



INSTITUT PRO POLITIKU  
A SPOLEČNOST

# Vliv legislativních úprav na financování politických stran a politických kampaní v České republice

JAKUB KONRÁD, ANNA MATUŠKOVÁ

POLICY PAPER | 30. 6. 2015 | Edit 31. 7. 2015

# Vliv legislativních úprav na financování politických stran a politických kampaní v České republice

Policy Paper – Jakub Konrád, Anna Matušková, 30. 6. 2015

EDIT 31. 7.

O nutnosti změn ve způsobu financování politických stran se vedou debaty posledních dvacet let, poptávka po změnách se ozývá z mnohých stran. Jaká je tedy současná situace? V předkládaném textu se snažíme přiblížit, jaké změny přinášejí novely zákonů, jimiž se od 25. června zabývala Legislativní rada vlády, následné změny v návrhu a jaké mohou být možné dopady na fungování stran a podobu volebních kampaní<sup>1</sup>. V první řadě se jedná se o novelu zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, která by měla výrazným způsobem změnit kontrolu a pravidla pro financování stran a hnutí. Druhou je pak novela o financování politických kampaní, která by kromě zastropování výdajů na předvolební kampaně měla definovat i to, co politická kampaň je. V současné podobě je vymezení volební kampaně poměrně strohé. Vláda se také zabývala zavedením kvót, které by upravovaly poměr mužů a žen na kandidátních listinách pro všechny typy voleb. Tato novela však byla stažena ministrem pro lidská práva Jiřím Dienstbierem.

První novela je poměrně dlouho připravovaný dokument, na němž v současné době panuje povětšinou shoda napříč politickým spektrem.

Nicméně novela zahrnuje několik změn, které vyvolávají kritiku. Některým politickým stranám a oponentům novely se nelíbí vznik nového úřadu, který by kontroloval financování politických stran. Argumentem proti zřízení takového úřadu je hlavně nákladnost a obtížná obhajitelnost před voliči – strany budou kritizovány za další rozšiřování byrokracie. Jedním z argumentů je rozšířit pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ). Proti případnému rozšíření pravomocí NKÚ však hovoří nutnost měnit ústavu a přetrvávající velký vliv politických stran na finanční sebekontrolu. Navíc na zřízení nezávislého nového úřadu trvají nevládní organizace, dle kterých se jedná o nejjednodušší a nejtransparentnější možnost, jak zajistit nezávislou kontrolu financování politických stran.

Diskuse se vede také nad limity pro dárce. V původním návrhu totiž bylo uvedeno, že fyzická osoba může darovat nejvýše milion korun. Právníkům osobám by se možnost darovat finanční obnos měla úplně zakázat. Tento fakt by znamenal pro všechny politické strany poměrně výrazné snížení darů, neboť u většiny parlamentních stran finanční dary od právnických osob tvoří milionové částky, o které by nyní přišly.

<sup>1</sup> Novela zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony. Novela zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 275/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 275/2010 Sb. o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Je pravdou, že české politické strany jsou v porovnání se stranami v regionu (Polsko, Slovensko), ale i v porovnání s ostatními státy Evropy (například Velká Británie, Německo) přefinancované<sup>2</sup>, a to zejména díky příjmům ze státního rozpočtu. Přesto by tento výpadek byl poměrně výrazný. Existovalo proto nebezpečí, že vzhledem k omezení darů a také vzhledem k omezení výdajů na kampaně (viz později) by mohl vzrůst vliv firem, které provozují samotné politické strany (ČSSD a Cíl, akciová společnost v Praze, ODS a ODS Publishing, s. r. o., apod.). Přes ty by nově mohly téct finanční příspěvky a zároveň by skrze ně mohly být financovány politické kampaně. Místo větší transparentnosti by tak mohlo dojít k většímu obcházení pravidel a ještě většímu napojení politických stran na podezřelé firmy.

I přes tyto skutečnosti (ztráta výrazného zdroje příjmů, možné nedůstojné obcházení zákona) však s tímto návrhem například vládní sociální demokraté či lidovci souhlasili a v rámci debat před projednáním na vládě toto znění podporovali. Projednání návrhu zákona Legislativní radou vlády však přineslo poměrně výrazné změny.

Limit pro fyzické osoby byl výrazně navýšen a to až na tři miliony korun. Nově byl navíc povolen i dar od právnických osob, který byl taktéž omezen na tři miliony korun. Takto nastavené limity jsou však poměrně štědré, všechny strany zastoupené v Poslanecké sněmovně je dle výročních zpráv za rok 2014 bez problémů splňují a to i přesto, že v roce 2014 proběhly troje volby (do Evropského parlamentu, do obecních zastupitelstev a Senátní). Dle původního návrhu by strany přitom přišly o třetinu až polovinu příjmů z darů. V novele je dále návrh, aby se část státního příspěvku nově zasílala na chod politických institutů, které politické strany vytvořily a spravují. Případný příspěvek by byl vázaný na to, zda jsou jednotlivé strany dlouhodobě zastoupeny v Poslanecké sněmovně. Cílem je vytvoření modelu, který funguje v Německu, reálně však hrozí odvod části peněz do méně viditelných a méně kontrolovaných institutů, ze kterých by se rázem stali velmi silní mocnější aktéři. Tento bod nebyl nijak měněn.

## Kritizovaná pravidla prezidentské kampaně jako vzor

Větší nejasnosti panují u novely upravující předvolební kampaně. Návrh této novely je poměrně nový a obsahuje řadu problematických částí, ať už se jedná o časové vymezení předvolební kampaně, definici kampaně či zastropování výdajů pro prakticky všechny typy voleb.

Předlohou novely byla úprava pro přímou volbu prezidenta. Nutno podotknout, že pravidla pro financování prezidentské kampaně byla kritizována jako bezzubá, protože nezahrnovala postihy, takže jsou prakticky nevymahatelná.

Nová úprava vymezuje a definuje samotnou volební kampaň. Za tu se považuje jakákoliv propagace kandidující politické strany, hnutí, kandidáta apod. a volební agitace v jejich prospěch či ve prospěch jiné politické strany, hnutí, kandidáta apod. s jejich vědomím. Současně se za volební kampaň považuje i negativní kampaň vůči ostatním kandidujícím. Veškeré volební agitace by měla nově obsahovat informace o zadavateli i zpracovateli.

Dle návrhu by měl být nově zaveden časový limit na všechny typy kampaní. V praxi by to znamenalo, že oficiální předvolební kampaň by trvala od doby vyhlášení termínu voleb až do vyhlášení výsledků. Zpravidla by tak kampaň byla omezena na tři měsíce. Tato doba je pro předvolební kampaň více než dostatečná i vzhledem k tomu, že horká fáze se odehrává většinou dva až tři týdny před volbami.

Problematická by však mohla být pro nové strany, které se potřebují svým voličům představit a zaujmout je. Na druhou stranu však nemusí být časové omezení prakticky žádný problém, jak ukázala například zkušenost na Slovensku v případě prezidentských voleb. Nezávislý kandidát Andrej Kiska již dlouho před volbami polepil celou zemi svými billboardy, na nichž nechybělo nic kromě oznámení, že kandiduje na prezidenta. Oznámení o kandidatuře se objevilo až v období oficiálně vymezenému pro předvolební

2 Tento trend potvrdila analýza Rekonstrukce státu. Ta uvádí, že zisky politických stran v Polsku a Slovensku jsou v přepočtu na jednoho obyvatele nižší než příjmy politických stran v České republice. Příjmy českých politických stran navíc vykazují postupný vzestupný trend.

kampaň. Podobně by mohl být zákon obcházen i v České republice.

Strany si mohou tuto lhůtu navíc „protáhnout“ díky tématickým kampaním. Příkladem mohou být aktuální akce TOP 09. Tato strana v současné době spustila kampaň proti elektronické evidenci tržeb (EET) a zároveň kampaň „Jsme TOP“ k přilákání nových, zejména mladých straníků. Již nyní se tyto kampaně dají označit za přípravu na krajské volby, přesto nejde o její součást. I kdyby však tyto kampaně spustila příští rok, nezapočítávaly by se do limitů (časových ani finančních) pro krajské volby. Opět se můžeme podívat na případ Slovenska, kde není výjimkou oblepit zemi billboardy či předvolebními plakáty dlouho před volbami, komunikovat přes sociální média apod. Obecně to není bráno jako součást oficiální kampaně, tudíž to strany k sebepropagaci spokojeně využívají. Jediný rozdíl je v označení billboardu datem voleb.

## Stejné limity bez ohledu na logiku

S časovým omezením úzce souvisí také finanční omezení. Co se finančních limitů týče, ty v původním návrhu měly být nastaveny následovně – pro volby do Poslanecké sněmovny by byl limit 80 milionů korun, pro volby do Senátu 3 miliony, v případě postupu kandidáta do druhého kola 3,75 milionu korun.

V rámci voleb do Evropského parlamentu by byly maximální možné náklady nižší, „pouze“ 50 milionů korun. Co se krajských voleb týče, v nich by strany mohly v každém kraji utratit nejvýše 5 milionů korun. Do výdajů na volební kampaně by přitom měly spadat všechny finanční prostředky, které byly vynaloženy na úhradu nákladů volební kampaně. A to nejen ty prostředky, které vynaložily samy strany, ale i ty, které se třetí osoby zavázaly za strany uhradit.

Po jednání vlády však byla i tato omezení pozměna. Za volby do Poslanecké sněmovny by strany mohly utratit až 90 milionů korun pro volby do Senátu 2,5 milionu celkem a v rámci krajských voleb pak až 7 milionů. Limit pro volby do Evropského parlamentu a pro volbu prezidenta zůstaly nezměněny.

Stále se však limity pro kampaně jeví jako nejproblematictější. Nejde ani tak o jejich výši, ne-

boť horní hranice u všech typů voleb již v původním návrhu dosahovala jen ČSSD, ODS a hnutí ANO. Nelogická je spíše rozdílná výše nákladů pro volby do Poslanecké sněmovny a Evropského parlamentu, i když v obou případech se jedná o celostátní volby. Jako neadekvátní a diskriminační se jeví také limit pro krajské volby. Přeci jen lze těžko vést s jednotným limitem stejnou kampaň v Karlovarském nebo třeba Středočeském kraji, navzdory výraznému navýšení tohoto limitu. Návrh zákona v tomto případě nepočítá s určitým odstupňováním.

Například v případě krajských voleb se v jednotlivých krajích volí odlišný počet krajských zastupitelů. Výsledný počet zastupitelů, kteří budou zvoleni, je určen dle počtu obyvatel v kraji. Podobně by mohly být určeny i výdaje na volební kampaň v jednotlivých krajích. *Čistě pro příklad by se mohlo uzákonit, že v případě, že v kraji žije do 600 000 obyvatel, by byl strop např. 5 milionů, v pásmu od 600 000 do 900 000 obyvatel by to bylo 7 milionů a nad 900 000 obyvatel by byl finanční strop např. 9 milionů.* Na dodržování pravidel financování volebních kampaní by dohlížel již výše zmíněný Nejvyšší kontrolní úřad. Ten by sledoval nejen pohyb financí na povinně zřízeném transparentním účtu, který stejně již všechny strany minimálně v rámci voleb využívají, ale také dohlížel na dodržování výše výdajů. V případě zjištění přestupku by úřad mohl sankcionovat nejen dárce, kteří dali kandidujícím finanční dar (při porušení pravidel financování by šlo uložit pokutu až 50 000 Kč pro fyzické osoby, pro právnické osoby by šlo o pokutu až 700 000 Kč), ale i kandidující subjekt.

Skutečným problémem finančních limitů je však spíše význam a případný přínos těchto limitů. Nedomnívám se, že by limity pomohly zprůhlednit financování kampaní. Naopak. I strany samotné se shodují, že případné limity bude možno poměrně lehce obcházet.

Jak již bylo řečeno v úvodu, v současné době mají například některé strany (ČSSD, ODS, TOP 09) zřízeny servisní organizace, přes které putuje část nákladů na předvolební kampaně. I z tohoto důvodu již dnes neodpovídají uvedené výdaje na kampaně skutečnosti. V případě zavedení limitů by se objem finančních částek protékajících skrze tyto organizace jen zvýšil, a ještě více tak zneprůhlednil financování politických stran a hnutí.

Limity by mohly být problematické i v tom ohledu, že se do nich započítávají náklady třetích osob. Pokud by někdo chtěl podpořit svého kandidáta či stranu v jakýchkoliv volbách, musely by se případné náklady do kampaně započítat, jinak by hrozil finanční postih. Tento fakt by tak mohl jít proti současnému trendu, v jehož rámci se strany snaží své voliče a podporovatele přimět k větší podpoře a aktivnímu zapojení nejen do předvolebních kampaní.

Zatím se ani neřeší důsledky, které by novela mohla mít na veřejnoprávní média. Již nyní si strany poměrně důsledně hlídají, jak velký mediální prostor mají jejich konkurenti. I veřejnoprávní média si čas od času stěžují na tlak ze strany politiků, kteří požadují rovný přístup do médií pro všechny politické strany. Lze si představit, že v případě přijetí novely by tento tlak vzrostl, jelikož by jakýkoliv čas před kamerou či v éteru znamenal možnost se zdarma a bez porušení zákona prezentovat voličům.

Novela neřeší ani problém politické reklamy. Jak například posuzovat případ, kdy kandidát/podnikatel vystoupí v reklamě na svou vlastní firmu či vlastní produkt? A nepovedou přijatá omezení volebních kampaní právě k nárůstu podobného typu reklam? Vždyť již nyní se politici nechávají obsazovat do spotů a kampaní, které mají čistě obchodní ráz a oficiálně nemají s politikou nic společného. Nejznámějším příkladem je reklama na Vodňanské kuře, ve které vystoupil Andrej Babiš, nebo nově video s Miroslavem Kalouskem na podporu malých uzenářů.

## Více transparentnosti, méně limitů

Snaha zavést pravidla do volebních kampaní je na místě, v současné podobě je však novela o financování politických kampaní značně problematická. Byla vytvořena narychlo a do velké míry působí jako snaha limitovat finanční možnosti nových subjektů. Neziskové organizace se shodují, že je potřeba zavést regulace pro kampaně, nicméně ty by měly vést ke zvýšení průhlednosti, ne primárně k omezení výdajů na kampaň, které transparentnost nezaručí.

Paradoxní je, že ani strany samotné nevěří, že by případné omezení (časové či finanční) předvolebních kampaní vedlo k větší transparentnosti

a očištění politických stran a hnutí od podivných a kontroverzních firem a financování.

Už teď navíc strany počítají s tím, že zejména novela o předvolebních kampaních může po případném projednání ve Sněmovně vypadat úplně jinak, než jak v současné době míří k projednání na vládu. Zatím se však nevzdávají toho, že by všechny tři návrhy prošly a byly schváleny společně.

Logické by bylo projednávat všechny novely odděleně a přijmout pouze ty části, ve kterých panuje shoda – tedy část o financování politických stran. Pravidla pro politické kampaně by měla být projednána zevrubněji.

Už nyní se totiž počítá s tím, že zákon nebude v tomto roce přijat, tudíž by pravidla platila až od 1. ledna 2018, tedy až po krajských, senátních i sněmovních volbách. Není proto potřeba spěchat a přijímat zákon jen kvůli omezení jedné ze stran, zvláště pokud může být zákon připraven pořádně a s výhledem na jeho dlouhodobé fungování.

## Klady a zápory navrhovaných novel

**Novela zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony**

## + pozitivní věci, které je možné zdůrazňovat

**Obecně je považováno financování stran za největší prostor pro korupci. Vládní strany se zavázaly podpořit návrhy Rekonstrukce státu a toto je jeden z devíti klíčových zákonů. Obecně novelizace přináší značný počet pozitivních opatření, nicméně také pravidla, která je možné od začátku obházet.**

- 1) Zavádí nezávislou kontrolu, která bude kontrolovat financování politických stran a hnutí – vznik nového nezávislého úřadu
- 2) Zavádí povinnost zřídit transparentní účet,

přes který budou chodit veškeré příjmy i výdaje stran, což povede k větší transparentnosti

3) Zavádí povinnost po určitém časovém úseku (po 5 letech) vyměnit auditora, který kontroluje výroční zprávy politických stran a hnutí

4) Zavádí sankce v případě porušení nových pravidel financování politických stran a hnutí

5) Zavádí povinnost zveřejňovat online výroční zprávy v elektronické podobě, se kterou bude možné dále pracovat (tabulky ve formátu xls apod.)

## - věci ke kritice

**Zjednodušeně řečeno se vytváří další prostor, kdy může stát více zasahovat do fungování stran. Velmi to komplikuje situaci možným novým stranám a politickým aktérům.**

1) Kontrola státu omezuje maximální výši daru pro fyzické osoby na 1 milion korun ročně, právnickým osobám zcela zakazuje darovat politickým stranám a hnutím finanční příspěvek – snaha o transparentnost, ovšem v reálu by to znamenalo pro všechny strany ztrátu velkého množství finančních darů.

2) Prakticky by se zamezilo vzniku nových politických stran, které by mohly bojovat o vstup do Poslanecké sněmovny.

3) Strany by se staly ještě více závislými na příjmech ze státního rozpočtu (za mandáty i za volební náhrady) a ještě více by je to odtrhlo od veřejnosti.

4) Zavádí se státní financování politických institutů, které je nelogické. Mohly by být velmi jasně zneužívány a nové subjekty se k podobnému financování nedostanou.

5) Česká republika má finančně nadhodnocené dotace stran, navrhovaný postup financování stran je pro daňového poplatníka ještě zdražuje.

6) Omezením se nedocílí větší transparentnosti. Naopak to povede k tomu, že strany budou ještě více pravidla obcházet a financovat svou činnost skrytě, například skrze instituty či servisní organizace.

**Novela zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona**

**č. 275/2000 Sb. o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 275/2010 Sb. o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.**

## Pozitiva

1) Povinnost označit veškeré propagační materiály, včetně negativní kampaně.

2) Transparentní kontrola financování volební kampaně skrze transparentní volební účty a zvláštní finanční zprávy o financování volební kampaně.

3) Kromě ČSSD, hnutí ANO a možná ODS se nastavené finanční limity ostatních stran netýkají, jejich kampaně jsou mnohem levnější (alespoň dle oficiálně zveřejněných nákladů).

4) Časově je kampaň omezena na cca 3 měsíce, což je dostatečně dlouhá doba pro volební kampaně.

5) Snaha o větší transparentnost voleb a přiblížení se státním Evropy, které mají podobná pravidla na volební kampaně nastavena.

## Negativa

1) Nikde není jasně definováno, co je politická propagace a politická reklama a co je možné považovat za formu komunikace v rámci kampaně. Politická reklama není nijak kodifikovaná (*další velký tlak na média*).

2) Nevýhodné pro nové, nezavedené strany, které kandidují poprvé (*a super nevýhodné pro nezávislé kandidáty*).

3) Poměrně jednoduchý způsob obcházení (viz prezidentské volby na Slovensku, např. tématickou kampaň lze plynule navázat na volební kampaň, aniž by ta tématická musela splňovat finanční či časová kritéria volební kampaně, což se v praxi projevuje billboardy s budoucími kandidáty bez politické agendy).

4) Dvoje celostátní volby (do Poslanecké sněmovny a do Evropského parlamentu) mají odlišný limit. Kraje se liší velikostí i počtem obyvatel, přesto je na všechny jednotný limit, není to odstupňováno, jako je odstupňován například počet volených krajských zastupitelů (bylo by na místě zohlednit velikost krajů a rozpočty odlišit, nicméně otázkou zůstává, na základě jakého kritéria by se to mělo stát).

5) Novela neřeší, zda by se tato pravidla týkala i nekandidujících subjektů (zapojení fyzických a právnických osob do předvolebního boje, viz inzerce proti Schwarzenbergovi v prezidentské volbě, billboardy proti Hudečkovi – obojí byly akce nekandidujících subjektů s cílem poškodit některou ze stran, které však nebyly – alespoň oficiálně – spojeny s žádným jiným kandidujícím subjektem).

6) V současné době mají některé strany (ČSSD, ODS, TOP 09) zřízeny servisní organizace, přes které chodí část nákladů na předvolební kampaň a které kampaň zajišťují. I z tohoto důvodu neodpovídají uvedené výdaje na kampaň skutečnosti. V případě zavedení limitů by se objem finančních částek protékajících skrze tyto organizace pouze zvýšil a ještě více zneprůhlednil financování politických stran a hnutí. Zároveň zavedené strany disponují týmy, které zaměstnávají (nemusí dávat do nákladů). Opět to bude diskriminovat nové subjekty na politické scéně.

