



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

ZÁKONY O FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN A KAMPANÍ V POBALTSKÝCH STÁTECH

Štěpán Pecháček, Ph.D.

Studie č. 1.217
květen 2011



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah:

OBECNĚ.....	3
LITVA.....	3
ESTONSKO.....	3
LOTYŠSKO.....	4
VYMEZENÍ POLITICKÝCH KAMPAŇÍ A REGISTRACE KANDIDÁTŮ	5
LITVA.....	5
ESTONSKO.....	6
LOTYŠSKO.....	6
FINANČNÍ ZDROJE PRO FINANCOVÁNÍ STRAN A KAMPAŇÍ.....	7
LITVA.....	7
ESTONSKO.....	8
LOTYŠSKO.....	8
DARY	9
LITVA.....	9
ESTONSKO.....	9
LOTYŠSKO.....	10
STÁTNÍ PŘÍSPĚVEK.....	11
LITVA.....	11
ESTONSKO.....	11
LOTYŠSKO.....	12
ÚČETNICTVÍ POLITICKÝCH STRAN	12
LITVA.....	12
ESTONSKO.....	12
LOTYŠSKO.....	13
FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH KAMPAŇÍ.....	13
LITVA.....	13
ESTONSKO.....	13
LOTYŠSKO.....	13
KONTROLA FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN A KAMPAŇÍ	14
LITVA.....	14
ESTONSKO.....	14
LOTYŠSKO.....	15
ZVEŘEJŇOVÁNÍ.....	16
LITVA.....	16
ESTONSKO.....	16
LOTYŠSKO.....	16
ZÁVĚR	16

Obecně

Litva

Financování politických stran a politických kampaní je v Litvě upraveno zákonem č. IX-2428, o financování a kontrole financování politických stran a politických kampaní. Litevský zákon (dále LZ) specificky reguluje pouze okolnosti týkající se financování politických stran a financování politických kampaní. Nereguluje podmínky vzniku politických stran a podmínky pro jejich činnost. Právo občanů sdružovat se v politických stranách je zakotveno v čl. 35 litevské ústavy, který také stanovuje, že podmínky zakládání a fungování politických stran upraví zákon. Vznik a fungování politických stran upravuje zákon o politických stranách a politických organizacích¹. V tomto zákoně je upraveno právo politických stran získávat a vlastnit majetek a zákon také vymezuje základní příjmy a možné výdělečné aktivity, které mohou politické strany vykonávat. Strany zastoupené v parlamentu, mohou navíc získávat státní podporu. Zákon o politických stranách a politických organizacích neobsahuje ustanovení upravující kontrolu financování politických stran, obsahuje pouze obecné ustanovení o povinnosti politických stran zveřejňovat finanční zprávy.

LZ tedy specificky upravuje jednak samotné financování politických stran, ale je také reakcí na strukturu litevského volebního systému, který je smíšený - každý oprávněný volič disponuje 2 hlasy, jedním pro většinovou volbu, druhým pro volbu poměrným systémem. Litva je rozdělena na 71 jednomandátových obvodů, v nichž se uplatňuje volební systém absolutní většiny.² Využívání systému absolutní většiny umožňuje kandidaturu nezávislých kandidátů, resp. menších politických stran. Zbylých 70 křesel je obsazeno na základě poměrného volebního systému v jednom celostátním obvodě za použití matematické metody největšího zbytku. Volební práh pro vstup strany do parlamentu činí 5 % odevzdaných hlasů, pro koalice 7 %.³ Zpočátku bipolární stranický systém se v průběhu 90. let značně fragmentoval a v posledních letech je v litevském parlamentu běžně zastoupeno okolo deseti stran. Vzrostl význam malých stran a uskupení při vytváření vládních koalic, což vneslo do systému větší nestabilitu. Samotná struktura volebního systému, především existence systému absolutní většiny, vede k možnosti kandidatury nezávislých kandidátů a k větší personalizaci voleb, což vytváří možnost osobní kampaně kandidátů nominovaných politickými stranami. Dalším specifickým je, že o relativně malý počet křesel rozdělovaných poměrným systémem usiluje velké množství stran, a i v tomto v případě může docházet k výrazné personifikaci volební kampaně. LZ proto specificky upravuje financování politických kampaní. Cílem je definovat shodné podmínky pro všechny aktéry politických kampaní.

Estonsko

Financování politických stran a politických kampaní je v Estonsku regulováno zákonem o politických stranách⁴ (dále EZ). Právo sdružovat se v politických stranách je zakotveno v čl. 18 ústavy. Zákon o politických stranách současně reguluje také vznik, resp. zánik politických

¹ Zákon o politických stranách a politických organizacích byl přijatý již v roce 1990, v roce 1995 byl novelizován

² Pokud žádný z kandidátů nezíská absolutní většinu v prvním kole, dva neúspěšnější kandidáti postupují do druhého kola, kde k vítězství stačí prostá většina platných hlasů.

³ Práh se neaplikuje na politické strany zastupující minority.

⁴ Zákon RT I 1994, 40, 654 ze 16. května 1994. Dostupný na:
<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5732> [19.5. 2011]

stran, způsob jejich registrace, postavení členů stran, etc. Založit a registrovat novou politickou stranu není v Estonsku jednoduché. EZ stanovuje minimální počet členů na jeden tisíc. Vzhledem k počtu oprávněných voličů, cca 927 000, je možné považovat tuto hranici za vysokou⁵. Dalším omezením pro existenci politických stran je nutnost úspěchu ve volbách. Pokud se straně ve dvou následujících volbách nepodaří dostat do parlamentu, je jí odebrána licence.

Pro volby do parlamentu používá Estonsko poměrný volební systém. Původní podoba volebního zákona z roku 1992 zvýhodňovala předvolební koalice a vedla k atomizaci stranického systému. Volební zákon byl od svého vzniku již několikrát změněn. Jednalo se např. o změny v počtu volebních obvodů i počtu mandátů, které byly v jednotlivých obvodech přidělovány. V roce 1992 se tak volilo ve 12 volebních obvodech, jejichž počet mandátů se pohyboval od 5 do 12. V roce 1995 se počet obvodů snížil na 11 a počet mandátů se pohyboval od 7 do 11. Podobné změny se odehrávaly i v následujících letech.

Před volbami v roce 1999 byla zákonem zrušena možnost uzavírat předvolební koalice. K tomuto kroku došlo na základě zkušeností z předchozích let, kdy se již zmíněné koalice ihned po skončení voleb rozpadly na oddělené parlamentní frakce. Tato změna nutila malé strany, aby se v rámci svého boje o přežití staly součástí některé z velkých stran. Důsledkem bylo, že se počet stran, které se dostaly na volební listinu nebo zasedly v parlamentu, již v průběhu 90. let zmenšil. Např. parlamentních voleb v roce 1995 se zúčastnilo 36 politických stran a koalic, kdežto těch z roku 1999 už jen 16. Dále se pak počet ještě snižoval a po posledních volbách z března 2011 zasedají v parlamentu jen 4 strany.

Změny ve volebním systému i úpravy zákona o politických stranách vedly k tomu, že se rapidně snížil počet politických stran na estonské politické scéně. Současné podmínky sice znevýhodňují malé strany, na druhou stranu mají pozitivní vliv na stabilitu politického systému v Estonsku⁶.

Lotyšsko

Financování politických stran je v Lotyšsku regulováno zákonem o financování politických organizací (stran) z roku 1992 (dále také LoZ)⁷. Právo sdružovat se v politických stranách je občanům Lotyšska garantováno čl. 102 litevské ústavy. Sdružování v politických stranách je od roku 1992 regulováno obecným zákonem o veřejných organizacích a jejich sdružování⁸.

Lotyšský stranický systém charakterizuje kromě tradičního socioekonomického štěpení společnosti i štěpení národnosti. Přítomnost ruské menšiny vedla ke vzniku pro-ruských politických stran. I některé lotyšské strany se vymezují vůči ruské menšině. Z toho důvodu se v lotyšském případě hovoří o pro-lotyšské pravici a pro-ruské levici.

Stranický systém ještě není zcela stabilizován. Svědčí o tom mimo jiné i volební úspěch volebního bloku Jednota. Tento blok se v parlamentních volbách 2006 o přízeň voličů neucházel, vznikl až na jaře roku 2010. Vytváření volebních spojení stran pro jednotlivé parlamentní volby se dělo i v minulosti – např. Lotyšská lidová fronta v roce 1998 a Strana

⁵ Ve srovnání s dalšími pobaltskými státy Litvou – 400 členů, Lotyšskem – 200 členů.

⁶ Zpracováno podle Vybraných témat Parlamentního institutu č. 6/2011, autorka Pavla Tichá. <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=70703> [23.5. 2011]

⁷ Dostupný na http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/po_finansing.pdf [23.5. 2011]

⁸ Jānis Ikstens: Party organizations in Latvia, Vidzeme University College. Dostupné na: http://www.ucis.pitt.edu/nceer/2003_816_05_Ikstens.pdf [23.5. 2011]

nové doby v roce 2002. Neúspěch ve volbách často znamená zánik strany případně sloučení s jinou politickou stranou. Pro lotyšský stranický systém je tedy charakteristická přítomnost značného počtu volebních aliancí. Jejich existenci řešila úprava volebního zákona pro volby v roce 1998, která možnost volebních koalicí zakazovala. Volební koalice se brzy po svém zvolení rozpadly, čímž docházelo k fragmentaci parlamentu. Před volbami v roce 2002 však byla tato úprava zrušena. Dalším „typickým“ rysem lotyšského politického systému je volební vítězství strany, jež vznikla těsně před volbami. Co se týká jednotlivých prvků (politických stran), je stranický systém značně proměnlivý.

Do parlamentu se volí poměrným volebním systémem. Pro parlamentní volby je země rozdělena do pěti volebních obvodů. Do pěti volebních obvodů se rozděluje sto mandátů na základě počtu obyvatel. Pro přepočítání hlasů na mandáty se používá Saint Laguého volebního dělitele (řada celých lichých čísel počínající číslicí 1). Od roku 1995 se uplatňuje 5% uzavírací klauzule na celostátní úrovni. Voliči můžou na kandidátních listinách jednotlivým kandidátům udělovat pozitivní i negativní preferenční hlas.

Volební účast je nepovinná, nicméně v roce 2006 v souvislosti s nízkou volební účastí při volbách do parlamentu uvažovala tehdejší prezidentka Vairu Vike-Freibergová o zavedení volební povinnosti. Tuto diskusi je třeba chápat v kontextu poměrně vysoké účasti v parlamentních volbách v době předchozí.

Od roku 2002 zákon limituje množství finančních prostředků vynaložených na předvolební kampaň. Politické strany financovaly svoje kampaně prostředky spřízněných podnikatelů, kteří si tak udržovali v politice vliv a lotyšská politika byla vnímána jako značně korupční prostředí⁹.

V České republice je zákonem upraveno pouze financování politických stran. Financování politických kampaní zákonem upraveno není. Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích upravuje hospodaření politických stran. Vymezuje možné finanční zdroje a zavádí povinnost předkládat výroční zprávy o hospodaření. Mezi finanční zdroje politických stran patří podle tohoto zákona i státní příspěvek. Zákon o politických stranách nestanoví povinnost politické strany zvláštním způsobem zveřejňovat údaje o financování volebních kampaní. Obecně přitom lze konstatovat, že volební zákony (zejména Senát a zastupitelstva obcí) umožňují kandidaturu nezávislých kandidátů, respektive sdružení nezávislých kandidátů, kteří nejsou spojeni s politickou stranou, a v důsledku toho není financování jejich volební kampaně žádným způsobem regulováno.

Vymezení politických kampaní a registrace kandidátů

Litva

Litevský zákon rozlišuje dvě skupiny, které se mohou účastnit politických kampaní. První skupinou jsou tzv. hlavní účastníci kampaní. Jako hlavní kandidát se registruje:

- politická strana
- „sebenominující“ kandidát
- iniciátor referenda

⁹ Tato část je zpracována podle Vybraných témat PI č. 20/2010 autora Martina Kutý. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=67013> [23.5. 2011]

- oponent referenda

Jako hlavní účastník může být registrován také kandidát nominovaný politickou stranou v jednomandátovém obvodu nebo kandidátní listina politické strany pro místní volby nebo pro volby do Evropského parlamentu. Tyto subjekty jsou jako hlavní kandidáti registrovány v případě, že je doložen konkrétní návrh (příhláška, nominace) politické strany.

Druhou skupinou jsou tzv. účastníci kampaně. Mezi ně patří:

- kandidáti zapsaní na kandidátní listině
- kandidáti nebo kandidátní listina, u kterých neexistuje nominace politické strany (nezávislí kandidáti)

Účastníci kampaně nesmí samostatně získávat finanční prostředky.

Součástí žádosti o registraci za hlavního kandidáta musí být, kromě dalších povinných údajů, předání smlouvy s osobou, která bude pracovat jako pokladník volební kampaně, dále předání dokumentu potvrzujícího existenci bankovního účtu, který bude využit jako účet volební kampaně, a prohlášení banky, že na účtu nejsou žádné finanční prostředky. Žadatel musí doložit také smlouvu s auditorskou firmou.

Ústřední volební komise registruje obě skupiny kandidátů a zveřejňuje jejich seznam na svých webových stránkách. Hlavní kandidáti mohou od okamžiku registrace ústřední volební komisí přijímat dary a vytvářet finanční závazky vztahující se k volební kampani.

LZ dále definuje fáze volební kampaně. První je samotná volební kampaň a druhou fází je tzv. konečná fáze volební kampaně. Samotná volební kampaň počíná okamžikem vyhlášení voleb a končí počátkem období, ve kterém je agitace zakázána. Konečná fáze volební kampaně začíná okamžikem vyhlášení výsledků hlasování a končí 100 dní po jejich zveřejnění.

Pokud subjekt registrovaný jako hlavní kandidát poruší podmínky stanovené zákonem, může mu ústřední volební komise status hlavního kandidáta odebrat.

LZ obsahuje ustanovení o politické reklamě. Během politické kampaně musí být politická reklama zvláštním způsobem označena. Součástí označení politické reklamy musí být oznámení o tom, kdo reklamu platí.

Estonsko

EZ odděluje financování běžného provozu politických stran a financování politických kampaní pouze na úrovni povinnosti odděleně zveřejňovat příslušné údaje. Politické strany jsou povinny do jednoho měsíce po skončení voleb vypracovat zprávu o volební kampani a odevzdat ji příslušnému parlamentnímu výboru¹⁰ v souladu s § 14 (2) antikorupčního zákona¹¹. Zpráva musí obsahovat veškeré náklady a zdroje na volební kampaň pro volby do parlamentu, místní volby nebo volby do Evropského parlamentu. Zpráva politické strany musí obsahovat údaje o přímých nákladech a výdajích strany, případných individuálních příjmech a výdajích kandidátů strany nebo třetích stran vystupujících ve prospěch strany. Parlamentní výbor je oprávněn požadovat dodatečné dokumenty týkající se výdajů a příjmů.

Lotyšsko

LoZ obsahuje ustanovení, které omezuje výdaje na volební kampaně pro jednotlivé volby. Politická strana podávající kandidátní listiny ve všech volebních obvodech může na předvolební kampaň vydat částku, která je určena následujícím vzorcem: průměrná hrubá

¹⁰ Příslušný výbor určuje usnesením parlament. Tímto výborem je v současné době zvláštní výbor pro aplikaci antikorupčního zákona. Více informací na <http://www.legaltext.ee/text/en/X30032K5.htm> [20.5. 2011]

¹¹ Dostupný na: <http://www.legaltext.ee/text/en/X30032K5.htm> [20.5. 2011]

mzda dosažená v roce předcházejícím roku voleb se vynásobí koeficientem 0,0008 a počtem voličů v minulých volbách. Strana, která nekandiduje ve všech volebních obvodech násobí počtem voličů v těch obvodech, ve kterých podává kandidátní listiny¹².

Za výdaje na volební kampaň se považují výdaje strany v období 120 dnů před datem konání voleb. LoZ definuje povolené předvolební výdaje, které musí být započítány do nákladů kampaně.

V České republice neexistuje jednotná definice politických kampaní. Jednotlivé volební zákony upravují volební kampaně různě. S ohledem na objem finančních prostředků je nejpodstatnější volební kampaň pro volby do Parlamentu, tedy zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR (volební zákon). Volební zákon nerozlišuje volební kampaň pro volby do PS a Senátu, neupravuje tedy zvláštní postavení případných nezávislých kandidátů. Volební zákon reguluje zejména průběh volební kampaně, pouze omezeně upravuje její financování. Regulace volební kampaně je určena zejména k tomu, aby vytvářela rovné podmínky pro všechny kandidáty, zejména pro ty, kteří nevykonávají veřejný úřad a mohou být znevýhodněni co do přístupu ke sdělovacím prostředkům. Druhým důvodem regulace volební kampaně je snaha omezit využívání nefér prostředků v podobě zveřejňování nepravdivých informací, proti kterým se, s ohledem na omezený čas, nejde bránit běžnými prostředky. Ani volební 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.¹³ Rozdíl pro volby do PS a Senátu spočívá v tom, že pro volby do Poslanecké sněmovny je pro zaregistrované volební subjekty vyhrazeno v České televizi a v Českém rozhlasu po 14 hodinách bezplatného vysílání. Tato doba je mezi kandidující subjekty rozdělena rovným dílem.¹⁴ Vysílání musí být ukončeno 48 hodin před zahájením voleb. 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.

Finanční zdroje pro financování stran a kampaní

Litva

LZ rozlišuje financování politických stran a financování politických kampaní a dále rozlišuje stálé a krátkodobé zdroje financování stran a kampaní.

Mezi zdroje financování stran patří:

- členské příspěvky¹⁵
- dotace ze státního rozpočtu
- zvláštní státní dotace vyplácené ze zvláštních programů schválených vládou
- příjmy pocházející z vlastních aktivit
- dary od fyzických a právnických osob
- bankovní půjčky od tuzemských bank

¹² Obdobně existuje omezení pro výdaje v místních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu. Omezení výdajů se týká i nezávislých kandidátů a jejich sdružení.

¹³ §16 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb.

¹⁴ §1 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb.

¹⁵ Zákon umožňuje stranám vybírat tzv. vstupní členský příspěvek a stálý členský příspěvek.

- úroky z finančních prostředků uložených na bankovních účtech strany
Kromě dotací a zvláštních dotací ze státního rozpočtu musí být všechny další prostředky ukládány na bankovním účtu.

Politické kampaně mohou být v Litvě financovány z následujících zdrojů:

- prostředky uvolněné politickou stranou ze zdrojů na financování strany
- dary od fyzických a právnických osob
- bankovní půjčky od tuzemských bank
- úroky z finančních prostředků uložených na účtu pro financování kampaně

Finanční prostředky určené pro financování kampaní musí být uloženy na zvláštním účtu. Kampaně druhé skupiny účastníků kampaně mohou být financovány pouze z prostředků politických stran, resp. hlavních kandidátů.

Politické kampaně mohou být financovány také nezávislými účastníky, což jsou třetí strany, které se angažují v kampani. Touto formou se nemohou angažovat politické strany. Třetí strany mohou získávat finanční prostředky z:

- darů fyzických a právnických osob
- z osobních prostředků
- z úroků z prostředků uložených na zvláštním účtu kampaně

Také třetí strany musí ukládat získané prostředky na zvláštním účtu.

Estonsko

EZ definuje jako přípustné zdroje financování politických stran:

- členské příspěvky
- příspěvky ze státního rozpočtu
- dary fyzických osob
- příjmy z aktiv

Dary právnických osob jsou zákonem zakázány. Strana může uzavírat smlouvy o půjčce od bankovních institucí.

EZ neodděluje zdroje financování politických stran a financování volebních kampaní.

Lotyšsko

LoZ přímo neodděluje finanční zdroje pro činnost stran a pro realizaci volebních kampaní. Jako přípustné zdroje financování jsou zákonem stanoveny:

- členské příspěvky a tzv. vstupní poplatky
- dary
- příjmy z ekonomických aktivit politické strany
- další zdroje, které nejsou přímo zakázány tímto zákonem nebo zákonem o veřejných organizacích a jejich sdružování (patří sem např. státní příspěvek, který je v Lotyšsku stranám vyplácen od roku 2010).¹⁶

Strany nemohou podle zákona přijímat půjčky od bankovních ani nebankovních institucí.

¹⁶ www.baltic-course.com/eng/finances/?doc=23194 [24.5. 2011]

Financování politických stran je v České republice upraveno zákonem o politických stranách. Ten stanoví, že příjmem strany a hnutí mohou být:

- příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na úhradu volebních nákladů,
- příspěvek ze státního rozpočtu České republiky na činnost strany a hnutí,
- členské příspěvky,
- dary a dědictví,
- příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku,
- úroky z vkladů,
- příjmy vznikající z účasti na podnikání jiných právnických osob podle odstavce 3,
- příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí,
- půjčky a úvěry.

Financování volebních kampaní není v České republice specificky upraveno. Volební zákon ovšem obsahuje ustanovení umožňující refundaci nákladů na kampaň. Refundace volebních nákladů politickým stranám má primárně motivovat účast politických stran ve volbách. Větší počet kandidujících subjektů zvyšuje programovou i personální nabídku budoucí zvolené politické elity. Refundace volebních nákladů tak podporuje udržení plurality politických stran a vstup nových politických subjektů do politické soutěže. § 85 volebního zákona stanoví, že příspěvek na úhradu volebních nákladů se poskytuje pouze za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny, nikoliv Senátu. Politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1,5 % z celkového počtu platných hlasů, je za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 100 Kč.

Dary

Litva

Politické strany a hlavní účastníci kampaní mohou přijímat dary. Způsob přijímání daru a omezení výše daru stanoví zákon. Právnická nebo fyzická osoba může darovat politické straně za jeden kalendářní rok nejvíce dvacetinásobek průměrné měsíční mzdy v posledním čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku. Dárce musí prokázat svoje příjmy a jména všech dárců jsou zveřejňována. Dary nad 1 000 LTL¹⁷ mohou být poukázány pouze převodem na bankovní účet. Pokud jsou předány v hotovosti, musí je na účet poukázat pokladník kampaně. Vláda stanoví nařízením podmínky pro přijímání nepeněžních darů a zjednodušenou proceduru pro přijímání finančních darů v hodnotě menší, než je 0,02 násobek průměrné měsíční mzdy v posledním čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku. Zákon dále definuje nepřipustné dary a podmínky pro dárce.

Estonsko

EZ zakazuje politickým stranám přijímat jakékoliv anonymní nebo skryté dary. Strany musí vést registr darů. Registr musí strany zpřístupnit na svých webových stránkách. Registr musí obsahovat jméno dárce a hodnotu daru. V případě nepeněžního daru musí strana popsat plnění a stanovit hodnotu. Za správnost údajů v registru zodpovídá vedení strany. V případě, že si

¹⁷ Litevská měna – litas. 100 Kč je asi 14,3 LTL. 1 000 LTL je tak cca 7 000 Kč.

strany nejsou darem jisty a odmítají za něj převzít odpovědnost, musí ho odevzdat do státního rozpočtu do deseti dnů od jeho získání.

Lotyšsko

Darem se podle LoZ myslí finanční částka nebo jiná forma nefinančního plnění formou služeb, výhod či jiných aktivit. Za dar je považován také převod movitého či nemovitého majetku do vlastnictví strany. Politické strany mohou přijímat dary:

- od občanů Lotyšska,
- od cizinců s povoleným trvalým pobytem.

Zakázány jsou anonymní dary. Jedna osoba může politické straně darovat maximálně stonásobek minimální mzdy v rámci jednoho kalendářního roku. Do patnácti dnů musí strana zveřejnit údaje o daru a dárci na zvláštní internetové stránce. Náklady spojené se zveřejněním informací jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Politická strana musí do třiceti dnů závazně rozhodnout, zda dar přijme nebo odmítne a poukáže do státního rozpočtu. Dárci jsou podle příslušných daňových zákonů oprávněni žádat slevu na dani.

Částky přesahující 100 LVL¹⁸ musí být převáděny přímo na účet strany. Financování aktivit stran třetími stranami je podle LoZ zakázáno.

Přijímání darů v České republice upravuje zákon o politických stranách. Přehled o darech a dárcích s uvedením výše peněžitého daru, jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu dárce; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název, sídlo a identifikační číslo osoby musí být součástí finanční zprávy strany. Přesahuje-li dar svou celkovou hodnotou od jednoho dárce za rok 50 000 Kč, doloží se kopiemi darovacích smluv, které musí obsahovat údaje shodné s údaji v přehledu. Strany a hnutí nesmějí přijmout bezúplatná plnění a dary od:

- státu
- příspěvkových organizací
- obcí, městských částí a městských obvodů a krajů, s výjimkou pronájmu nebytových prostor
- státních podniků a právnických osob s majetkovou účastí státu nebo státního podniku, jakož i od osob, na jejichž řízení a kontrole se podílí stát; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast státu nebo státního podniku 10 %
- právnických osob s majetkovou účastí obcí, městských částí nebo městských obvodů; to neplatí, nedosahuje-li majetková účast 10 %
- obecně prospěšných společností
- jiných právnických osob, stanoví-li tak zvláštní právní předpis
- zahraničních právnických osob s výjimkou politických stran a nadací
- fyzických osob, které nejsou státními občany České republiky; to neplatí, jedná-li se o cizí státní příslušníky, kteří mají trvalý pobyt na území České republiky

V České republice neexistuje žádná zákonná podmínka pro dárce, která by upravovala povinnost dárců prokazovat svoje příjmy nebo podmínka skládání darovaných částek převyšující určitou výši pouze na bankovní účet¹⁹. Žádným způsobem není v České legislativě ošetřeno přijímání nepeněžních plnění, resp. kontrola jejich reálného plnění ve vztahu k deklarované hodnotě.

¹⁸ Lotyšská měna – lat. 100 LVL je asi 3 465 Kč.

¹⁹ Platí pouze obecné omezení dané zákonem č. 254/2004, o omezení plateb v hotovosti, který stanoví, že poskytovatel platby, jejíž výše překračuje částku 15 000 eur, je povinen provést platbu bezhotovostně.

Financování volebních kampaní je chápáno jako integrální součást financování politických stran. Z tohoto důvodu není v České republice žádným způsobem upraveno financování politických kampaní nezávislých kandidátů nebo jejich sdružení, kteří mohou, jak již bylo uvedeno výše, kandidovat v místních volbách a ve volbách do Senátu.

Státní příspěvek

Litva

Státní příspěvek na činnost politických stran je závislý na vývoji státního rozpočtu a jeho výše je součástí státního rozpočtu. Státní příspěvek je alokovan ústřední volební komisí. Státní příspěvek může být určen na činnost stran a na refundaci nákladů na politické kampaně. Na kampaně může být vydáno až 25 % z celkového objemu financí vymezených ve státním rozpočtu na příspěvky politickým stranám.

Státní příspěvek může být využit pouze na zákonem stanovené účely:

- financování politických kampaní
- zaplacení volebního vkladu
- nákup majetku
- financování zaměstnanců
- financování výdajů za služby
- financování dalších nákladů spojených s financováním kampaní
- splátky půjček

Politické strany musí konkretizovat využití státního příspěvku ve svých finančních zprávách. Pokud strana nevyčerpá v daném kalendářním roce celý příspěvek, zůstatek nevrací, ale ponechává si jej na svém účtu.

Politickým stranám může být kompenzováno až 25 % nákladů na politické kampaně. Je to umožněno proto, že zákon obsahuje ustanovení o výdajových limitech pro politické kampaně.

Estonsko

Výše státního příspěvku na činnost politickým stranám není zákonem stanovena fixně, ale je každoročně stanovována jako součást státního rozpočtu. Polovina alokované částky je rozdělena mezi strany, které se dostaly do parlamentu (získaly více jak 5 % platných odevzdaných hlasů). Finance jsou rozdělovány poměrně podle počtu získaných hlasů. Druhá polovina financí je rozdělena mezi strany, které získaly na národní úrovni více jak pět procent hlasů v místních volbách.

Pevný příspěvek je stanoven pouze pro strany, které zůstaly mimo parlament. Strana, která se účastní voleb, nepřekročí volební práh, ale získá více jak jedno procento platných hlasů, má nárok na 150 000 EEK²⁰ ročně. Strana, která získá více jak 4 % hlasů, má nárok na 250 000 EEK ročně.²¹

Finanční prostředky jsou stranám zasílány na účet prostřednictvím zvláštní státní agentury, která je pro tento účel založena vládou. Prostředky jsou uvolňovány na základě potvrzení volebního výsledku ústřední volební komisí.

²⁰ Estonsko je od prvního ledna 2011 součástí eurozóny. Jedno euro je necelých 16 EEK. Strana tak získává necelých 10 000 eur.

²¹ Jde o necelých 16 000 eur.

Lotyšsko

Financování politických stran ze státního rozpočtu je v Lotyšsku relativně novou záležitostí. Od roku 2010 politické strany, které překročí 2% hranici platných odevzdaných hlasů ve volbách, získávají 0,5 LVL za každý hlas²².

Nárok na státní příspěvek vzniká politickým stranám v České republice na základě zákona o politických stranách. Strany a hnutí mají nárok na státní příspěvek za podmínek stanovených zákonem. Zákon rozděluje příspěvky na příspěvek stálý a příspěvek na mandát. Příspěvky jsou vypláceny ministerstvem financí a jejich využití není žádným způsobem zákonem určeno, resp. omezeno. Příspěvky se stávají integrální součástí rozpočtu strany. Strany musí pouze ve výroční zprávě oddělit jednotlivé druhy příjmů a musí taky specificky určit jednotlivé druhy výdajů, jinak se ovšem ve vykazování řídí obecnou úpravou obsaženou v zákoně o účetnictví²³.

K podmínkám vyplacení příspěvku za mandát se vyjádřil Ústavní soud. Stalo se tak v případě stížnosti strany Evropští demokraté „proti zásahu Ministerstva financí České republiky“, které odmítlo vyplatit straně příspěvek za mandáty získané ve volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2002 a odmítalo rozhodnout o rozkladu strany s odůvodněním, že rozhodnutí o výplatě státního příspěvku není správním rozhodnutím. Ministerstvo následně nerespektovalo ani rozsudek Městského soudu v Praze z roku 2005, který vyhověl straně Evropští demokraté. Soud „dovodil, že o žádosti stěžovatelky rozhodovalo ministerstvo v *určitém řízení*, když rozhodování o výplatě příspěvku nemůže záviset na volné úvaze kompetentního státního orgánu, nýbrž musí být výsledkem věcně korektního postupu zjišťování a posuzování podmínek. V dané věci tak správní orgán neučinil a jeho závěry jsou neúplné, nepřesvědčivé, postrádající řádné odůvodnění.“²⁴ Ústavní soud rozhodl, že „Ministerstvu financí se zakazuje pokračovat v průtazích v řízení o návrhu politické strany Evropští demokraté na výplatu příspěvku za mandáty členů zastupitelstva hlavního města Prahy.“²⁵ Ústavní soud tak potvrdil rozsudek Městského soudu v Praze, že výplata příspěvku za mandát musí být výsledkem postupu zjišťování a posuzování podmínek.

Účetnictví politických stran

Litva

Strany musí ve finanční zprávě zveřejňovat následující údaje:

- konečný účet
- pracovní výkaz
- vysvětlující prohlášení

Finanční zpráva se předkládá ústřední volební komisi.

Nejpozději do 15. března musí politické strany předložit státnímu daňovému inspektorátu seznam darů a dárců za předchozí kalendářní rok.

Estonsko

Strana, která získala finanční prostředky ze státního rozpočtu, musí každoročně předkládat finanční zprávu, která prošla nezávislým auditem. Zákon nestanoví podmínky auditu, stanoví však, že zpráva musí být schválena buď sjezdem strany nebo k tomu příslušným orgánem.

²² Jde o necelých 17,5 Kč.

²³ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²⁴ Citace z nálezu Ústavního soudu II.ÚS 507/05

²⁵ tamtéž

Pravomoc orgánu schvalovat finanční zprávu musí být určena stanovami. Strany musí zprávu prezentovat na svých webových stránkách. Zpráva a zákonem stanovené přílohy jsou zveřejňovány v úředním věstníku.

Lotyšsko

Politické strany musí předkládat výroční zprávu, která musí být vypracována v souladu se zákonem o účetnictví. Zpráva se předkládá výboru pro prevenci a boj s korupcí a místně příslušnému pracovišti úřadu pro výběr daní.

Jak již bylo uvedeno výše, účetnictví politických stran v České republice je vedeno podle zákona o účetnictví. Zákon o politických stranách stanoví obsah zpráv. Strany a hnutí jsou povinny předložit každoročně do 1. dubna Poslanecké sněmovně k informaci výroční finanční zprávu, která zahrnuje:

- roční účetní výkazy podle zvláštních předpisů,
- zprávu auditora o ověření roční účetní závěrky s výrokem bez výhrad
- přehled o celkových příjmech v členění podle § 17 odst. 4 a o výdajích v členění na provozní a mzdové výdaje, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby
- přehled o darech a dárcích s uvedením výše peněžitého daru, jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu dárce; je-li dárce právnická osoba, uvede se její obchodní firma nebo název, sídlo a identifikační číslo osoby
- přehled o hodnotě majetku získaného dědictvím; pokud hodnota takto získaného majetku přesahuje 100 000 Kč, uvede se zůstavitel
- přehled o členech, jejichž celkový členský příspěvek za rok je vyšší než 50 000 Kč s uvedením výše tohoto příspěvku, jejich jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu

Finanční zpráva je podle ustanovení zákona o politických stranách kontrolována Poslaneckou sněmovnou. Případné nesrovnalosti ve finančních zprávách Poslanecká sněmovna oznamuje finančnímu úřadu.

Financování politických kampaní

Litva

Financování politických kampaní je oddělené od financování politických stran. Hlavní účastníci kampaní musí určit odpovědného pokladníka, který vykonává funkci na základě zvláštní smlouvy (zplnomocnění). Pokladník je odpovědný za financování kampaně a za vyúčtování kampaně, které se předává ústřední volební komisi. Zvláště předává ústřední volební komisi seznam darů a dárců.

Estonsko

Financování volebních kampaní není zákonem upraveno. Jak bylo uvedeno výše, strany musí o financování kampaní vydávat zvláštní zprávu.

Lotyšsko

V případě konání parlamentních nebo místních voleb a voleb do EP musí strana do 30 dnů od data konání voleb odevzdat zvláštní zprávu týkající se struktury příjmů a výdajů na volby. Do

této zprávy musí být zahrnuty veškeré výdaje v období 120 dnů předcházejících datu konání voleb. V této zprávě musí být uvedeny následující výdaje:

- umístění reklamy
- užití poštovních služeb
- výroba reklamních a propagačních materiálů
- plánování, příprava a organizace kampaně
- platové náklady spojené s osobami zapojenými do volební kampaně
- pronájem movitého majetku pro účely volební kampaně
- vydávání novin, časopisů a všech dalších publikací užitých ve volební kampani
- financování charitativních akcí spojených s volební kampaní
- další výdaje spojené s realizací kampaně

Financování politických kampaní není v České republice žádným způsobem upraveno. 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.

Kontrola financování politických stran a kampaní

Litva

Kontrola financování politických stran přísluší primárně ústřední volební komisi. Ta spolupracuje s nejvyšším kontrolním úřadem, který připravuje vzory prohlášení týkajících se financování stran a kampaní. Kromě toho nejvyšší kontrolní úřad kontroluje nakládání se státními příspěvky. V případě podezření z porušení zákona volební komise informuje zvláštní vyšetřovací službu při úřadu nejvyššího státního zástupce. Do kontroly je zapojena také daňová správa, která ověřuje, zda měli dárci dostatečné finanční prostředky na poskytnutí daru.

Politická strana, která získá v kalendářním roce na darech více jak 200 násobek průměrné měsíční mzdy v posledním čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku, musí uzavřít smlouvu s auditorskou firmou. Zpráva auditora je zasílána ústřední volební komisi. Smlouvu s auditorem musí uzavřít také hlavní účastník kampaně, který získá více jak 70 násobek průměrné měsíční mzdy v posledním čtvrtletí předcházejícího kalendářního roku.

Estonsko

Politické strany jsou povinny předkládat výroční finanční zprávu, strany, které získávají státní příspěvek, musí předkládat i audit svého hospodaření. EZ neobsahuje bližší ustanovení o podobě zprávy a auditorské zprávy, z kontextu lze dovodit, že se řídí obecným zákonem o účetnictví (podobně jako je tomu v ČR).

Za porušení povinnosti předložit zprávu a údaje o darech může být strana pokutována, pro představitele strany může v případě porušení povinnosti vzniknout odpovědnost podle trestního nebo přestupkového zákona.

Lotyšsko

Výroční finanční zprávy jsou předkládány výboru pro prevenci a boj s korupcí²⁶. Výbor musí zprávy zkoumat a musí informovat o případných překročeních zákona veřejnost a příslušné orgány. Výbor připraví zprávu o financování politických stran, která je zveřejňovaná v úředním věstníku a na webových stránkách výboru. Pokud výbor zjistí, že politická strana získala finanční prostředky nebo jinou formu darů v rozporu se zákonem, vydá rozhodnutí, podle kterého musí strana vrátit finanční částku nebo jinou formu daru dárci. Pokud tak strana do třiceti dnů neučiní, musí částku poukázat do státního rozpočtu. Předseda výboru je v případě porušení zákona povinen iniciovat řízení o ukončení činnosti strany.

Výroční finanční zprávy politických stran jsou kontrolovány Poslaneckou sněmovnou, resp. jejím kontrolním výborem. Nesrovnalosti řeší, jak bylo uvedeno výše, finanční úřad. Finanční úřad ovšem řeší především problematiku vykazování darů. Za nesrovnalosti při vykazování darů může být strana sankcionována.

Pokud jde o vyplácení státních příspěvků, je třeba zmínit případ Dělnické strany. Ta získala ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2009 1,07 % hlasů, za což jí podle § 65 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do EP náleží 30 korun za každý získaný hlas. Straně vznikl nárok na tyto prostředky i přesto, že neodevzdala úplnou výroční zprávu, jak jí ukládá zákon o politických stranách.²⁷ Sankcí za neodevzdání nebo odevzdání neúplné zprávy je pouze pozastavení výplaty příspěvku na činnost strany.²⁸ Strana byla následně rozpuštěna rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2010.²⁹ Dělnická strana podala návrh na zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu k Ústavnímu soudu, který návrh odmítl.

Do kontroly financování politických stran není v České republice zapojen Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ). Důvodem je, že veřejné prostředky, které politické strany čerpají, se stávají integrální součástí jejich rozpočtů a neexistuje žádné zákonné určení pro jejich využití. Tato kontrola mohla být po krátké období let 1994 a 1995³⁰ prováděna, avšak svým nálezem zrušil Ústavní soud v roce 1995 možnost kontroly veřejných příspěvků politickým stranám ze strany NKÚ³¹: „Poté, co příspěvky státu byly politickým stranám a politickým hnutím přiděleny, nemůže již jít o hospodaření se státním majetkem ve smyslu čl. 97 Ústavy, ale použití těchto příspěvků je již vnitřní záležitostí těchto subjektů, jimž byly uděleny.“ Pokud interpretujeme rozhodnutí Ústavního soudu, zapojení NKÚ do kontroly financování politických stran z veřejných prostředků by bylo možné pouze v případě, že by strany byly financovány výlučně z veřejných zdrojů a nebylo by na ně pohlíženo jako na soukromoprávní korporace, nebo v případě, že by státní příspěvek byl účelově vázán či by jeho využití bylo ze zákona omezeno.

²⁶ Výbor pracuje od roku 2002, původně byl v pravomoci ministerstva spravedlnosti, v současné době spadá přímo pod premiéra. Předseda výboru je jmenován parlamentem. Výbor vznikl na základě zvláštního zákona o výboru pro prevenci a boj s korupcí. Dostupný na: http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/knab_law_en.pdf [24.5. 2011].

²⁷ § 18 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách

²⁸ § 20a zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách

²⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2010 čj. Pst 1/2009 – 348

<http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=anonymZneni&id=22047&mark=>

³⁰ 29. dubna 1994 vstoupil v platnost zákon č. 117/1994 Sb., který novelizoval zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách.

³¹ Nález Ústavního soudu č. 296/1995 Sb

Zveřejňování

Litva

Ústřední volební komise zveřejňuje všechny doklady politických stran a účastníků politických kampaní na svých webových stránkách. Za monitorování průběhu kampaně je odpovědná ústřední volební komise. Z porušení zákona může vyplynout jak občanskoprávní, tak trestněprávní odpovědnost. Záleží na druhu a intenzitě porušení zákona.

Estonsko

Strany musí podle EZ zveřejňovat registr dárců na svých webových stránkách. Výroční zpráva jsou publikovány v úředním věstníku.

Lotyšsko

Údaje o financování politických stran jsou zveřejňovány formou zprávy, kterou zpracovává výbor pro boj a prevenci a boj s korupcí. Zpráva je zveřejňována v úředním věstníku a na webových stránkách výboru. Na základě LoZ má každý občan Lotyšska právo požadovat vysvětlení jednotlivých údajů obsažených ve zprávě.

Výroční finanční zprávy v České republice jsou ze zákona veřejné, ovšem nejsou zveřejňovány, v Poslanecké sněmovně jsou pouze k nahlédnutí.

Závěr

Litevský zákon o financování a kontrole financování politických stran a politických kampaní odpovídá současným doporučením mezinárodních organizací, jako je Parlamentní shromáždění Rady Evropy, Skupina států proti korupci Rady Evropy (GRECO) nebo Meziparlamentní unie. Blízké těmto doporučením jsou i zákony lotyšský a estonský. Tyto zákony však jednoznačně neoddelují financování politických stran a financování politických kampaní.

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
- Zavedení relevantních sankcí za nedodržování pravidel

Česká republika má s plněním těchto kritérií dlouhodobě problémy. Poslední zpráva GRECO³² v oblasti financování politických stran publikovaná na jaře letošního roku 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:

³²Dostupné na:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/news/News%2820110429%29Eval3_CzechRep_en.asp [2.5. 2011].

- 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 tak jako financování kampaní nezávislých kandidátů nezávislým orgánem
- zavést účinné sankce za porušování pravidel financování

Nad rámec doporučení GRECO lze na základě rozboru LZ dodat možnost personifikovat odpovědnost za financování stran a kampaní v osobě pokladníka, což není v doporučeních GRECO obsaženo explicitně, ale s těmito doporučeními souvisí. Zásadním se na základě rozboru LZ 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. Toto zpřesnění by mělo umožnit kontrolu nakládání se státním příspěvkem ze strany NKÚ. Další důležitou okolností je kontrola financování stran, která by neměla podléhat Poslanecké sněmovně, ale měla by být svěřena nezávislému orgánu.