- zveřejňování údajů o financování politických stran;

<sup>2</sup> §16 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>3</sup> §1 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>4</sup> Dostupný na: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t040300.htm> [4. 7. 2012].

<sup>5</sup> Dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=353&CT1=0> [4. 7. 2012].

- zavedení relevantních sankcí za nedodržování pravidel.<sup>6</sup>

Poslední zpráva GRECO<sup>7</sup> v oblasti financování politických stran publikovaná na jaře roku 2011 dává České republice celkem 13 doporučení v oblasti transparentnosti a inkriminace porušování pravidel financování politických stran. Čtyři doporučení se netýkají přímo financování politických stran, ale trestního zákoníku. Tato doporučení se týkají především specifikace trestného činu uplácení při veřejných zakázkách, zapojení prostředníků a působení zahraničních arbitrů a rozhodců. Pokud jde o samotné financování politických stran, GRECO doporučuje zejména:

- zpřesnit úpravu darů od členů strany;
- zavést přesná pravidla pro poskytování darů formou naturálního plnění, včetně dodávek zboží a služeb;
- zpřesnit požadavky na vykazování účetnictví partnerských organizací politických stran;
- zajistit skutečně veřejný přístup k finančním zprávám politických stran;
- zajistit zveřejňování skutečných výdajů na politické kampaně a zveřejňování darů a prostředků na kampaně;
- zavést pravidla pro financování kampaní nezávislých kandidátů;
- posílit pravomoci a nezávislost auditorů;
- zajistit kontrolu financování politických stran a jejich kampaní, stejně jako financování kampaní nezávislých kandidátů, nezávislým orgánem;
- zavést účinné sankce za porušování pravidel financování.

Nad rámec doporučení GRECO lze dodat možnost personifikace odpovědnosti za financování stran a kampaní v osobě pokladníka či jiné pověřené osoby, což není v doporučeních GRECO obsaženo explicitně, ale s výše uvedenými doporučeními souvisí. Zásadním se jeví především oddělení financování stran a kampaní a zavedení přesných pravidel pro využívání státního příspěvku. Státní příspěvek na činnost stran by měl být účelově vázán na konkrétní činnost stran a neměl by směřovat do kampaní. Další důležitou okolností je kontrola financování stran, která by neměla podléhat Poslanecké sněmovně, ale měla by být svěřena nezávislému orgánu.

## **B. Rozbor senátní novely o volebních kampaních**

### ***1. Změna zákona o sdružování v politických stranách***

#### **1.1. Popis navrhované změny**

Návrh senátní novely zavádí pro politické strany povinnost zřídit u peněžního ústavu zvláštní účet, na kterém budou vedeny jednotlivé příjmy a výdaje pro každé volby, s výjimkou voleb do zastupitelstev obcí. Veškeré platby nad 5 000 Kč týkající se volebních kampaní budou muset být prováděny bezhotovostně.

Návrh senátní novely o volebních kampaních dále zavádí limity výdajů na volební kampaně. Pro volby do Poslanecké sněmovny nebo Evropského parlamentu je to 80 milionů Kč, pro volby do Senátu 3 miliony na jednoho kandidáta a pro volby do krajských zastupitelstev je to

---

<sup>6</sup> Cit. podle Skácelová Radka, Legislativní úprava financování politických stran, Práce zpracována v rámci stáže v Parlamentním institutu (leden – únor 2011), dosud nezveřejněno.

<sup>7</sup> Dostupné na:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News%2820110429%29Eval3\\_CzechRep\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News%2820110429%29Eval3_CzechRep_en.asp) [28.6. 2012].

7 milionů na jeden kraj. Návrh novely zakazuje vedení volební kampaně třetích stran ve prospěch či v neprospěch kandidujících politických stran a hnutí. Novela naopak připouští vedení kampaně ze strany jednotlivých kandidátů, a to jak kandidátů zapsaných na kandidátní listině strany nebo hnutí, tak nezávislých kandidátů. Politické strany a hnutí budou moci nadále přijímat dary pouze od fyzických osob, a to do maximální výše 1 milionu Kč od jednoho dárce.

Veškeré plochy a prostor využívané ke kampani<sup>8</sup> budou muset být označeny logem nebo zkratkou strany, která je využívá ke svojí propagaci a nebudou moci být najímány skrze prostředníka, ale pouze přímo od majitele, resp. provozovatele.

Kontrolou financování volebních kampaní má být podle návrhu senátní novely pověřen kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, kterému jsou strany a hnutí povinny dodat zprávu nejpozději do 60 dnů po skončení voleb. V případě porušení povinností týkajících se předložení zprávy kontrolnímu výboru dojde ke snížení státního příspěvku na činnost strany, který straně náleží, o 5 %.

## 1.2. Hodnocení navržených změn

Předložený návrh dostatečně neřeší systémové otázky spojené s financováním volebních kampaní. Zásadním nedostatkem celého návrhu je zejména omezení působnosti novely na volby do Parlamentu ČR, EP a zastupitelstev krajů. Důsledkem tohoto omezení je neexistence jakékoliv regulace pro volební kampaně do zastupitelstev obcí.<sup>9</sup> Toto opomenutí je významné zejména s ohledem na volby do zastupitelstva hlavního města Prahy, která současně plní i některé funkce spadající do působnosti vyšších územně samosprávných celků (VÚSC). Vyloučena je tak i kontrola voleb v dalších velkých městech, které sice neplní funkce VÚSC, ale spravují či jinak ovlivňují významné veřejné rozpočty.

Návrh senátní novely zavádí limity na výdaje spojené s kampaní v závislosti na typu voleb. S omezením výdajů závisí zejména omezení možnosti vést volební kampaně pouze ze strany kandidujících stran a hnutí, resp. jednotlivých kandidátů. Třetí strany jsou z možností vést kampaně vyloučeny. Navržené ustanovení omezující účast třetích stran je problematické zejména s ohledem na velice vágní definici volební kampaně (viz dále).

Fakticky nedochází k oddělení financování volebních kampaní od běžného financování politických stran. Navíc kontrola financování volebních kampaní kontrolním výborem PS je nedostatečná a kontrolní výbor PS nelze v tomto ohledu označit za nezávislý orgán disponující dostatečnými kompetencemi.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Návrh novely obsahuje slova „plochy a prostor“. Vhodnější se zdá označení samotné inzerce, nikoliv média, na kterém je inzerce umístěna. Plochou pro inzerci je např. billboard a ten může být v období volební kampaně pronajat více politickým stranám.

<sup>9</sup> Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

<sup>10</sup> Nedávná diskuse o kontrole hospodaření Nejvyššího kontrolního úřadu navíc ukázala na další slabiny kontroly hospodaření vybraných subjektů kontrolním výborem (zejména jde o to, zda se jedná o správní řízení). Více o této problematice práce Parlamentního institutu č. 1.202 Odpovědnost nejvyšších kontrolních institucí vůči parlamentům ve vybraných státech Evropské unie a srovnání s Českou republikou, srovnávací studie, září 2011, 21 str., autoři: Marcela Cupalová, Martin Kavěna.

## **2. Změna zákona o volbách do Parlamentu ČR, zákona o volbách do EP a zákona o volbách do zastupitelstev krajů**

### **2.1. Popis navrhované změny**

Návrh senátní novely především nově definuje volební kampaň. Volební kampaní se rozumí *jakákoliv propagace kandidátů, politické strany, politického hnutí nebo koalice, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, a volební agitace v jejich prospěch, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu nebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata (...). Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidáta, jiného politické strany, jiného politického hnutí nebo jiné koalice.*

Návrh novely dále určuje pravidla pro vedení volebních kampaní ze strany individuálních kandidátů, a to jak kandidátů zapsaných na listině stran, hnutí nebo jejich koalic, tak nezávislých kandidátů při volbách do Senátu.

Konstrukce evidence a prokazování příjmů se shoduje s navrženými změnami zákona o politických stranách. Jednotlivý kandidát na kandidátce strany, hnutí nebo koalice může na svoji kampaň vydat až 300 000 Kč, respektive 3 300 000 v případě nezávislého kandidáta do Senátu, a o svých příjmech a výdajích informuje kontrolní výbor PS.

### **2.2. Hodnocení navržených změn**

Výrazným nedostatkem je nepřehlednost úpravy; návrh novely nekoresponduje s návrhem novely o politických stranách, který zakazuje vedení volební kampaně ze strany třetích subjektů. Vedení kampaně ze strany třetích subjektů formou veřejného oznámení, jak ji definuje návrh novely v případě volebních zákonů (viz výše), je přitom typickou platformou pro vedení volební kampaně třetími stranami.

Nedostatkem v návrhu úpravy také je, že neexistuje žádná sankce za nepředložení zprávy jednotlivými kandidáty nebo za nepravdivé údaje v ní. Zákon o politických stranách definuje sankce týkající se finančních zpráv pro politické strany. Jednotliví kandidáti, ať už zapsaní na kandidátní listině strany nebo hnutí nebo nezávislí, zůstávají bez sankcí.

## **C. Závěr**

Navržená senátní novela reaguje na nutnost zásadní změny v oblasti financování volebních kampaní v České republice. Navržená novela však řeší pouze dílčí nedostatky vyplývající z neexistence právní úpravy a nepřístupuje k problematice komplexně. Zásadním nedostatkem je, že navržená novela není předložena ve formě komplexního zákona upravujícího volební kampaně jako celek. Roztříštěnost do novel více zákonů vede k nepřesnostem, které mohou komplikovat následnou aplikační praxi a výklad zákona. Jde např. o rozpor v definici volební kampaně a zákazem účasti třetích stran na volební kampani. Zákaz účasti třetích stran na volební kampani přitom vychází zcela jednoznačně pouze ze snahy omezit výdaje politických stran na kampaně.

Dalším problematickým místem návrhu senátní novely je její omezení na volby do Parlamentu ČR, Evropského parlamentu a krajských zastupitelstev. Nedochozí k definování volební kampaně pro volby do místních zastupitelstev, což se v důsledku dotýká i voleb do zastupitelstva hlavního města Prahy, které zároveň vykonává některé pravomoci VÚSC. Obdobně nebudou kontrolovány volební kampaně v dalších velkých městech. V České republice je více než 6 200 obcí, což je považováno za základní argument pro nemožnost regulovat volební kampaně na lokální úrovni. Politické strany nejsou schopny postavit

kandidátní listiny ve všech obcích, většina kandidátů v obecních volbách jsou nezávislí kandidáti a jejich sdružení.<sup>11</sup> V této souvislosti je třeba vzít v úvahu skutečnost, že pro výkon veřejné správy jsou obce rozděleny do různých kategorií (tzv. obce s rozšířenou působností). Těchto obcí je 205 a zajišťují výkon státní správy pro větší okruh menších obcí a jejich občany. I přes oddělení výkonu státní správy a samosprávy mají odpovědnost např. za výběr úředníků a za správu veřejných rozpočtů volení zástupci samosprávy pověřené obce. Tyto obce se také stávají, nejenom díky svým pravomocím, ale často díky historicky a ekonomicky podmíněné spádovosti, přirozenými centry většího celku. Často iniciují vznik mikroregionů a ovlivňují podobu čerpání finančních prostředků z evropských fondů. Z tohoto pohledu je zjevné, že je ve veřejném zájmu kontrolovat zdroje a výdaje kandidátů, kteří svým rozhodováním mohou ovlivňovat širší veřejný prostor.

Předložený návrh regulace volebních kampaní je sice výrazným počinem v této oblasti, ale je nedostatečný a jeho případné schválení by mohlo na delší dobu petrifikovat stav, kdy realizace volebních kampaní bude upravena nesystémově a neúplně. Jako systémové řešení dané problematiky se jeví přijetí zvláštního zákona o konání volebních kampaní, který by jednoznačně upravoval povinnosti všech subjektů podílejících se na volebních kampaních pro volby na všech úrovních, včetně voleb do obecních zastupitelstev (s hranicí obcí s rozšířenou působností) a voleb prezidentských. Různá sdružení nezávislých kandidátů v pověřených obcích by tak podléhala stejnému režimu jako politické strany. Potenciálně může být tento zákon, v případě přijetí zákona o konání obecního referenda, také základem pro regulaci kampaní při konání referenda. Obdobně jako výdaje politických stran by měly být výdaje třetích stran zastropovány a měla by platit pravidla pro označování jejich inzerce.

Další otázkou, kterou je třeba vyřešit, je otázka sankcí za nedodržení zákonem stanových pravidel pro konání volebních kampaní, a to především v oblasti jejich financování. S ohledem na možný objem spravovaných prostředků a rozdílnost kontrolovaných subjektů by měla existovat zákonná povinnost vedení transparentního bankovního účtu, nikoliv pouze vedení účtu odděleného od běžného stranického účtu, a navíc určení osoby pokladníka či správce tohoto účtu, která bude odpovědná za jeho správu. U těchto osob je třeba zvážit otázku možné trestní odpovědnosti za porušení daných pravidel, vytvořit tedy výrazně personifikovaný režim odpovědnosti za konání volebních kampaní.

Cílem regulačních nástrojů v případě volebních kampaní by mělo být především zajištění maximální transparentnosti a veřejné kontroly výdajů všech subjektů podílejících se na politických kampaních. Transparentnost nelze požadovat pouze po politických stranách, ale musí být základní podmínkou pro všechny subjekty, které vstupují do soutěže o veřejné úřady.

Návrh senátní novely volebních kampaní neodpovídá obecným požadavkům ani v tom, že kontrola financování nepodléhá nezávislému orgánu, ale je koncipována čistě jako kontrola Parlamentem, resp. kontrolním výborem Poslanecké sněmovny.

---

<sup>11</sup> Linek, Lukáš a Pecháček, Štěpán. 2005. „K důvodům nízkého počtu členů českých politických stran.“ In: *Participace a organizované zájmy v České republice*. Eds. Aleš, Kroupa a Zdenka, Mansfeldová. Praha: Sociologické nakladatelství, str. 59-80.