



POSLANECKÁ  
SNĚMOVNA  
PARLAMENTU  
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ  
INSTITUT

**STUDIE**

## Úprava volební kampaně ve vztahu k využívání veřejných prostředků

**Obsah:**

ÚVOD .....3

PŘÍKLADY VYBRANÝCH ZEMÍ.....6



Studie č. 1.251  
listopad 2021  
autor: Štěpán Pecháček

## Shrnutí

Zákaz využívání veřejných prostředků ve volební kampani je zásadní pro zajištění férovosti volební kampaně. Cílem je zamezit stranám a kandidátům v úřadu využívat veřejné prostředky, které spravují, ve volební kampani a získat tak neoprávněnou výhodu oproti dalším kandidátům.

Veřejnými prostředky se myslí zejména lidské, finanční, materiální a další nehmotné zdroje, kterými disponují politici v úřadu a státní úředníci v období voleb, vyplývající z jejich kontroly nad zaměstnanci a finančními zdroji. Standardy pro úpravu zákazu využívání veřejných prostředků ve volební kampani jsou nastavovány mezinárodními organizacemi, jako je OBSE či Rada Evropy a jejich dodržování je sledováno mezinárodními volebními pozorovateli.

Práce popisuje základní principy organizování volební kampaně, včetně zásad financování a kontroly. Specificky se věnuje úpravě zákazu využívání veřejných prostředků, včetně sankčního režimu. Práce dále uvádí podstatná porušení zákazu využívání veřejných prostředků v jednotlivých zemích. Ve velké většině zemí je časově omezena délka volební kampaně a omezen je také rozsah jejího financování. Právě tato omezení vytváří prostor pro využívání veřejných prostředků ve volbách.

Ze srovnání vychází, že země, které procházely demokratickou tranzicí v 90. letech 20. století, mají ve svých právních řádech povětšinou přímo zapracovány mezinárodní standardy organizace volebních kampaní týkající se zneužívání administrativních zdrojů. Země s delší demokratickou tradicí tuto zákonnou úpravu nemají, vychází z tradice (Nizozemsko), popř. soudních rozhodnutí a apelu na obecný princip zdrženlivosti ze strany politiků v úřadu (Německo).

## Obsah

ÚVOD.....	3
PŘÍKLADY VYBRANÝCH ZEMÍ .....	6
BULHARSKO .....	6
ESTONSKO .....	7
LOTYŠSKO .....	8
MAĎARSKO .....	8
NĚMECKO.....	9
NIZOZEMSKO .....	10
POLSKO .....	10
PORTUGALSKO .....	10
RAKOUSKO .....	11
RUMUNSKO .....	11
SLOVENSKO .....	12
SLOVINSKO .....	13

## Úvod

Definice veřejných zdrojů vychází pro potřeby této práce ze Zprávy o zneužívání administrativních zdrojů v průběhu volebního procesu, kterou vydala Benátská komise v roce 2013<sup>1</sup>. Administrativními zdroji jsou podle této zprávy: *lidské, finanční, materiální a další nehmotné zdroje, kterými disponují politici v úřadu a státní úředníci v období voleb, vyplývající z jejich kontroly nad zaměstnanci a finančními zdroji*. Mezi příklady zneužívání administrativních zdrojů během volební kampaně komise řadí také používání telefonů, vozidel, zasedacích místností a zneužívání lidských zdrojů (státních zaměstnanců, úředníků) ministerstev a územních samosprávných celků k propagaci politiků v úřadu.

Podle komise vede zneužívání veřejných zdrojů ve volební kampani politiky v úřadu k nerovnému postavení kandidujících subjektů a k narušení férovosti kampaně.

Obdobně formuluje otázku přístupu k veřejným zdrojům i Příručka volebního pozorovatele Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě<sup>2</sup>. Podle příručky mají volební pozorovatelé sledovat, zda vláda zaručuje, že veřejné a administrativní zdroje, jak lidské tak materiální, nejsou zneužívány k podpoře konkrétních stran nebo kandidátů. Například vládní budovy, vozidla a telekomunikační prostředky by neměly být používány k podpoře žádné strany, pokud nejsou stanovena pravidla zaručující rovný přístup všech kandidujících stran k těmto prostředkům.

<sup>1</sup> REPORT ON THE MISUSE OF ADMINISTRATIVE RESOURCES DURING ELECTORAL PROCESSES.  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)

<sup>2</sup> Election observation book.

Kongres místních a regionálních samospráv, který je poradním orgánem Rady Evropy v roce 2018 zveřejnil publikaci *Administrativní zdroje a férové volby*<sup>3</sup>, ve kterém jsou uvedeny praktické příklady zneužívání administrativních zdrojů:

Administrativní zdroje	Příklady zneužívání
<b>Finanční zdroje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kandidát využívá veřejné fondy k poskytování peněz, jídla nebo darů voličům výměnou za jejich hlasy.</li> <li>• Kandidát podporuje místní firmy, nevládní organizace z veřejných fondů výměnou za jejich podporu.</li> <li>• Kandidát investuje velkou část veřejných rozpočtů na projekty ve vybrané oblasti s cílem získat podporu místních voličů.</li> <li>• Kandidát rozhoduje o zahájení výstavby nové infrastruktury, jako jsou silnice, chodníky, zelené zóny, s cílem získat podporu místních voličů.</li> <li>• Kandidát rozhoduje o sociálních projektech v době blízké konání voleb s cílem argumentovat jimi ve volební kampani.</li> <li>• Kandidát uzavírá smlouvy na služby se spřátelenými firmami s cílem obejít proceduru veřejných zakázek.</li> </ul>
<b>Materiální zdroje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kandidát využívá např. automobily, IT vybavení nebo telefony pro vedení kampaně.</li> <li>• Kandidát využívá veřejné prostory, jako jsou úřady, sportovní centra nebo školy pro vedení kampaně.</li> <li>• Kandidát schvaluje některé žádosti bez dostatečného projednání v době blízké konání voleb.</li> </ul>
<b>Lidské zdroje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Státní nebo veřejní zaměstnanci jsou pod pohrůžkou ztráty zaměstnání nuceni hlasovat pro konkrétního kandidáta nebo se účastnit jeho shromáždění.</li> <li>• Kandidát nominuje nové zaměstnance v době blízké konání voleb.</li> <li>• Veřejné úřady poskytují zdarma služby kandidátovi.</li> <li>• Kandidát vyžaduje, aby veřejní zaměstnanci vykonávali práce vztahující se k jeho kampani, např. psali a rozesílali volební dopisy nebo obsluhovali internetové nástroje kampaně.</li> <li>• Státní nebo veřejní zaměstnanci se ve volném čase podílí na kampani kandidátů v úřadu s cílem posílit kandidáta a získat tak vlastní prospěch.</li> </ul>
<b>Právní zdroje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volení zástupci mění na poslední chvíli volební pravidla s cílem posílit kandidáty v úřadu.</li> <li>• Kandidát ovlivňuje vyšetřování policie, rozhodování státních zástupců popř. soudců s cílem oslabit oponenty.</li> </ul>
<b>Komunikační zdroje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kandidát využívá veřejné komunikační kanály pro svoji kampaň.</li> <li>• Kandidát ovlivňuje média s cílem získat větší prostor pro sebe, popř. k vedení negativní kampaně.</li> </ul>
<b>Symbolické zdroje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kandidát veřejně vystupuje v době blízké konání voleb u neočekávaných událostí a využívá je k propagaci vlastního programu.</li> <li>• Kandidát se účastní otevírání vybudované infrastruktury.</li> <li>• Kandidát se účastní jednání s vládními nebo zahraničními představiteli, jejichž cílem je posílit jeho pozici ve volbách.</li> </ul>

<sup>3</sup> *Administrative resources and fair elections.*

Následující text přináší srovnání právní úpravy a praxe týkající se využívání administrativních zdrojů ve vybraných zemích. U právní úpravy je sledována zejména regulace výdajů na volební kampaň, způsob kontroly průběhu volební kampaně a výdajů na kampaň, a dále doba trvání volební kampaně. Pokud jde o praxi, je cílem práce popsat řešené případy zneužívání administrativních zdrojů ve volební kampani.

Ze srovnání vychází, že země, které procházely demokratickou tranzicí v 90. letech 20. století, mají ve svých právních rádech povětšinou přímo zapracovány mezinárodní standardy organizace volebních kampaní týkající se zneužívání administrativních zdrojů. Země s delší demokratickou tradicí tuto zákonnou úpravu nemají, vychází z tradice (Nizozemsko), popř. soudních rozhodnutí (Německo).

**Tabulka: Srovnání základních parametrů zákonné úpravy volební kampaně**

Země	Definice volební kampaně	Omezení financování volební kampaně	Omezení délky volební kampaně	Definice zákazu využívání administrativních zdrojů
Bulharsko	Ano	Ano		Ano
Estonsko	Ne	Ne	Ne	Ano
Lotyšsko	Ano	Ano	Ano	Ano
Maďarsko	Ano	Ano	Ano	Ne
Německo	Ne	Ne	Ne	Ano
Nizozemsko	Ne	Ne	Ne	Ne
Polsko	Ano	Ne	Ano	Ne
Portugalsko	Ano	Ano	Ano	Ne
Slovensko	Ano	Ano	Ano	Ano
Rakousko	Ne	Ano	Ne	Ne
Rumunsko	Ano	Ano	Ano	Ano
Slovensko	Ano	Ano	Ano	Ano
Slovinsko	Ano	Ano	Ano	Ano

Zdroj: vlastní zpracování

Kontrola průběhu volební kampaně se v jednotlivých zemích liší. V zemích, ve kterých neexistuje právní definice zákazu zneužívání administrativních zdrojů, je kontrola průběhu volební kampaně primárně založena na kontrole jejího financování a v širším kontextu se dotýká financování politických stran jako takových. Z toho vyplývají i rozdílné pravomoci těchto orgánů.

**Tabulka: Orgány kontrolující průběh volební kampaně**

Země	Kontrolní orgán
Bulharsko	Účetní dvůr, Národní volební komise
Estonsko	Kontrolní výbor pro financování politických stran
Lotyšsko	Úřad pro prevenci a boj s korupcí
Maďarsko	Státní volební komise, Nejvyšší kontrolní úřad
Německo	Předseda Spolkového sněmu
Nizozemsko	Neexistuje specializovaný orgán, běžná finanční kontrola
Polsko	Národní volební komise
Portugalsko	Finanční a účetní úřad (součást Ústavního soudu)
Rakousko	Panel pro transparentnost financování politických stran, Účetní dvůr
Rumunsko	Stálý volební úřad, Účetní dvůr
Slovensko	Státní komise pro volby a kontrolu financování politických stran, ministerstvo vnitra, výbor NRSR pro neslučitelnost funkcí
Slovinsko	Účetní dvůr

Zdroj: vlastní zpracování

## Příklady vybraných zemí

### **Bulharsko**

Volební kampaň je v Bulharsku upravena zákonem o volbách z roku 2014<sup>4</sup>. Článek 162 stanoví, že kandidující subjekty mohou financovat kampaň z vlastních prostředků, prostředků stran, které je nominují a darů fyzických osob. Dar od fyzické osoby nesmí překročit 10 000 leva za kalendářní rok. Kandidatura je v Bulharsku možná pouze na základě nominace politické strany nebo tzv. iniciativního výboru, který financuje kampaň. Strany a výbor musí v souladu s čl. 164 zákona určit osobu nebo osoby zodpovědné za kontrolu příjmů a výdajů a finanční zprávu. Článek 165 stanoví limity výdajů na volební kampaň. Celkové výdaje ve volbách do Národního shromáždění nesmí překročit 3 miliony leva. Kandidující subjekty se musí v souladu s článkem 171 zákona registrovat u Účetního dvora, kterému musí ohlásit osoby zodpovědné za financování, číslo účtu, ze kterého je kampaň financována, jména dárců a identifikaci dalších donorů kampaně, jména reklamních agentur, které pro subjekt pracují, a jména sociologických agentur, se kterými spolupracují. Účetní dvůr následně na základě těchto údajů a zprávy, která mu musí být doručena do 30 dnů ode dne konání voleb, kontroluje správnost financování kampaně. Férovost průběhu volební kampaně spadá do kompetence Národní volební komise. Volební kampaň je čl. 175 omezena na 30 dnů. Končí den před konáním voleb.

Článek 168 zákona přímo zakazuje využívání veřejných prostředků ve volební kampani. Ty jsou v příloze zákona definovány jako: *rozpočtové prostředky, prostory, přepravní prostředky a veškerý movitý a nemovitý majetek státu, obcí nebo veřejných institucí a podniků s veřejnou účastí*. Článek 474 stanoví pokuty za porušení těchto ustanovení. Osoba, která poruší ustanovení zakazující využívání veřejných prostředků, může být potrestána ve správním řízení pokutou od 300 do 1000 leva. V případě opakovaného porušení může být udělena pokuta ve výši od 1000 do 3000 leva.

<sup>4</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2014\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2014)025-e)

## Estonsko

Délka volební kampaně ani výdaje na kampaň nejsou v Estonsku omezeny. Omezeny jsou ovšem dary politickým stranám, a to na max. 1 200 eur za kalendářní rok od fyzické osoby. O příjmech a výdajích vydávají politické strany čtvrtletní zprávy.

Zákon o politických stranách<sup>5</sup> zakazuje politickým stranám i jednotlivým kandidátům využívat veřejné prostředky (rozpočtové prostředky na státní i místní úrovni) na vedení nebo organizaci volební kampaně. Článek 12.1 (3) zákona říká: *Politické straně je zakázáno používat veřejné prostředky na vedení nebo organizaci volební kampaně politické strany nebo osoby uvedené na kandidátní listině politické strany, s výjimkou dotací ze státního rozpočtu na základě tohoto zákona. Volební koalice, jednotlivý kandidát, osoba kandidující na listině politické strany a osoba kandidující na listině volební koalice nesmí používat veřejné prostředky na vedení nebo organizaci své volební kampaně.*

Kontrolou je zákonem pověřen Kontrolní výbor pro financování politických stran, kterému politické strany a kandidující subjekty předkládají zprávu o výdajích. Výbor nejprve vydává upozornění na nesrovnalosti ve financování, které může daný subjekt napravit. Pokud tak neučiní, rozhoduje o způsobu nápravy výbor. Proti rozhodnutí výboru existuje soudní obrana.

V případě nedodání zprávy může být fyzická osoba pokutována až do výše 1 200 eur, právnická osoba až do výše 20 000 eur. V případě přijetí nedovoleného daru může být fyzická osoba pokutována až do výše 1 200 eur, právnická až do výše 15 000 eur. Oprávněna k určení pokuty je na základě oznámení výboru policie.

V roce 2016 rozhodl Nejvyšší soud<sup>6</sup> v případě týkajícím se zneužití rozpočtových zdrojů hlavního města Tallinn na volební kampaň Strany středu do městského zastupitelstva v roce 2013. V případě šlo o to, že členové Strany středu byli zobrazováni v reklamní kampani (billboardy, TV a rozhlasové spoty, tištěná reklama) propagující otevření městského sportovního stadionu a Tallinský maraton. Kampaň byla financována z rozpočtu města, z kapitoly mládež a sport. Nejvyšší soud rozhodl, že *pokud místní vláda platí za reklamu, jejímž cílem je propagovat členy strany a ovlivnit tak voliče, a nikoliv propagovat veřejný zájem, jedná se o nedovolené financování.* Strana středu musela zaplatit výdaje na tuto kampaň ve výši 116 642 eur a 89 centů zpět do rozpočtu města.

Obdobný případ byl řešen v roce 2018, kdy výbor rozhodl, že Strana středu musí vrátit do rozpočtu města Tallinn finanční prostředky vydané za rozhlasovou reklamu, která byla výborem shledána jako předvolební kampaň strany, nikoliv jako informování ve veřejném zájmu. Strana středu se odvolala, případ se dostal opět až před Nejvyšší soud, který rozhodl, že strana musí vrátit 40 000 eur do rozpočtu města Tallinn.

Součástí rozhodnutí Nejvyššího soudu bylo i upozornění na nedostatky v zákonné úpravě týkající se Kontrolního výboru pro financování politických stran a zneužívání veřejných prostředků ve volební kampani. Na základě toho připravuje ministerstvo spravedlnosti novelu zákona<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513042015011/consolide>

<sup>6</sup> <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-50-16>

<sup>7</sup> Informace získána přes European Centre for Parliamentary Research and Documentation.

## Lotyšsko

V Lotyšsku jsou omezeny výdaje na volební kampaň i doba trvání volební kampaně. Politická strana nebo koalice stran může v každém volebním obvodu na kampaň vydat, v souladu se sekci 8. 4 zákona o financování politických stran<sup>8</sup>, finanční prostředky rovnající se průměrné hrubé měsíční předloňské mzdě stanovené statistickým úřadem vynásobené počtem hlasů ve volebním obvodu získaným v minulých parlamentních volbách upraveným koeficientem 0,0004. Délka volební kampaně je zákonem o předvolební kampani stanovena na 120 dnů před volbami<sup>9</sup>.

Zákon o předvolební kampani definuje v sekci 33 zákaz využívání administrativních zdrojů ve volební kampani. Administrativním zdrojem se myslí *využívání fondů, movitého i nemovitého majetku či služeb státních úřadů a úřadů veřejných entit a společností, ve kterých stát nebo veřejná entita ovládá nejméně 50% podíl*.<sup>10</sup> Sekce 34 tohoto zákona stanoví, že v případě porušení ustanovení sekce 33 musí zodpovědné osoby nahradit do příslušného rozpočtu zneužitě prostředky. Úřad pro prevenci a boj s korupcí je zodpovědný za vymáhání zneužitých prostředků podle příslušných ustanovení správního zákona, a to včetně uvalení exekuce. Státní a veřejné entity či společnosti jimi ovládané nesmí v době volební kampaně zveřejňovat inzeráty spojené s kandidujícími osobami.

Úřad pro prevenci a boj s korupcí je na základě sekce 2 zákona o Úřadu pro prevenci a boj s korupcí<sup>11</sup> zodpovědný za kontrolu financování politických stran a politických kampaní.

Ve volební kampani v roce 2018 došlo k porušení pravidla o umístování reklamy, za kterou byly potrestány dvě osoby pokutou ve výši 40, resp. 140 eur<sup>12</sup>.

## Maďarsko

Průběh volební kampaně je v Maďarsku upraven v kapitole VIII zákona XXXVI, volební zákon, z roku 2013. Volební výdaje jsou v Maďarsku omezeny zákonem LXXXVII, o transparentnosti výdajů na volební kampaň, z roku 2013 na 5 milionů forintů<sup>13</sup>. Do této částky se započítává státní podpora na volební kampaň. Sekce 1 zákona stanoví, že každý kandidát ve všeobecných volbách v jednomandátovém obvodu má nárok na podporu ze státního rozpočtu ve výši 1 milion forintů<sup>14</sup>. Podporu vyplácí ministerstvo financí na základě písemné smlouvy mezi ministerstvem a kandidátem. Další podpora je určena stranám, které nominují kandidáty v jednomandátových obvodech. V závislosti na počtu obvodů, ve kterých nominuje kandidáty, má strana nárok na 15, 30, 45 či 60 % z pěti milionů forintů<sup>15</sup> vynásobených počtem mandátů, které může strana získat. Podpora je opět vyplácena na základě smlouvy uzavřené mezi ministerstvem financí a statutárním zástupcem strany.

Státní volební komise kontroluje, zda kandidující subjekty splnily podmínky pro získání státní podpory, tedy zda se skutečně zúčastnily voleb. Nejvyšší kontrolní úřad musí do jednoho roku od konání voleb provést na ministerstvu financí audit zaměřený na kontrolu oprávněnosti podpory pro kandidáty.

---

<sup>8</sup> <https://likumi.lv/ta/en/en/id/36189-law-on-financing-of-political-organisations-parties>

<sup>9</sup> <https://likumi.lv/ta/en/en/id/253543-pre-election-campaign-law>

<sup>10</sup> <https://likumi.lv/ta/en/en/id/253543-pre-election-campaign-law>

<sup>11</sup> <https://likumi.lv/ta/en/en/id/61679-law-on-corruption-prevention-and-combating-bureau>

<sup>12</sup> Informace získána přes European Centre for Parliamentary Research and Documentation.

<sup>13</sup> Částka je v souladu s ustanovením zákona (sekce 7 (2)) od roku 2013 pravidelně valorizována o inflaci. Částka se násobí v závislosti na volebním obvodu, ve kterém subjekt kandiduje (jednomandátový, vícemandátový).

<sup>14</sup> Částka je od roku 2013 pravidelně valorizována.

<sup>15</sup> Částka je od roku 2013 pravidelně valorizována.



Osoby, které zneužívají volební prostředky pro své obohacení, nebo žádají o finanční podporu v rozporu se zákonem, se v souladu se sekci 350 trestního zákona dopouští trestného činu a mohou být odsouzeny až na 3 roky odnětí svobody.

Volební kampaň je zákonem XXXVI, volební zákon, z roku 2013 omezena na dobu 50 dnů, ve volební den není možné vést kampaň.

Na průběh a férovost volební kampaně dohlíží státní volební komise. Proti jejímu rozhodnutí se lze odvolat ke Kurii<sup>16</sup>, což je obdoba našeho Nejvyššího soudu. V roce 2019 řešila Kurie odvolání proti rozhodnutí státní volební komise, která neshledala porušení férovosti volební kampaně v příspěvku premiéra Orbána na jeho facebookovém účtu. Premiér zveřejnil na Facebooku video, ve kterém přál chlapci k narozeninám a hovořil s ním o volbách a prováděl ho parlamentem. Petice občanů namítala, že zneužil funkci předsedy vlády pro volební kampaň. Kurie potvrdila předchozí rozhodnutí volební komise, že na videu nevystupoval jako předseda vlády, ale jako kandidát.

V dalším případě Kurie také potvrdila předchozí rozhodnutí volební komise. Šlo o rozhodnutí, zda se starosta obce nedopouští při kandidatuře do parlamentu střetu zájmů. Komise i Kurie shodně konstatovaly, že pravomoci starosty jsou omezeny zákonem a výkonem funkce starosty se kandidát nedopouští střetu zájmů.

Pro soudce, státní zástupce a vládní úředníky podle služebního zákona platí, že musí po dobu své kandidatury přerušit výkon práce a čerpat neplacené volno<sup>17</sup>.

## Německo

Ve Spolkové republice není zavedeno omezení výdajů na volební kampaň, ani není volební kampaň definována. Spolkový zákon o volbách stanoví, že nejpozději 69. den před volbami musí být předloženy kandidátní listiny.

Pokud jde o využívání administrativních prostředků, je ve Spolkové republice Německo zásadní rozhodnutí Ústavního soudu z roku 1976. Šlo o výklad článku 21 (1) základního zákona, který zakotvuje princip svobodného zakládání a financování politických stran. Ústavní soud měl rozhodnout, zda publikace reklamních materiálů o činnosti spolkové vlády krátce před volbami nenarušuje princip rovnosti politických stran. Soud rozhodl, že vliv státu ve prospěch politické strany nebo kandidátů nebo na jejich úkor je v rozporu se zásadou nestrannosti. Podle soudu končí činnost spolkové vlády tam, kde začínají volby a v období 6 až deset měsíců podléhá podle Ústavního soudu vláda extrémnímu požadavku na zdrženlivost.

Zákon o členech parlamentu<sup>18</sup> v § 12 odst. 3 stanoví, že poslanci mají právo na finanční prostředky na zaměstnávání personálu na podporu své parlamentní činnosti. Tyto prostředky nesmí být v souladu s čl. 12 odst. 3a využívány na práci pro stranu nebo na volební kampaň.

Politické strany jsou v Německu financovány jak z veřejných, tak ze soukromých zdrojů, kontrolu finančních zpráv provádí předseda Spolkového sněmu.

---

<sup>16</sup> <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3760620194-szamu-hatarozat>

<sup>17</sup> Informace získána přes European Centre for Parliamentary Research and Documentation.

<sup>18</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_abgg/englisch\\_abgg.html#p0056](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_abgg/englisch_abgg.html#p0056)

## Nizozemsko

V Nizozemsku není nijak omezeno financování politických stran ani kampaní<sup>19</sup>, s výjimkou anonymních darů, které nesmí od fyzických i právnických osob překročit 1000 eur<sup>20</sup>. Není také zřízen žádný specializovaný úřad na kontrolu financování stran či kampaní, tato kontrola podléhá běžné finanční kontrole.

Dokument Zásady vládní komunikace<sup>21</sup> říká, že vládní komunikace není žádným způsobem propojena se zájmy politických stran. V roce 2011 se na půdě parlamentu řešil případ tehdejšího místopředsedy vlády Maxima Verhagena za Křesťanské demokraty, který měl zneužívat vládní úředníky pro přípravu svých vystoupení v průběhu volební kampaně. Podle whistleblowera z řad ministerských úředníků měl informace týkající se jaderné energetiky, které si nechal zpracovat pro pracovní potřeby, používat v rámci předvolební kampaně. Poslanci shledali sice vysvětlení místopředsedy vlády nedostatečným a vyžádali si dodatečné informace, důsledky však toto usnesení nemělo žádné<sup>22</sup>.

## Polsko

Průběh volební kampaně je regulován zejména volebním zákonem<sup>23</sup>. Kapitola 12 zákona definuje volební kampaň a stanoví, že začíná dnem vyhlášení voleb a končí 24 hodin před dnem konání voleb. Volební kampaň je financována z prostředků volebního fondu, který spravuje volební výbor. Volební výbor je zřizován v souladu s kapitolou 11 zákona a má exkluzivní právo nominovat kandidáty do voleb a vést kampaň v jejich prospěch. Volební výbory mohou být financovány pouze z prostředků politických stran. Volební výbor musí určit osobu zodpovědnou za financování kampaně. Ve volební kampani je zakázáno využívat veřejné budovy a jejich okolí.

Politické strany mají nárok na příspěvek na činnost volebního výboru. Příspěvek je závislý na počtu mandátů, které strana ve volbách získala.

Kontrolou financování volební kampaně je pověřena Národní volební komise. Ta je složena ze zástupců nevyšších soudních instancí.

## Portugalsko

Volební kampaň je v Portugalsku regulována více právními dokumenty. Její financování je upraveno zákonem č. 19/2003, o financování politických stran a volebních kampaní<sup>24</sup>. Tento zákon stanoví v § 20 zákonné limity pro výdaje na volební kampaň. Jedná se o 60násobek minimální mzdy na jedno křeslo v parlamentu. § 53 zákona 14/1979 o volbách do parlamentu<sup>25</sup> stanoví délku volební kampaně na 12 dnů. Kampaň začíná 14. den přede dnem konání voleb.

Zákon o financování stran a kampaní v čl. 17 stanoví, že politické strany, které předkládají kandidátní listiny ve volbách do parlamentu, mají nárok na státní příspěvek na volební kampaň.

---

<sup>19</sup> THE NETHERLANDS PARLIAMENTARY ELECTIONS 15 March 2017.

<sup>20</sup> <https://www.idea.int/data-tools/country-view/227/55>

<sup>21</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2010/12/09/uitgangspunten-overheidscommunicatie>

<sup>22</sup> <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/spoeddebat-over-het-mogelijk-inzetten-van-ambtenaren-voor-de-cda-campagne>

<sup>23</sup> Dz. U. 2011 Nr 21 poz. 112

[https://www.legislationline.org/download/id/3648/file/Poland%20Elections%20Code%20Section%201,2,3,4,9\\_2011.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/3648/file/Poland%20Elections%20Code%20Section%201,2,3,4,9_2011.pdf)

<sup>24</sup> [https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/FinanciamentoPartidosPoliticosCampanhasEleitorais\\_Anotado.pdf](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/FinanciamentoPartidosPoliticosCampanhasEleitorais_Anotado.pdf)

<sup>25</sup> [https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/LeiEleitoralAR\\_Simples.pdf](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiEleitoralAR_Simples.pdf)

Podmínkou je podání kandidátních listin alespoň v 51 % volebních obvodů. Nárok mají na 20 000násobek minimální mzdy.

Kontrolou financování je pověřen Finanční a účetní úřad, který je součástí ústavního soudu. Úřad kontroluje průběh a financování volební kampaně jednotlivých stran. Ve vztahu k veřejným subjektům platí, že úřad může v souvislosti s hodnocením požádat veřejné subjekty o informace a spolupráci.

### Rakousko

V Rakousku není volební kampaň výrazně regulována. Doba konání kampaně není zákonem upravena, zvyklostí je ukončit kampaň den před konáním voleb. Zákonem omezeny jsou pouze celkové výdaje stran na kampaň. Spolkový zákon o financování politických stran<sup>26</sup> v čl. 4 omezuje výdaje politické strany na volební kampaň na 7 milionů eur. Podle rozhodnutí ústavního soudu omezení výdajů na kampaň neomezuje svobodu politických práv prezentovat svá stanoviska, ale naopak je jeho cílem vytvořit rovné příležitosti pro strany<sup>27</sup>. V případě porušení pravidel financování kampaně rozhoduje o finančním postihu v souladu s § 11 zákona o financování politických stran tříčlenný nezávislý Panel pro transparentnost politických stran. Ten rozhoduje na základě dokumentů Účetního dvora.

### Rumunsko

Volební kampaň je regulována zákonem č. 334/2006, o financování politických stran a kampaní<sup>28</sup>. Strany získávají na volební kampaň příspěvek ze státního rozpočtu, a to na základě výsledků minulých voleb. Mezi strany, které v minulých volbách získaly více jak 3 % hlasů, je v souladu s článkem 14 rozdělováno ne více jak 0,04 % státního rozpočtu na daný rozpočtový rok. Mezi strany se příspěvek rozděluje podle počtu získaných hlasů. Získávání příspěvků na volební kampaň je dále omezeno ze strany právnických osob a zahraničních fyzických a právnických osob, omezeno je i přijímání bezplatných či zvýhodněných služeb. Článek 10 zakazuje *využívání finančních, lidských a technických zdrojů patřících veřejným institucím, nezávislým správním orgánům, národním podnikům nebo obchodním společnostem, ve kterých mají samosprávné orgány většinový podíl*.

Výdaje na volební kampaň stran jsou omezeny na základě čl. 28 zákona na 60násobek minimální mzdy na jedno křeslo v Poslanecké sněmovně nebo v Senátu. Počátek volební kampaně je čl. 64 zákona č. 208/2015, volební zákon, stanoven na 30. den před dnem konání voleb, konec připadá na sobotu před volebním dnem.

Kontrolou průběhu a financování kampaní je pověřen Stálý volební úřad. Jeho pravomoci definuje část 3. zákona o financování politických stran a kampaní. Úřad je oprávněn zahájit vyšetřování v případě podezření na porušení volebních pravidel a udělovat pokuty v případě zjištění porušení pravidel. Kontrolu příspěvků ze státního rozpočtu provádí také Účetní dvůr v souladu se zákonem č. 94/1992, o organizaci a fungování Účetního dvora. Výsledky kontrol jsou publikovány v úředním věstníku.

---

<sup>26</sup> [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV\\_2012\\_1\\_56/ERV\\_2012\\_1\\_56.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_2012_1_56/ERV_2012_1_56.pdf)

<sup>27</sup> [https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH\\_E\\_729-2016\\_Presseinfo\\_Team\\_Stronach.pdf](https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_E_729-2016_Presseinfo_Team_Stronach.pdf)

<sup>28</sup> [https://www.legislationline.org/download/id/7864/file/Romania\\_law\\_financing\\_political\\_parties\\_as\\_of\\_2010\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/7864/file/Romania_law_financing_political_parties_as_of_2010_en.pdf) - nejedná se o aktuální překlad

## Slovensko

Průběh volební kampaně je na Slovensku upraven zákonem č. 181/2014 Z.z., o volební kampani<sup>29</sup>. Volební kampaň začíná, v souladu s § 2 zákona, dnem vyhlášení voleb a končí 48 hodin před volebním dnem. Volební kampaní se myslí jakákoliv činnost politické strany, hnutí nebo jejich koalice, jejímž cílem je jejich propagace a která je placená. Činnost jiných subjektů na podporu nebo v neprospěch stran, hnutí a jejich koalic je zakázána. Strana nebo hnutí může na volební kampaň vydat maximálně 3 miliony eur.

Zákaz využívání administrativních prostředků je upraven nepřímo, výkladem ustanovení čl. 4 ústavního zákona č. 357/2004 Z.z., o ochraně veřejného zájmu při výkonu funkce veřejných funkcionářů<sup>30</sup>. Na základě tohoto zákona jsou veřejní funkcionáři, včetně volených politiků, povinni chránit a podporovat veřejný zájem a nesmí upřednostňovat vlastní zájem nad zájmem veřejným a využívat svoji funkci a informace získané při jejím výkonu k vlastnímu prospěchu.

Kontrola průběhu volební kampaně je rozdělena mezi tři orgány. Prvním je Státní komise pro volby a kontrolu financování politických stran, která je vytvořena zákonem č. 180/2014 Z.z., o podmínkách výkonu volebního práva<sup>31</sup>. Komise kontroluje financování politických stran, součástí kontroly je i kontrola příjmů a výdajů na volební kampaň. Zákon č. 181/2014 Z.z., o volební kampani v § 9 stanoví, že kontrolou volební kampaně podle tohoto zákona je pověřeno ministerstvo vnitra a příslušný okresní úřad na základě pověření ministerstva vnitra. Tato kontrola je zaměřena na kontrolu závěrečné zprávy o kampani, kterou musí strany předkládat, a výdajů z volebního účtu. Dalším kontrolním orgánem je parlamentní výbor pro neslučitelnost funkcí, který obligatorně zřizuje Národní rada v souladu s ústavním zákonem o ochraně veřejného zájmu. Tento výbor rozhoduje o případném porušení zákona o ochraně veřejného zájmu.

V souvislosti s volební kampaní pro volby do Národní rady v roce 2020 byly podány dvě zásadní stížnosti týkající se férovosti volební kampaně. První byla stížnost tehdy opozičních politických stran a nevládních organizací na počínání ministra práce, sociálních věcí a rodiny, který během podzimu 2019 rozeslal občanům více jak 2 miliony letáků s názvem „Pomáháme lidem“, ve kterých byla zmíněna nedávná prosociální opatření ministerstva. Leták obsahoval fotografii ministra. Ministerstvo vnitra stížnost zamítlo s tím, že se podle jeho názoru nejedná o narušení férovosti volební kampaně. Výbor Národní rady pro neslučitelnost doposud v této věci nerozhodl<sup>32</sup>. Další stížnost směřovala vůči svolání mimořádné schůze Národní rady třináct dnů před konáním voleb. Na programu bylo vyplacení třináctých důchodů a zrušení mýtného na dálnicích. Program byl dále rozšířen o diskusi o Istanbulské dohodě. V této věci nebylo doposud rozhodnuto<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/181/20210715.html>

<sup>30</sup> <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/357/>

<sup>31</sup> <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/>

<sup>32</sup> <https://domov.sme.sk/c/22379503/ministerstvo-vnutra-odmietlo-potrestat-richtera-za-letaky-pred-volbami-tvrdi-transparency.html>

<sup>33</sup> <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=udalosti/udalost&MasterID=55203> and <https://domov.sme.sk/c/22327984/oks-podala-podnet-na-smer-a-sns-za-mozne-porusenie-zakona-o-volebnej-kampani.html>

## Slovinsko

Financování a průběh volebních kampaní jsou ve Slovinsku upraveny zvláštním zákonem o volebních a referendálních kampaních<sup>34</sup>. Podle tohoto zákona jsou omezeny celkové výdaje na kampaně. Článek 23 zákona stanovuje, že prostředky na volební kampaň nesmí ze strany kandidujícího subjektu překročit částku, která se rovná 0,40 eur na jednoho voliče ve volebním obvodu. Podle článku 17 zákona musí kandidující subjekt oznámit ústřední volební komisi, kdo je organizátorem jeho kampaně, a to včetně zodpovědné osoby. Délka volební kampaně je článkem 2 zákona omezena na období mezi 30. dnem před datem voleb a 24 hodinami před konáním voleb, kdy je agitace zakázána.

Článek 4 zákona stanoví, že předvolební shromáždění se nesmí konat v prostorách patřících státu nebo samosprávným orgánům, veřejným institucím nebo církvím. Kampaň nesmí být podle tohoto ustanovení *financována z rozpočtu nebo prostředků, ve kterých ovládají veřejné instituce více jak 25% podíl*. Prostředky na kampaň mohou organizátoři kampaně získávat v souladu s článkem 14 zákona pouze od fyzických osob. Jako dar se přitom započítává i nefinanční plnění v podobě služeb zdarma nebo prodej služeb za cenu nižší, než obvyklou.

Kontrolou financování kampaní je pověřen Účetní dvůr, který má právo udělovat správní pokuty. Proti jeho rozhodnutím je možné se odvolat, ovšem odvolání nemá odkladný účinek na výkon rozhodnutí. Politické strany musí dvoru reportovat finanční zprávu, která je publikována ve veřejném věstníku.

## Bibliografie

*Administrative resources and fair elections: A practical guide for local and regional politicians and public officials*. 1. Štrasburk: Council of Europe, 2018.

*Election observation book*. 6. Varšava: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2010. ISBN 978-92-9234-778-9.

*REPORT ON THE MISUSE OF ADMINISTRATIVE RESOURCES DURING ELECTORAL PROCESSES: Adopted by the Council for Democratic Elections at its 46th meeting*. Štrasburk: Council of Europe, 2013.

*THE NETHERLANDS PARLIAMENTARY ELECTIONS 15 March 2017: OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report*. Varšava: OSCE.

---

<sup>34</sup> <http://www.pisrs.si/Pis.web/cm?idStrani=prevodi>

**Anotace/Annotation****Úprava volební kampaně ve vztahu k využívání veřejných prostředků**

Práce se zabývá problematikou zneužívání veřejných prostředků ve volební kampani. Rozebírá příslušné právní úpravy ve vybraných zemích a přináší také příklady konkrétního zneužívání veřejných prostředků. Součástí práce je i přehled standardů nastavených mezinárodními organizacemi, zejména OBSE a Radou Evropy.

Klíčová slova: volby, volební kampaň, veřejné prostředky

**Regulation of the electoral campaign in relation to the use of public funds**

The paper deals with the issue of the misuse of administrative sources (public funds) in the election campaign. It analyses the relevant legislation in selected countries, and provides as well examples of concrete misuse of public funds. The work also includes an overview of standards set by international organisations, in particular, the OSCE and the Council of Europe.

Key words: Elections, Election campaign, administrative sources, public funds

**PARLAMENTNÍ INSTITUT** plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	<b>STUDIE</b> Srovnávací studie Analytické studie	<b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b> Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	<b>VYBRANÁ TÉMATA</b> Studie zpracované k aktuálním problematikám	<b>MONITORING</b> Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	<b>MIGRACE</b> Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	<b>PŘEHLED SZBP</b> Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	<b>EUROZÓNA+</b> Přehled ekonomických událostí v EU	<b>PODKLADY</b> pro zahraničně politická jednání	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	<b>STANOVISKA</b> kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	<b>KONZULTACE</b> k předkládaným vládním návrhům zákonů	<b>DOKUMENTY EU</b> Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	<b>ZPRÁVY</b> Aktuální agenda v Bruselu	<b>PODKLADY</b> pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	<b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b> Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	<b>ECPRD</b> Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	<b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b> o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	<b>ZÁPISY</b> ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

## AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:

Název: Úprava volební kampaně ve vztahu k využívání veřejných prostředků  
Autoři: Pecháček, Š.  
Číslo: Srovnávací studie č. 1.251  
Datum: říjen 2021

Klíčová slova:  
politické strany, volby, veřejné prostředky, administrativní prostředky

## EDICE: STUDIE

Typ edice: online, ISSN 2533-4131  
URL: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1>  
První vydání edice: červenec 1991  
Frekvence vydání edice: nepravidelná  
Zaměření: srovnávací a analytické studie zpracované pro členy Parlamentu České republiky  
Jazyk: CZ  
Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1