

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Meze volební kampaně v ČR

Adriana Petrová

Plzeň, 2015

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra ústavního a evropského práva

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Meze volební kampaně v ČR

Adriana Petrová

Pracoviště: Katedra ústavního a evropského práva

Studijní program: M6805 Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Vedoucí práce: JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.

Katedra ústavního a evropského práva

Plzeň, 2015

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Meze volební kampaně zpracovala samostatně a veškeré prameny a zdroje, z nichž jsem při psaní práce čerpala, jsem řádně citovala a uvádím je v seznamu použité literatury.

.....
Adriana Petrová

V Králově Dvoře dne 27. 3. 2015

Děkuji tímto JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D. za její vstřícnost, cenné rady a odborné vedení mé diplomové práce. Současně děkuji své rodině a partnerovi za jejich podporu během celého studia, zároveň také za trpělivost a pochopení v průběhu zkouškových období.

Obsah

1) Úvod.....	1
2) Volební kampaň jako pojem	3
2.1) Upřesnění pojmů používaných v diplomové práci	3
2.2) Obecná definice pojmu volební kampaně.....	3
3) Právní úprava volební kampaně v ČR.....	6
3.1) Úprava volební kampaně v Ústavě a v Listině	6
3.1.1) Ústava.....	6
3.1.2) Listina.....	7
3.2) Úprava volební kampaně ve volebních zákonech	8
3.2.1) Zákon o volbách do Parlamentu.....	8
3.2.2) Zákon o volbách do Evropského parlamentu	10
3.2.3) Zákon o volbách do zastupitelstev krajů	11
3.2.4) Zákon o volbách do zastupitelstev obcí	11
3.2.5) Zákon o volbě prezidenta republiky	12
3.3) Úprava volební kampaně v mediálních zákonech	13
3.3.1) Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání	14
3.3.2) Zákon o České televizi a zákon Českém rozhlasu	15
3.3.3) Tiskový zákon	16
3.3.4) Zákon o regulaci reklamy.....	17
3.3.5) Zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání	18
3.4) Úprava volební kampaně v jiných zákonech	18
3.5) Zhodnocení míry právní úpravy volební kampaně.....	19
4) Vedení volební kampaně v praxi	20
4.1) Teoretický popis vedení volební kampaně	20
4.1.1) Sociální sítě při vedení volebních kampaní.....	25
4.2) Problémy při vedení volební kampaně	27
4.2.1) Svoboda projevu kandidátů během volební kampaně.....	27

4.2.2)	Negativní kampaň.....	29
4.2.3)	Financování a rozpočet volební kampaně	32
4.2.4)	Narušení principu svobodných voleb – manipulace s voliči.....	37
5)	Úvahy de lege ferenda.....	40
5.1)	Úvahy de lege ferenda ke svobodě projevu	40
5.1.1)	Shrnutí	41
5.2)	Úvahy de lege ferenda k negativní kampani.....	42
5.2.1)	Shrnutí	44
5.3)	Úvahy de lege ferenda k financování a rozpočtu volební kampaně	46
5.3.1)	Shrnutí	49
5.4)	Úvahy de lege ferenda k narušení principu svobodných voleb – manipulace s voliči	52
5.4.1)	Shrnutí	52
6)	Závěr	54
	Resumé.....	57
	Seznam použité literatury.....	58

1) Úvod

Téma meze volební kampaně mě zaujalo na první pohled. Celkově politika je pro mě zajímavým tématem, zpracování diplomové práce na téma meze volební kampaně však pro mě mělo ještě o něco osobitější ráz. Ačkoli nejsem voličem dlouhou dobu, již na sobě pociťuji únavu a nechuť k volebním kampaním, což mě pak odrazuje od samotné volby. Když jsem posléze téma studovala o něco hlouběji, zjistila jsem, jak málo je volební kampaň upravena zákony, ale ani literatura není na toto téma nijak obsáhlá. Z tohoto důvodu jsem se rozhodla pro zpracování diplomové práce způsobem, který reflektuje nejen nedostatečnou úpravu volební kampaně v odborných zdrojích, ale zároveň i to, co na mě osobně negativně působí při vedení volebních kampaní a co je současně i diskutovanými tématy napříč společnostmi. K tomuto účelu jsem zvolila 4 témata, kterým se budu v práci blíže věnovat, a to svobodu projevu, negativní kampaň, financování a rozpočet volební kampaně a narušování principu svobodných voleb ve smyslu manipulace s voliči.

Cílem mé práce je tedy nejen vymezení pojmu volební kampaně a zhodnocení její právní úpravy, ale hlavně představení a rozbor 4 vybraných problémů volebních kampaní, na což bych dále chtěla navázat a za pomoci hlavně judikatury a odborné literatury zjistit, zda je právní úprava ve věci předcházení těmto problémům dostatečná a případně navrhnout úpravu de lege ferenda.

Práce čtenáři přinese nejdříve samotný výklad pojmu volební kampaně, následně se v další kapitole zaměřím na ucelené shrnutí zakotvení volební kampaně v českém právním řádu, neboť právní úprava je zde velice roztržštěná, ustanovení vztahující se k vedení volební kampaně nalezneme hned v několika skupinách zákonů. Zároveň považuji za nezbytné pro další pokračování v práci udělat si v tomto přehled, aby bylo určitelné, kdy meze předvolební kampaně překročeny nejsou a kdy již ano.

Ve čtvrté kapitole přistoupím k rozboru vedení volební kampaně v praxi, kdy nejdříve bude předcházet krátký exkurz do praktického vedení volební kampaně a poté se zaměřím na výše uvedené 4 problémy volebních kampaní, dle

mého nejčastější, nejdůležitější a nejzajímavější, které teoreticky rozeberu, abych blíže přiblížila, proč je nutné jim stanovit meze.

V páté kapitole se budu věnovat právní úpravě těchto problémů z hlediska její dostatečnosti či nedostatečnosti, zhodnotím ji a případně se na základě zjištěných poznatků pokusím pro doplnění navrhnout úpravu de lege ferenda.

V závěru práce pak shrnu postup při psaní práce a zhodnotím zjištěné skutečnosti.

V práci budu jako metodu zpracování používat převážně analýzu a jako zdroje využiji hlavně zákony a judikaturu, které doplním i odbornou literaturou, případně internetovými zdroji.

2) Volební kampaň jako pojem

2.1) Upřesnění pojmů používaných v diplomové práci

Nejprve je třeba upozornit na pojmy, které budou v práci používány. Pro zjednodušení bude v práci používáno pro výraz politické strany nebo kandidáta jako fyzické osoby angažujících se ve volební kampani označení „subjekt volební kampaně“ nebo „kandidát“. V případě práce s pojmy politická strana nebo politické hnutí platí tyto pojmy v práci jako synonyma a jsou vzájemně zaměnitelné.

2.2) Obecná definice pojmu volební kampaně

Volební kampaň je upravena v hned několika zákonech¹, avšak pojem volební kampaň velice dlouho nebyl nijak legálně vymezen. Za jediné zákonné vymezení pojmu volební kampaně můžeme považovat čl. 5 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Ústava“), kde je uvedeno, že: „*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“ Právě zmíněnou „volnou soutěž politických stran respektujících základní demokratické principy“ lze považovat za volební kampaň, což podporuje i Komentář: „*Volná soutěž politických stran představuje rovnou možnost (příležitost) jednotlivých stran – v zásadě neomezeně – působit na obyvatelstvo státu za účelem získání podpory pro své programové cíle, zejména v rámci kampaní k volbám, příp. při konání referenda.*”²

¹ Např. zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 46

S tímto nepřímým zákonným vymezením volební kampaně si zákonodárce dlouho vystačil. Snad to můžeme přisoudit všeobecnému zobecnění pojmu, kdy každý občan ví, jaký význam si má představit pod pojmem volební kampaň, tudíž zákonodárce ani Ústavní soud nejspíše necítili potřebu tento pojem blíže vymežit. Jeho význam a charakteristika se nechal, krom již zmiňované Ústavy, dále odvozovat pouze z judikatury, např. z nálezu Ústavního soudu: „*Smyslem volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci. Jen v takovém případě budou moci voliči rozhodovat se znalostí věci a jen tak může být naplněna ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci.*”³, či usnesení Nejvyššího správního soudu: „*Volební kampaň vedou ve volbách do Poslanecké sněmovny soukromoprávní korporace, kterými jsou politické strany, a její podstatou je snaha přesvědčit voliče o tom, že jejich programová a personální nabídka je tou nejlepší (pozitivní kampaň) anebo naopak se snaží voliče odradit od nabídky politických soupeřů (negativní kampaň).*”⁴

Určité vymezení pojmu nalezneme i v odborné literatuře: „*Volební kampaň, propagace volebních programů a kandidátů pro volby, časově vymezená součást volebního procesu (před hlasováním) slouží k intenzivnímu prezentování volebních programů a představování kandidátů.*”⁵

Z těchto třech citací vyplývá, že volební kampaň slouží pro představení osoby kandidáta a jeho volebního programu potencionálním voličům, kteří si mohou v rámci volební kampaně utvořit na kandidáta názor a na základě tohoto se pak rozhodnout, zda dají kandidátovi svůj hlas či ne. Ohledně časové vymezenosti volební kampaně lze uvést, že zde neexistuje žádné striktní časové vymezení. Za jediné dané omezení můžeme považovat konání voleb, jimiž volební kampaň končí a po nichž případně začíná nová volební kampaň vztahující se k dalším volbám.

³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005 se sp. zn. Pl. ÚS 73/04

⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 7. 2006 s č. j. Vol 60/2006 - 1

⁵ HENDRYCH, Dušan, Miroslav BĚLINA, Josef FIALA, Pavel ŠÁMAL, Pavel ŠTURMA a Ivana ŠTENGLOVÁ. Volební kampaň. *Beck-online: Právní slovník* [online]. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009 [cit. 2013-11-24]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrguxhm33mmvrg42k7nnqw24dbny>

Až v zákoně č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbě prezidenta“), v § 35, odst. 1, můžeme nalézt první legální definici pojmu volební kampaň a zároveň je zde nabízeno i přesnější časové ohraničení volební kampaně: „*Volební kampaní se rozumí jakákoli propagace kandidáta na funkci prezidenta republiky a volební agitace v jeho prospěch, zejména veřejné oznámení určené na jeho podporu nebo sloužící v jeho prospěch, včetně jakékoli doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata, pokud k takové propagaci nebo volební agitaci došlo nejdříve v den vyhlášení volby prezidenta ve Sbírce zákonů, anebo i před tímto dnem, jestliže taková propagace nebo agitace trvá i ke dni vyhlášení volby prezidenta ve Sbírce zákonů. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky.*“

S ohledem na výše uvedené je tedy možné vymezit pojem volební kampaň jako proces, v jehož rámci usiluje subjekt volební kampaně o co nejefektivnější představení sebe, svého volebního programu a názoru potencionálním voličům a přesvědčení jich, aby odevzdali svůj hlas právě jemu, a to v různě dlouhém časovém období před volbami. Voliči si v rámci volební kampaně mohou intenzivně utvářet názor na jednotlivé subjekty volební kampaně a případně se ztotožňovat s jejich programem, což jim posléze pomáhá při výběru konkrétního kandidáta, kterému dají svůj hlas. Současně je volební kampaň pro voliče nástroj k jednoduššímu výběru mezi všemi kandidáty, aniž by museli vyvinout jakoukoli větší snahu o seznámení s jejich programem, neboť subjekty volební kampaně se snaží svůj program přinést k voliči co nejlíže.

3) Právní úprava volební kampaně v ČR

Právní úprava volební kampaně v České republice je velice roztržštěná a lze říci, že i neúplná. Pro přehlednost mezi jednotlivými zákony upravujícími alespoň dílčím způsobem volební kampaň, je vhodné rozdělit tuto právní úpravu volební kampaně v ČR na 4 části, a to úpravu v Ústavě a v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“), úpravu v tzv. volebních zákonech, úpravu v tzv. mediálních zákonech a úpravu v zákonech dalších, které nespádají pod žádnou z výše zmíněných kategorií.

3.1) Úprava volební kampaně v Ústavě a v Listině

Ačkoli je volební kampaň v Ústavě a Listině upravena pouze nepřímo a není zde nikde jasně zmíněna, představují ustanovení Ústavy i Listiny nejzákladnější pravidla a meze pro vedení volební kampaně a dávají volební kampani právní základ.

3.1.1) Ústava

V Ústavě je volební kampaň nejvýrazněji promítnuta v již výše zmíněném čl. 5, který zmiňuje volnou soutěž politických stran, přičemž ta může být považována za volební kampaň.

Dále je důležité zmínit čl. 2, odst. 1 Ústavy: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“ Vhodný výklad tohoto článku v souvislosti s volební kampaní může být takový, že je na rozhodnutí lidu, komu svěří výkon státní moci a proto tedy uchazeč musí lid přesvědčit, že právě on je ten pravý k výkonu těchto záležitostí – což koná prostřednictvím volební kampaně.

3.1.2) Listina

V Listině je právní úprava poněkud obsáhlejší. Můžeme použít některá ustanovení téměř celého druhého oddílu hlavy druhé, který se věnuje politickým právům. Primárně je třeba upozornit na čl. 22 Listiny: *„Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“*, který velice koresponduje s již zmíněným čl. 5 Ústavy. Opět se zde uvedená *„svobodná soutěž politických sil v demokratické společnosti“* nechá považovat za ekvivalent volební kampaně.

V článku 21 je zakotveno právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců a v článku 20 nalezneme úpravu práva svobodně se sdružovat. V tomto článku je v odst. 2 upraveno právo zakládat politické strany a politická hnutí, což jsou následně subjekty volební kampaně.

V dalších člancích můžeme nalézt úpravu vedení volební kampaně. V čl. 17 je zakotvena svoboda projevu a zákaz cenzury. Toto je při vedení volební kampaně velmi důležité, neboť právě projev, ať už hlasový, písemný či jakýkoli jiný, je hlavním nástrojem subjektů volební kampaně. S tímto článkem souvisí také čl. 19 o pokojném shromažďování, který můžeme použít v případě konání veřejných setkání subjektů volební kampaně s občany, kde občanům, tedy potencionálním voličům, prezentují svůj program a přesvědčují je, aby jim odevzdali svůj hlas.

Za další významné ustanovení Listiny, související s vedením volební kampaně, je nutné považovat čl. 10, odst. 1: *„Každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.“* a odst. 2: *„Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.“* Subjekty volební kampaně velmi často přistupují k vedení tzv. negativní volební kampaně, tedy k očeřování svých protivníků a znevažování jejich programu a názorů. Toto ustanovení chrání všechny subjekty volební kampaně a zároveň drží volební kampaň v určitých

mezích, které by neměly být překročeny. Více prostoru tomuto tématu bude věnováno v bodu 4.2.2).

3.2) Úprava volební kampaně ve volebních zákonech

Volební zákony logicky představují hlavní zákonnou úpravu volební kampaně. Můžeme sem zahrnout zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“), zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do Evropského parlamentu“), zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev krajů“), zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“) a konečně zákon o volbě prezidenta.

Kromě zákona o volbě prezidenta je však volební kampaň upravena v těchto zákonech spíše povrchně a ve smyslu tématu této práce téměř vůbec. Ač všechny volební zákony trvají na zachování principu rovnosti kandidátů, upravují z velké většiny pouze technickou stránku vedení volební kampaně. Již zmiňovaný zákon o volbě prezidenta sice v této oblasti znamená změnu, avšak zákonodárce má před sebou ještě kus práce.

3.2.1) Zákon o volbách do Parlamentu

V zákoně o volbách do Parlamentu nalezneme úpravu volební kampaně v ustanovení § 16.

Tématu práce je nejbližší odstavec 2 daného paragrafu, ve kterém je uvedeno: „*Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být*

o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.” Tato věta znamená významný posun v zákonné úpravě volební kampaně, neboť určuje alespoň částečně meze při vedení volební kampaně a chování kandidátů vůči jiným subjektům volební kampaně.

Dále je v §16 upravena technická stránka vedení volební kampaně. Dle prvního odstavce může starosta obce 16 dnů vyhradit kandidátům plochu pro vylepení volebních plakátů, přičemž je zde výslovně zdůrazněna zásada rovnosti mezi subjekty využívající této plochy. Třetí odstavec zakazuje zveřejňování předvolebních a volebních průzkumů v čase 3 dny před volbami do ukončení hlasování, což opět představuje zachování principu rovnosti mezi kandidáty, neboť je subjektům volební kampaně znemožněno, aby některý významně ovlivnil voličovo rozhodnutí těsně před volbou. Ve čtvrtém odstavci daného paragrafu je upravena možnost kandidátů využít pro vedení volební kampaně vysílací čas v Českém rozhlase a České televizi, kdy každý kandidát má vyhrazen stejně dlouhý vysílací čas a pořadí je určováno losem. K tomuto doplňuje usnesení Nejvyššího správního soudu: „...*Ustanovení § 16 odst. 4 cit. zákona zakotvuje rovnost mezi jednotlivými kandidujícími subjekty z hlediska času, který je vyhrazen pro jimi prováděnou agitaci, nikoli z hlediska času, který je vyhrazen pro agitaci v jejich prospěch. Je tedy rozhodné, kdo agitaci provádí, nikoli v čí prospěch.*“⁶ K třetímu odstavci a zamezení ovlivňování úsudku voliče na poslední chvíli se vztahuje odstavec šestý, zakazující volební agitaci v objektu, ve kterém je volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí. Nejvyšší správní soud k tomu říká: „*Za zakázanou volební agitaci ve smyslu § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, lze považovat takovou, která je přímo zaměřena na bezprostřední okolí volebních místností, není jednorázová či dokonce pouze nahodilá a je natolik intenzivní, že v konečném důsledku je reálně způsobilá ovlivnit chování i takového voliče, který byl bezprostředně před příchodem do volební místnosti již rozhodnut hlasovat určitým způsobem.*“⁷

Dále zákon o volbách do Parlamentu v § 16 upravuje i případné přestupky související s volební kampaní či samotnými volbami do Parlamentu České

⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 6. 2006 s č. j. Vol 15/2006 - 20

⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 11. 2008 s č. j. Vol 7/2008-13

republiky. V pátém odstavci je za přešůpek s postihem ve formě pokuty až do výše 30 000,- Kč považováno porušení zákazu zveřejnění výsledků volebních a předvolebních průzkumů fyzickou osobou v určeném čase dle odstavce třetího paragrafu 16 zákona o volbách do Parlamentu. Za jiný správní delikt se pak dle sedmého odstavce daného paragrafu považuje jednání právnické osoby, která: „...při provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo při vydávání tisku v době počínající třetím dnem přede dnem voleb do Parlamentu České republiky a končící ukončením hlasování zveřejní předvolební a volební průzkumy...”⁸ Pokuta za tento delikt může být až ve výši 500.000,- Kč.

Poslední odstavec, osmý, pak zakazuje členům okrskových volebních komisí a zvláštních okrskových volebních komisí poskytovat informace o průběhu voleb, přičemž tento zákaz končí podpisem zápisu o průběhu a výsledku hlasování. O počtu voličů, kteří již hlasovali, však informace být poskytovány mohou.

3.2.2) Zákon o volbách do Evropského parlamentu

Volební kampaň je v zákoně o volbách do Evropského parlamentu upravena v ustanovení § 59 a téměř totožně odpovídá úpravě volební kampaně v zákoně o volbách do Parlamentu v ustanovení § 16.

Z celého paragrafu bych vyzdvihla odstavec druhý, ve kterém je uvedeno: „Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech, politických stranách, politických hnutích nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.”

Dále v § 59 nalezneme možnost starosty vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů (§ 59, odst. 1), zákaz zveřejňování výsledků předvolebních a volebních průzkumů v době 3 dny před volbami až do ukončení hlasování (§ 59, odst. 3), právo kandidátů na vyhrazený vysílací čas v Českém rozhlase a České televizi (§ 59, odst. 4), zákaz volební agitace v objektu, v němž je umístěna

⁸ § 16, odst. 7 zákona volbách do Parlamentu

volební místnost a v jeho bezprostředním okolí v den voleb (§59, odst. 5), zákaz pro členy okrskových volebních komisí poskytovat až do doby uzavření poslední volební místnosti na území EU informace o průběhu voleb, což se však nevztahuje na informace o počtu hlasujících voličů (§ 59, odst. 6).

Od § 16 zákona o volbách do Parlamentu se odlišuje § 59, odst. 7 zákona o volbách do Evropského parlamentu, který zakazuje zveřejnění výsledků hlasování dříve, než jsou uzavřeny všechny volební místnosti v Evropské unii.

Přestupky a jiné správní delikty, které jsou v zákoně o volbách do Parlamentu upraveny v § 16, odst. 5 a 7, zákon o volbách do Evropského parlamentu upravuje v § 62, odst. 2 a § 63 i s totožnou výší pokuty.

3.2.3) Zákon o volbách do zastupitelstev krajů

V zákoně o volbách do zastupitelstev krajů není volební kampaň jako taková upravena vůbec. Pouze v § 34 je ustanoven zákaz pro členy okrskových volebních komisí, kteří nemohou poskytovat informace o průběhu voleb, a to až do podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování, přičemž se zákaz nevztahuje na informace o počtu hlasujících voličů. Za porušení tohoto zákazu zároveň zákon o volbách do zastupitelstev krajů určuje v § 57 a § 58 výši pokuty, která je stejná jako v případě zákona o volbách do Parlamentu a zákona o volbách do Evropského parlamentu.

3.2.4) Zákon o volbách do zastupitelstev obcí

Zde je volební kampaň upravena v ustanovení § 30. Ve třech odstavcích je zde stejně, jako v mnoha výše zmiňovaných zákonech, upravena možnost starostů vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů (§ 30, odst. 1), stanoven zákaz zveřejňování výsledků předvolebních a volebních průzkumů v době 3 dny před volbami až do ukončení hlasování (§ 30, odst. 2) a v posledním odstavci je

upraven zákaz volební agitace v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí v době voleb. V této souvislosti je vhodné pro doplnění uvést usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, kde soud judikoval, že „za bezprostřední okolí objektu, v němž je umístěna volební místnost, je tedy nutno považovat takový prostor, kterým nutně musí projít každý volič směřující do objektu, v němž je umístěna daná konkrétní volební místnost”.⁹

3.2.5) Zákon o volbě prezidenta republiky

Jako poslední zákon z volebních zákonů zmiňuji zákon o volbě prezidenta. Ten je z části účinný teprve od 1. 10. 2012, v celém svém znění pak od 8. 3. 2013, a v mnoha ohledech týkajících se zákonné úpravy vedení volební kampaně je zlomový.

V zákoně o volbě prezidenta se volební kampani věnují celkem 4 paragrafy a to § 35 až § 38. Jak již bylo uvedeno výše, v § 35, odst. 1 je poprvé zákonně vymezen pojem volební kampaně. Kromě prvního zákonného vymezení pojmu volební kampaně zde nalezneme i faktické uzákonění negativní kampaně, jejíž problematika je více rozebírána v kapitole 4.2.2, a to v poslední větě daného odstavce, kde je uvedeno: „Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidáta.“ Celý první odstavec § 35 zákona o volbě prezidenta je pak vhodně doplněn odstavcem druhým, dle kterého: „Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje.“, což souvisí se snahou zákonodárce zajistit čestnou soutěž kandidátů a omezit vyhrocenou negativní kampaň. K tomuto se váže i třetí odstavec daného paragrafu, který určuje, že: „Propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli; to platí obdobně i pro sdělení v neprospěch kteréhokoli kandidáta na funkci prezidenta republiky.” Tento odstavec považuji za velmi vhodnou a již delší dobu potřebnou zákonnou úpravu, neboť subjekty volební kampaně si budou dávat pozor, aby negativní kampaň nepřesáhla jisté meze slušnosti a zároveň nebyla nepravdivá. Díky tomuto ustanovení jsou totiž

⁹ Usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010 s č. j. 15 A 92/2010 - 51

zadavatelé negativní reklamy snadněji dohledatelní jak v případě postihu za porušení zákona při vedení volební kampaně, tak zároveň pro voliče, na něž může příliš negativní a případně nepravdivá volební kampaň působit záporně vůči tomu, kdo tuto kampaň vede, ne vůči tomu, na koho je směřována.

Stejně jako v případě voleb do Parlamentu České republiky, i kandidáti na prezidenta mohou dle § 35, odst. 4 využít možnosti výlepu plakátů na plochu určenou starostou, dle § 35, odst. 5 je kandidátům na prezidenta vyhrazen určitý vysílací čas v Českém rozhlasu a České televizi, dle § 35, odst. 6 nesmí být 3 dny před konáním voleb do ukončení hlasování zveřejňovány výsledky volebních a předvolebních průzkumů, a dle § 35, odst. 7 je zakázána v době hlasování v objektu, kde je volební místnost, nebo v jeho bezprostředním okolí, volební agitace.

V § 62 – § 64 jsou poté upraveny postihy pro fyzické i právnické osoby za porušení § 35, odst. 6 zákona o volbě prezidenta, kdy výše pokuty je u fyzické osoby až 30.000,- Kč, u právnické osoby až 500.000,- Kč.

Dále v zákoně o volbě prezidenta poprvé nalezneme v ustanoveních §24, §36, §37 a §38 úpravu problematiky týkající se financování volební kampaně. Tomuto tématu bude věnováno více prostoru v kapitole 4.3).

3.3) Úprava volební kampaně v mediálních zákonech

Média jsou hybnou silou volební kampaně a prostředkem, jak nejlépe představit program a myšlenky subjektu volební kampaně případnému voliči. Z tohoto důvodu i v zákonech upravující média nalezneme okrajovou úpravu volební kampaně, týkající se otázky nestrannosti médií při volební kampani a mezi svobody projevu jednotlivých kandidátů skrz média.

Mezi mediální zákony můžeme zařadit zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání“), zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České televizi“), zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Českém rozhlasu“), zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „tiskový zákon“), zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“) a zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání“).

3.3.1) Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání

Ve věcech, týkajících se vedení volební kampaně, nalezneme v zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání předně důraz na objektivnost a vyváženost médií¹⁰. V § 31, odst. 3 je uvedeno, že ve zpravodajství a politicko-publicistických pořadech nesmí být „*zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě.*” Považuji tuto úpravu za velice vhodnou, neboť zpravodajství a politicko-publicistické pořady by si měly zachovat plnou nestrannost, aby mohly podávat objektivní informace, na základě kterých si volič může vytvořit vlastní úsudek.

Na toto navazuje následující odstavce, dle kterého je provozovatel vysílání povinen poskytnout ve vysílání vyváženou programovou nabídku pro všechny bez rozdílu, tedy i ve věcech týkajících se politického smýšlení, což opět představuje snahu o objektivnost médií a rovnost subjektů volební kampaně.

V § 32, odst. 1, písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání je ustanovena povinnost provozovatele vysílání zajistit, aby pořady nepodněcovaly k nenávisti krom jiného z důvodu politického smýšlení a dle písmena d) daného ustanovení nesmí pořady obsahovat podprahová sdělení, což je

¹⁰ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 6. 2006 s č. j. Vol 15/2006-20

vhodné doplnění již výše zmíněného, neboť podprahová sdělení odporují ve své podstatě zásadě objektivnosti médií. Komentář k tomuto říká: „*Podprahová sdělení (...) představují manipulaci s divákem či posluchačem a jsou vlastně v rozporu se svobodou volně přijímat informace.*”¹¹

Více přímo se volební kampani věnuje ustanovení § 48, odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, kde je pod písmenem e) zakázáno zařadit do vysílání „*obchodní sdělení politických stran a hnutí a obchodní sdělení nezávislých kandidátů na poslance, senátory, prezidenta republiky nebo členy zastupitelstva územního samosprávného celku, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.*“ Za jedinou výjimku z tohoto zákazu můžeme považovat ustanovení v zákoně o volbách do Parlamentu, zákoně o volbách do Evropského parlamentu a zákoně o volbě prezidenta, dle kterých má subjekt volební kampaně právo na určitý vysílací čas v Českém rozhlasu a České televizi a v rámci tohoto vysílacího času prezentovat voličům svoji osobu a svůj volební program.

3.3.2) Zákon o České televizi a zákon Českém rozhlasu

Česká televize a Český rozhlas jsou veřejnoprávní média, upravená jednotlivými zákony. Jelikož však ohledně volební kampaně je úprava totožná, spojila jsem je do jednoho bodu.

Mezi hlavní činnosti České televize a Českého rozhlasu patří dle § 2, odst. 2, písm. a) zákona o České televizi a zákona o Českém rozhlasu „*poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a všestranných informací pro svobodné vytváření názorů*“, což doplňuje písmeno c) obou uvedených paragrafů, tedy že programová nabídka má být všestranná i v otázce politického smýšlení. Dále je zde přímo uvedeno, že takováto rozmanitá programová nabídka má sloužit k posílení vzájemného porozumění a toleranci a podpoře soudržnosti společnosti.

¹¹ CHALOUPKOVÁ, Helena. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 137

K České televizi a Českému rozhlasu se také vztahuje jejich povinnost dle zákona o volbách do Parlamentu, zákona o volbách do Evropského parlamentu a zákona o volbě prezidenta poskytnout subjektům volební kampaně v zákonem stanovené době bezplatně vysílací čas pro prezentaci subjektu volební kampaně, za jehož obsah Česká televize a Český rozhlas neodpovídají. Tato ustanovení velice blízce souvisí s již několikrát zmiňovaným principem rovnosti mezi jednotlivými kandidáty. K tomuto si dovoluji uvést usnesení Nejvyššího správního soudu: „*Vyváženost a rovný přístup do veřejnoprávních médií nelze chápat mechanicky jako absolutní rovnost kandidujících subjektů, nýbrž pohledem tzv. odstupňované rovnosti. To znamená, že jednak musí každý kandidující subjekt dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci tak, aby byl naplněn požadavek jejich plurality; nad tuto minimální úroveň musí být zastoupení kandidujících subjektů ve vysílání, zejména v pořadech zpravodajských či v publicistických debatách, přiměřené jejich politickému a společenskému významu.*”¹²

3.3.3) Tiskový zákon

Periodický tisk je kandidáty k vedení volební kampaně často využíván, neboť zde neexistuje tak striktní úprava, jako v případě televizního a rozhlasového vysílání. Zároveň je tisk vhodný prostředek pro reprezentaci kandidáta, neboť téměř každý člověk čte nějaké noviny či časopis a navíc zde kandidát může při správně zvoleném způsobu své reprezentace zacílit na určitou skupinu lidí podle druhu periodického tisku, který si ke své volební propagaci vybral. K volební kampani se v tiskovém zákoně vztahují ustanovení § 4, dle kterého za obsah periodického tisku odpovídá vydavatel, a ustanovení § 5, dle kterého vydavatel neodpovídá za pravdivost údajů uvedených v reklamě a inzerci v daném periodiku. V případě volební kampaně vedené v nějakém druhu periodického tisku je tedy třeba rozlišovat, zda se jedná o reklamu zaplacenou subjektem volební kampaně, či zda se jedná o samotný obsah periodika, abychom byli schopni určit, kdo je zodpovědný za obsah zde uvedený, neboť od toho se i odvíjí

¹² Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 6. 2006 s č. j. Vol 15/2006 - 20

právo na odpověď dle stanovení § 10. V tomto ustanovení v odst. 1 je uvedeno, že: „*Jestliže bylo v periodickém tisku uveřejněno sdělení obsahující skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, anebo jména nebo dobré pověsti určité právnické osoby, má tato osoba právo požadovat na vydavateli uveřejnění odpovědi. Vydavatel je povinen na žádost této osoby odpověď uveřejnit.*” K tomuto však doplňuje usnesení Nejvyššího soudu: „*Vydavatel neodpovídá za pravdivost údajů obsažených v reklamě a v inzerci v periodickém tisku; v těchto případech není ani povinen uveřejnit požadovanou odpověď dotčené osoby.*”¹³ V takových případech je tedy nutné, aby se dotčená osoba bránila jinými prostředky, např. uveřejnila svou verzi, případně na zadavatele oné poškozující reklamy podala trestní oznámení.

3.3.4) Zákon o regulaci reklamy

Politická propagace subjektu volební kampaně není dle zákona o regulaci reklamy reklamou v pravém slova smyslu, neboť nemá za cíl „*podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb, propagaci ochranné známky*”¹⁴. I zde je však třeba dbát na Ústavu a Listinu a dodržovat, aby politická propagace subjektu volební kampaně nebyla v rozporu s dobrými mravy, zejména neobsahovala jakoukoliv diskriminaci z důvodů rasy, pohlaví nebo národnosti nebo napadat náboženské nebo národnostní cítění, neohrožovala obecně nepřijatelným způsobem mravnost či nesnižovala lidskou důstojnost atd. a v neposlední řadě nijak nenapadala politické přesvědčení¹⁵.

Zároveň v § 2, odst. 1, písm. g zákona o regulaci reklamy nalezneme zákaz anonymní reklamy ve věci voleb po dobu volební kampaně dle volebního zákona.

¹³ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 22. 12. 2005 se sp. zn. 30 Cdo 993/2005

¹⁴ Viz. § 1, odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy

¹⁵ Viz. § 2, odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy

Toto je velice důležité ustanovení v souvislosti s omezením agresivní negativní kampaně.

3.3.5) Zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání

Audiovizuální mediální službou na vyžádání se dle § 2, odst. 1, písm. a) zákona o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání rozumí: „...*služba informační společnosti, za kterou má redakční odpovědnost poskytovatel audiovizuální mediální služby na vyžádání a jejímž hlavním cílem je poskytování pořadů veřejnosti za účelem informování, zábavy nebo vzdělávání, a která umožňuje sledování pořadů v okamžiku zvoleném uživatelem a na jeho individuální žádost na základě katalogu pořadů sestaveného poskytovatelem audiovizuální mediální služby na vyžádání...*“ Zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání se týká volební kampaně pouze zcela okrajově a to tak, že sdělení dle tohoto zákona podněcující k nenávisti z důvodu politického smýšlení

3.4) Úprava volební kampaně v jiných zákonech

Různé okolnosti související s volební kampaní jsou upraveny v mnoha zákonech, přičemž není možné zde uvést všechny. Dovolím si tedy upozornit na několik vybraných zákonů, které v této souvislosti považuji nejdůležitější.

Předně bych zmínila zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích“). Tento zákon představuje ústřední úpravu vzniku, fungování a zániku politických stran a hnutí, které pak představují subjekty volební kampaně.

K volební kampani se váže zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu

shromažďovacím“). Právo pokojně se shromažďovat je zaručeno Listinou a to v čl. 19. Subjekty volební kampaně využívají práva pokojně se shromažďovat při vedení své volební kampaně hlavně při setkáních s potencionálními voliči, na kterých kandidát představuje sebe a svůj program.

V neposlední řadě je třeba dodat, že dále s volební kampaní okrajově souvisí zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“), či zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“).

3.5) Zhodnocení míry právní úpravy volební kampaně

Z výše uvedených zákonů vyplývá nedostatečnost úpravy volební kampaně. Zákony upravují vesměs technickou stránku vedení volební kampaně, přičemž jisté meze volební kampaně jsou dány pouze velice vágně, tedy že volební kampaň musí probíhat čestně, poctivě a nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje¹⁶. Dále dílčí právní úpravu stanovující jisté meze při vedení volební kampaně můžeme nalézt v Ústavě a Listině, kde je zakotven naprostý základ vedení volební kampaně – tedy že se musí jednat o svobodnou soutěž politických stran, při které jsou dodržovány demokratické hodnoty České republiky a základní lidská práva.

Ovšem je otázkou, zda je takovéto obecné určení mezí volební kampaně dostačující. Zákonodárce se zde zcela očividně spoléhá na případné upřesnění judikaturou, které se pokusím přiblížit v následujících kapitolách.

¹⁶ Např. § 35, odst. 2 zákona o volbě prezidenta

4) Vedení volební kampaně v praxi

Pro určení mezí při vedení volební kampaně je třeba si nejprve přiblížit, jakým způsobem bývá kampaň v praxi vedena a co bývají její nejčasnější nešvary. V této souvislosti tedy nejprve krátce obecně shrnu vedení volební kampaně v praxi a posléze se zaměřím na 4 problémy, které mohou při vedení volební kampaně vyvstat.

4.1) Teoretický popis vedení volební kampaně

Nechalo by se říci, že volební kampaň je kandidáty zpravidla vedena neustále, respektive na volební kampaň ukončenou volbami ihned navazuje druhá volební kampaň, zaměřující se na volby nadcházející. Jakmile jedny volby skončí, subjekt volební kampaně se začne soustředit na další volby a s tím zahajuje i volební kampaň, která se postupem času stává intenzivnější a intenzivnější.

Volební kampaň u konkrétního kandidáta se odvíjí podle momentální potřeby, finančních prostředků a cílové skupiny voličů, na kterou se kandidát zaměřuje. Subjekty volební kampaně mohou využívat služeb poradců nebo specializovaných společností, které jim pomohou se stylem vedení volební kampaně včetně vystupování daného kandidáta, aby upoutal pozornost voličů, na které je kampaň zacílena a co nejlépe reprezentoval svůj politický program. Kvalitní reprezentace volebního programu a zároveň samotné osoby kandidáta je základním úkolem volební kampaně, neboť málokterý volič si podrobně studuje celý volební program kandidáta se všemi okolnostmi s tím souvisejícími, tedy např. jakým způsobem se chystá kandidát splnit volební sliby a jaké to bude mít celkové dopady na společnost.

Pokud kandidát zvolí vhodný způsob vedení volební kampaně včetně prostředků, volebních hesel a cílové skupiny voličů, zvyšuje to jeho šanci na úspěch.

V souvislosti s výše uvedeným by tedy bylo velice obtížné generalizovat systém vedení volebních kampaně jednou všeobecnou teorií, neboť každý subjekt volební kampaně může zvolit jiný styl, časové rozložení atd. a současně systém vedení volební kampaně úzce souvisí s volebním programem kandidáta, což celou volební kampaň zásadně ovlivňuje. Zároveň takovýto rozbor ani není cílem této práce, neboť by bylo zasahováno spíše do jiných disciplín než právní vědy, a to zejména do politologie, sociologie a filosofie. Avšak alespoň částečné přiblížení vedení volební kampaně je vzhledem k tématu práce vhodné, proto si zde dovoluji uvést systém vedení volební kampaně tak, jak může být vnímán z pohledu voliče.

- *Permanентní kampaň, období po předchozích volbách*

Jak je již uvedené výše, za počátek volební kampaně můžeme považovat ukončení volební kampaně předchozí a případné zvolení kandidáta do funkce. V tuto chvíli již kandidát může zahájit další volební kampaň a to primárně veřejnou prezentací své osoby a své práce, ovšem ne v souvislosti s nadcházejícími volbami, ale v souvislosti s vykonávanou funkcí. Kandidát má v tuto chvíli jedinečnou možnost voličům dokázat, že je v praxi schopný a je tedy nejvhodnějším kandidátem na funkci, o kterou se bude ve volbách ucházet.

Dále se v tuto dobu kandidáti účastní různých debat, případně dávají vyjádření k aktuálním tématům, čímž se opět dostávají do povědomí potencionálního voliče. Využívají zde také negativní volební kampaně, kdy upozorní na nějakou negativní okolnost týkající se protikandidáta, a v zápětí použijí srovnání, tedy co oni sami vykonali v této věci dobře či co by vykonali, kdyby jim k tomu byla dána možnost.

Tato fáze volební kampaně je spíše účinnější v případě voličů aktivně se zajímajících o politiku, kteří sledují chování a práci kandidáta a tyto poznatky pak zahrnou do svého rozhodování o tom, koho budou volit. U těchto pozorných voličů může dlouhodobá kampaň nabýt velké důležitosti: *„Je vcelku pochopitelné, že zájem o voliče by se neměl soustředit pouze na krátké období před volbami, ale že je důležité, aby politici komunikovali s voliči během celého volebního období. Proces informování je zásadní pro obě strany, nicméně z hlediska politických aktérů je rozhodující zájem o informování dán jejich snahou uspět v dalších*

volbách. Přitom politickým subjektům nemusí jít pouze o maximalizaci zisků ve volbách prvního řádu (v našem případě sněmovních), ale svůj význam mají i z pohledu voličů méně důležité volební akty, jakými jsou například regionální, evropské, či lokální volby v České republice...“¹⁷

Stejně jako s negativní kampaní, které se blíže věnuje bod 4.2.2), je třeba zacházet s permanentní kampaní opatrně, aby v důsledku nezpůsobila spíše znechucení voliče ze stavu politické scény a apatii k volbám.¹⁸

- *Intenzivnější volební kampaň*

Tuto fázi volební kampaně můžeme časově ohraničit vyhlášením voleb. Kandidáti se již aktivně soustředí na nadcházející volby a intenzita volební kampaně postupně sílí.

- *Billboardy, plakáty v ulicích či dopravních prostředcích*

Plakáty či reklamní poutače většinou zobrazují subjekt volební kampaně a nějaké krátký a úderný slogan, který definuje jeho program. Výhodou tohoto způsobu vedení volební kampaně pro kandidáta je, že volič většinou nemá možnost před billboardy a plakáty nijak utéct. Zvláště kampaň v dopravních prostředcích lze považovat za velmi účinnou, neboť cestující si prohlížením a čtením reklam okolo sebe krátí čas na cestě a všimne si plakátu subjektu volební kampaně, aniž by pro to musel vyvíjet větší úsilí.

- *Reklamy v tisku a na sociálních sítích, letáky*

Zde již subjekt volební kampaně může využít většího prostoru k představení sebe a svého volebního programu. Většinou je tak činěno stále ve formě hesel či kratších vět, avšak kandidát může voliči ze svého programu sdělit

¹⁷ ŠARADÍN, Pavel. *Politické kampaně, volby a politický marketing*. Olomouc: Periplum, 2007, str. 34

¹⁸ ŠARADÍN, Pavel. *Politické kampaně, volby a politický marketing*. Olomouc: Periplum, 2007, str. 47

více, než prostřednictvím billboardu. Volič v případě svého nezájmu může takovou formu vedení volební kampaně snadno přehlížet.

○ *Setkání a diskuze s občany*

Toto můžeme považovat za účinný, avšak časově náročný způsob vedení volební kampaně. Subjekty volební kampaně začínají objíždět města, ve kterých pořádají setkání a diskuze s občany většinou doprovázené kulturním programem. Díky tomu se subjekt volební kampaně tak nejlépe přiblíží voličům, může jim ukázat, že je „jeden z nich“, odpovědět jim na všechny jejich otázky a případně vysvětlit některé nejasnosti.

Subjekt volební kampaně zde může zacílit svoji kampaň na voliče z dané oblasti tím, že vyzdvihuje, jak voliči pomohou sobě nebo svému regionu, když zvolí právě onoho kandidáta. Zároveň je to možnost ukázat se v co nejlepším světle a lépe přesvědčit nerozhodnuté kandidáty.

Časová náročnost je zde však zřejmá, neboť kandidát nemůže navštívit všechna místa, kde by si přál získat voliče, a v této souvislosti lze spekulovat, jak moc se tato setkání s občany posléze projeví na volebním výsledku, když kandidát může tímto způsobem přesvědčit jen určité procento svých potencionálních voličů.

• *„Horká“ volební kampaň*

Časové zařazení tzv. „horké“ volební kampaně může být různé. Z nálezu Ústavního soudu¹⁹ můžeme dovodit, že se jedná o dobu bezprostředně předcházející volbám, ve které může starosta vyhradit plochu pro výlet volebních plakátů, tedy 16 dnů před volbami. V publikaci *Voliči a volby 2006* je za tzv. „horkou“ volební kampaň označena intenzivní volební kampaň začínající zpravidla 1 měsíc před volbami²⁰. Ať se ztotožníme s kteroukoli touto teorií, je nesporné, že se jedná o kampaň zacílenou převážně na nerozhodnuté voliče, kteří

¹⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005 se sp. zn. Pl. ÚS 73/04

²⁰ LEBEDA, Tomáš. *Voliči a volby 2006*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2007, str. 119

získávají ve volebním procesu na významu.²¹ Eva Bradová a Tomáš Lebeda k tomu v publikaci *Voliči a volby 2006* blíže dodávají: „*Voliči jsou v současnosti daleko méně politicky angažováni a spjatí s určitými politickými a sociálními vzorci než v předchozích etapách a naopak jsou nezávislejší ve svém volebním výběru. Počet stabilních stoupců stran, kteří se nenechají ovlivnit volební kampaní, klesá, zatímco stoupá počet nerozhodnutých voličů, kteří se o své volbě rozhodují až v průběhu volební kampaně.*“²²

○ „*Rychlý útok*“

Ačkoli se možná pojem „rychlý útok“ do diplomové práce nehodí, je to dostatečně výstižné pojmenování stádia vedení volební kampaně ve fázi úplně těsně před volbami. Jedná se tedy o poslední stádium horké fáze volební kampaně a celkové samotné volební kampaně.

Subjekty volební kampaně nyní cílí svou pozornost na nerozhodnuté potencionální voliče a snaží se využít poslední možnosti oslovit co nejvíce lidí. Většinou v této chvíli subjekty volební kampaně vyjdou do ulic a oslovují náhodné kolemjdoucí, kterým minimálně nabízí leták shrnující volební program subjektu. Je zde i velká možnost pro voliče promluvit si buď přímo se subjektem volební kampaně, pokud je přítomen, nebo s osobou, která program velice dobře zná a může potencionálního voliče přesvědčit k volbě zrovna toho určitého subjektu volební kampaně. Zároveň subjekt volební kampaně často obdarovává svého potencionálního voliče malým dárky nebo pozorností jako například květinou, sladkostí či propiskou.

Je však třeba dbát zákazu volební agitace v době voleb v budově, kde se nachází volební místnost, či v jejím bezprostředním okolí.²³

²¹ LEBEDA, Tomáš. *Voliči a volby 2006*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2007, str. 112

²² LEBEDA, Tomáš. *Voliči a volby 2006*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., 2007, str. 112

- 113

²³ Např. § 16, odst. 6 zákona o volbách do Parlamentu

4.1.1) Sociální sítě při vedení volebních kampaní

K výše uvedenému je ovšem nutné podotknout, že v poslední době subjekty volební kampaně pochopily, jakou sílu mají sociální sítě a velmi toho ve svých volebních kampaních využívají. Sociální síť je výhodné médium k vedení dlouhodobé volební kampaně, neboť kandidát zde může být se svými potencionálními voliči v každodenním kontaktu. Pro voliče je daleko jednodušší s kandidátem navázat kontakt a dotazovat na případné nejasnosti (avšak samozřejmě nemá jistotu, zda mu opravdu odpovídá kandidát nebo jeho asistent), kandidát může komentovat aktuální dění a lépe představovat svůj program tím, že u daného komentáře využije možnosti sdělit, co by v takové situaci udělal on a jak je nastaven jeho volební program. Dále může kandidát upozorňovat své voliče na akce, které chystá a kde se může s voliči potkat, atd. Ačkoli nelze spoléhat pouze na vedení volební kampaně skrze sociální sítě, má tento způsob v sobě do budoucna velký potenciál.

- *Karel Schwarzenberg v prezidentských volbách v roce 2013*

Nechalo by se říci, že poprvé mocně zafungovala volební kampaň na sociálních sítích v prezidentských volbách v roce 2013, kdy kandidát Karel Schwarzenberg velice dobře využil sociální síť Facebook v rámci své kampaně s názvem „Karel na Hrad“. Kampaň byla unikátní, zacílená na mladší voliče. Díky ní se Karel Schwarzenberg nečekaně dostal do druhého kola prezidentských voleb, ve kterém se však vítězem stal Miloš Zeman.

Kampaň „Karel na Hrad“ se posléze stala absolutním vítězem 8. ročníku České ceny za PR.

- *Strana zelených ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013*

Dalším příkladem zajímavého využití sociálních sítí při volební kampani byla volební kampaň Strany zelených při volbách do Poslanecké sněmovny v roce

2013. Na sociální síti Facebook byla pro voliče možnost v případě, že se rozhodli volit Stranu zelených a chtěli to dát veřejně najevo, si změnit svoji profilovou fotografii buď na obrázek, který našli na facebookové stránce Strany zelených, nebo si mohli svoji profilovou fotografii upravit tak, aby byla černo-zelená. Zvláště druhou možnost považují za velice účinnou, neboť takovýmto nenásilným a zajímavým způsobem se mezi lidmi šířilo povědomí o Straně zelených.

Dále ve stejných volbách Strana zelených použila ještě jeden zajímavý způsob vedení volební kampaně a to přes kanál Youtube. Tehdejší předseda strany Ondřej Liška nazpíval písničku s názvem „Barva tvého hlasu“, což je jedinečný čin při vedeních volebních kampaní. Tímto svým způsobem vedení volební kampaně Strana zelených cílila hlavně na mladé voliče, kteří jsou aktivní na těchto sociálních sítích a zajímají se o dění kolem sebe. Přes veškerou svou snahu se však Strana zelených do Poslanecké sněmovny nedostala.

- *Politické hnutí Pro Prahu v komunálních volbách v roce 2014*

Na netradiční způsob vedení volební kampaně vsadilo i politické hnutí Pro Prahu při komunálních volbách v roce 2014. Jeho volební kampaň začínala již s velkým předstihem, daleko dříve než kampaně jiných kandidátů, a to nejdříve právě na sociálních sítích.

Politické hnutí Pro Prahu mělo tuto část volební kampaně vymyšlenou velice dobře. Občanovi, který na politické hnutí Pro Prahu narazil na sociální síti Facebook se mohlo zdát, že se jedná o nějaké občanské sdružení zabývající se zvelebováním Prahy a zlepšení života v ní, neboť nejdříve se prezentace politického hnutí Pro Prahu na Facebooku obešla naprosto bez prosazování svého volebního programu a politických hesel.

4.2) Problémy při vedení volební kampaně

V čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny je zmiňována volná a svobodná soutěž politických stran. Tuto soutěž nejlépe představuje právě volební kampaň. Ačkoli je ve volebních zákonech několikrát zmiňováno, že volební kampaň má být vedena čestně a poctivě²⁴, jsou někdy volební kampaně vedeny natolik agresivně, že můžeme pochybovat o tom, co je a co už není v mezích zákona.

Vzhledem k tomu, že vedení volební kampaně je zákony upraveno jen velmi málo a když už, tak velmi obecně, přičemž se jedná hlavně o technickou stránku vedení volební kampaně, mají kandidáti spoustu možností, jakým způsobem volební kampaň vést. Stát by ale měl vždy dohlížet na dodržování zákonů při vedení volební kampaně, a zvláště na neporušování oné volné a svobodné soutěže volebních stran a dalších ústavních práv.

Na následujících řádcích, jak již bylo uvedeno výše, rozeberu 4 problémy praktického vedení volební kampaně, které považuji v tomto směru za nejpálčivější a pro voliče nejvýraznější. Začnu se svobodou projevu, neboť ta provází celou volební kampaň, na projevu kandidáta celá kampaň stojí. Ze svobody projevu se budu v dalším bodu věnovat samostatně negativní kampani, jelikož tu volič během volební kampaně vnímá velice intenzivně. Dále to bude financování volební kampaně, což je aktuální téma vzhledem k chystanému zákonu o financování politických stran, a nakonec svoboda voleb ve smyslu uplácení voličů a manipulace s voliči.

4.2.1) Svoboda projevu kandidátů během volební kampaně

Svoboda projevu je zakotvena v čl. 17 Listiny a patří mezi základní lidská práva, mající velké důležitosti i ve volební kampani a celkově veřejné správě a chodu státu. Toto potvrzuje i Komentář k Ústavě a Listině: „*Svoboda projevu úzce souvisí s realizací demokratických procesů ve státě, neboť bez svobody*

²⁴ Např. § 35, odst. 2 zákona o volbě prezidenta

*projevu by nemohla fungovat svobodná soutěž politických stran, resp. politických sil (...), což se projevuje typicky ve volebních kampaních, politických agitacích, veřejných debatách apod. (...). Svoboda projevu je jednak prostředkem pro svobodnou soutěž politických stran, zároveň je díky ní činnost politických stran stejně tak jako u orgánů veřejné moci pod veřejnou kontrolou.*²⁵ Zároveň je třeba zdůraznit, že svoboda projevu úzce souvisí s právem na informace, které se rovněž významně vztahuje k volební kampani, neboť bez řádných informací o subjektech volební kampaně se volič nemůže kvalifikovaně rozhodnout, kterému kandidátovi dá svůj hlas.²⁶ Pozici obou uvedených práv ve volbách a volební kampani zhodnocuje Vojtěch Šimíček: „*Aby se jednalo o volby svobodné, musí být zaručena otevřenost politického systému a reálný výkon základních práv, zejména práv politických. Součástí těchto práv je nepochybně i svoboda projevu a právo šířit informace.*“²⁷

Ve volební kampani se svoboda projevu projevuje zejména v možnosti kandidáta zvolit si, jaké argumenty během své volební kampaně použije. To výrazně souvisí i s negativní kampaní, které se budu věnovat pod bodem 4.2.2), avšak svoboda projevu má daleko širší záběr a v rámci volební kampaně pod ní spadají všechny výroky kandidátů, nejen ty zaměřené negativně vůči protikandidátovi, což je předmětem negativní kampaně.

Argumenty, kterými se subjekty volební kampaně snaží zaujmout své potencionální voliče, se každé volby různí podle aktuální potřeby. Pokud bychom však chtěli tuto věc nějakým způsobem generalizovat, mohli bychom snad použít tento model - kandidát, který byl dosud u moci, se snaží upozornit na své dosavadní úspěchy, slibuje voličům, že bude ve svém pozitivním konání pokračovat a co se ještě chystá udělat dalšího, pokud zůstane ve funkci. Opozice naopak připomíná zápory a chyby dosud vládnoucího kandidáta a případně vyzdvihuje své činy, kterými zabránila ke škodám vzniklým kvůli špatné politice protikandidáta. V případě, že bude opozice zvolena, tak voličům nabízí, že chyby protikandidáta nebude opakovat, případně všechna jeho špatná rozhodnutí napraví a ještě více bude pokračovat ve své pozitivní činnosti.

²⁵ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 1096

²⁶ Viz Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005 se sp. zn. Pl. ÚS 73/04

²⁷ *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012, str. 67

Je zde však třeba, jak již bylo uvedeno výše, dbát na dodržování zákonů a nepřekračovat zákonné meze. Kromě již velice vyostřené negativní kampaně mohou být zákonné meze překročeny například při šíření diskriminačních, antisemitských či jiných protizákonných hesel a výroků. Jako příklad z praxe, kdy se již nejednalo o svobodu projevu, bych zde uvedla případ Národní strany, jejíž spot pro Českou televizi při volbách do Evropského parlamentu obsahoval slovní spojení jako „konečné řešení otázky cikánské“, „stop černému rasismu“ nebo „ne protěžování cikánů“. Uvedená hesla jsou rasistická, přičemž první se nápadně podobá nacistickému heslu „konečné řešení otázky židovské“. Česká televize spot odvysílala jednou, poté ho z vysílání stáhla a podala v této souvislosti trestní oznámení.²⁸

Jak jsem již uvedla výše, do svobody projevu spadá i negativní kampaň, což je v rámci volební kampaně hojně diskutované téma. Jelikož ji považuji v rámci tématu práce za velmi důležitou, rozhodla jsem se ji oddělit od svobody projevu a věnovat se jí v samostatném bodě.

4.2.2) Negativní kampaň

Pokud bychom chtěli volební kampaň rozdělit z hlediska argumentačního, můžeme říci, že existuje volební kampaň pozitivní a negativní. V pozitivní kampani kandidát vyzdvihuje své úspěchy, případně své pozitivní záměry do budoucna. Tento způsob vedení volební kampaně směřuje hlavně vůči svým voličům a má za cíl utvrdit je v přesvědčení dát hlas právě onomu kandidátovi.²⁹ Pozitivní kampaň standardně nijak nevybočuje ze zákonných ani morálních mezí při vedení volební kampaně.

V rámci negativní kampaně je různými způsoby upozorňováno na nejasné a negativní okolnosti ohledně osoby či práce subjektu volební kampaně, případně

²⁸ Za „konečné řešení cikánské otázky“ ve spotu Národní strany padla podmínka. *IDNES.cz* [online]. 10. 12. 2009 [cit. 2015-03-14]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/za-konecne-reseni-cikanske-otazky-ve-spotu-narodni-strany-padla-podminka-1q6-/krimi.aspx?c=A091210_164914_krimi_jba

²⁹ Šance úspěšné komunikace. *Politický marketing* [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z WWW: <http://lide.fmk.utb.cz/users/juraskova/files/soubory/politicky-marketing-2009---prezentace.ppt>

na skutečné i domnělé chyby, kterých se při své práci měl dopustit. Ten, který vede negativní kampaň, má za cíl očernit image subjektu volební kampaně v očích voliče a poukázat na to, jaké negativní důsledky by mělo zvolení daného kandidáta a v čem je zvolení jeho osoby pro voliče lepší. K tomuto dále dodává usnesení Nejvyššího správního soudu: „*Jedním z prostředků politické soutěže může být za splnění zákonných podmínek i negativní kampaň upozorňující na nedostatky protikandidáta. Je rovněž přípustné, aby se v politickém sloganu objevila jistá míra přehánění, personalizace, symboličnosti či zkratkovitosti, protože volič, podobně jako u běžných reklamních sloganů, s určitou mírou nadsázky u tohoto typu politické komunikace počítá...*”³⁰ V tomto usnesení Nejvyšší správní soud vhodně zdůraznil, že při vedení negativní kampaně musí být splněny zákonné podmínky, tedy již několikrát zmiňovaná čestnost a poctivost atd. Zároveň zde Nejvyšší správní soud judikoval, že kandidát má možnost při volební kampani u svých sloganů do jisté míry přehánět, což bylo rovněž zmíněno již v nálezu Ústavního soudu³¹.

Negativní kampaň sama o sobě neznamena problém při vedení volební kampaně. Je to způsob jak vést volební kampaň, která je de facto soutěží subjektů volební kampaně. Kandidát pouze upozorní a využije záporů a chyb svého protikandidáta. Přesnější definici negativní volební kampaně nám podává publikace *Negativní kampaně a politická reklama ve volbách*: „*Negativní reklama, respektive negativní kampaň jako širší pojem, představuje specifickou formu vedení předvolebního boje a způsob, jak lze zpochybnit program a důvěryhodnost politického odpůrce v očích voličů.*“³²

Myšlenka negativní kampaně je v rámci volební strategie jistě dobrá, neboť volič má tendenci zapomínat vše negativní týkající se subjektů volební kampaně a prostřednictvím negativní kampaně je mu to opět připomenuto. Tím vzniká prostor pro zamyšlení voliče, zda chce a bude daného kandidáta opravdu volit nebo zda nedá šanci jeho protikandidátovi. Negativní volební kampaň tedy plní přesvědčovací funkci vůči nerozhodnutým voličům či voličům jiných

³⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 2. 2013 s č. j. Vol 33/2013-45

³¹ Viz Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005 se sp. zn. Pl. ÚS 73/04

³² BRADOVÁ, Eva. *Negativní kampaně a politická reklama ve volbách*, Olomouc: Periplus, 2008, str. 9

subjektů volební kampaně a zároveň stejně jako pozitivní kampaň utvrzuje vlastní voliče v jejich přesvědčení volit daného kandidáta.³³

Problémem se negativní kampaň stává v případě, že překračuje zákonnou mez. Subjekt volební kampaně, proti kterému je negativní kampaň namířena, je urážen a jsou o něm uváděny lživé údaje. Nutno ovšem zmínit, že v případech politických subjektů se hranice, při jejímž překročení dochází k narušení lidských práv dle čl. 10 Listiny, posouvá oproti běžným občanům z důvodu umožnění veřejnosti lepší kontroly kandidáta a zhodnocení, zda je na danou funkci vhodný, což judikoval ve svém rozhodnutí i Nejvyšší soud.³⁴

Jak je již uvedeno v bodě 3.2.5), první zmínka o negativní kampani v zákoně se nachází v zákoně o volbě prezidenta v ustanovení § 35, odst. 1 v poslední větě, kdy je za volební kampaň považováno i sdělení v neprospěch jiného kandidáta. Uvedené je však zmírněno v následujícím odstavci, neboť v ustanovení § 35, odst. 2 je psáno: „*Volební kampaň musí probíhat čestně, poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje.*“

Negativní kampaň probíhá převážně psanou formou, tedy prostřednictvím billboardů, plakátů, reklamy v tisku a dopravních prostředcích, a letácích, případně ústní formou, kdy kandidát během např. televizní diskuze nebo na setkání s občany využije negativní kampaně vůči svému protikandidátovi.

S negativní kampaní je třeba zacházet opatrně. Nevhodným použitím se totiž negativní kampaň může obrátit proti jejímu původci a vyvolat, že voliči začnou o to více sympatizovat se subjektem volební kampaně, vůči kterému je negativní kampaň namířena. Zde můžeme uvést 3 varianty tohoto efektu a to bumerangový účinek, syndrom oběti a dvojnásobně poškozující účinek. Bumerangový účinek nastává v případě, že negativní kampaň působí více proti zadavateli než proti určenému subjektu. Stává se tak v důsledku znechucení voliče z volební kampaně. V případě, že volič nepovažuje negativní kampaň a argumenty v ní použité za pravdivé a spravedlivé vůči napadenému kandidátovi, vzniká zde syndrom oběti a negativní kampaň se opět obrací vůči svému zadavateli. Dvojnásobně poškozující účinek vzniká v případě, negativní volební

³³ Šance úspěšné komunikace. *Politický marketing* [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z WWW: <http://lide.fmk.utb.cz/users/juraskova/files/soubory/politicky-marketing-2009---prezentace.ppt>

³⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 30 Cdo 5018/2007

kampaň působí jak proti zadavateli, tak proti napadenému kandidátovi.³⁵ Zdá se, že kandidáti tento problém pochopili a oproti předchozím letům se snaží vést negativní volební kampaň o něco kultivovaněji.

4.2.3) Financování a rozpočet volební kampaně

Financování politických stran je ožehavým tématem zvláště v souvislosti s volební kampaní, neboť ta je velice drahou záležitostí. Dříve bývalo financování subjektů volební kampaně často netransparentní a k politickým stranám proudily finance od kontroverzních subjektů. Voliči si však takovýchto věcí všímají a případné nejasnosti ohledně financování volební kampaně se mohou výrazně projevit na výsledku voleb pro toho daného kandidáta. Subjekty volební kampaně již pochopily, že za toto mohou ztratit u voličů cenné hlasy a proto se snaží na větší transparentnosti svého financování pracovat.

Dalším problémem souvisejícím s financováním volebních kampaní se může někomu jevit rozpočet subjektů volební kampaně. Kromě kandidátů na prezidenta republiky nemají subjekty volební kampaně zákonem stanovený rozpočet, který mohou na volební kampaň využít. Z tohoto tedy vyplývá jistá nerovnost mezi jednotlivými kandidáty, kdy někteří si mohou dovolit rozsáhlou kampaň po celé republice, zatímco jiní musí spoléhat na výrazně skromnější způsob vedení kampaně, což zapříčiňuje, že svůj program nemohou natolik rozšířit do povědomí případných voličů a tím mohou být připraveni o hlasy.

Financování a rozpočet volební kampaně bylo zákonně upraveno až v zákoně o volbě prezidenta republiky, a to v ustanoveních § 24, § 36, § 37 a § 38. Je zde kladen veliký důraz na transparentnost účetnictví.

Ustanovení § 24 zákona o volbě prezidenta se věnuje volebnímu účtu. Podobné ustanovení by jistě bylo využitelné i u jiných voleb, neboť je zde zavedena povinnost zřídit si na výdaje týkající se volební kampaně zvláštní účet pouze pro finanční prostředky na volební kampaň a dále jsou zde stanoveny

³⁵ BRADOVÁ, Eva. *Negativní kampaně a politická reklama ve volbách*, Olomouc: Periplum, 2008, str. 28

pravidla při užívání tohoto účtu. Je zde nutné však upozornit, že se nejedná o transparentní účet, transparentní volební účty si kandidáti na prezidenta zřizovali pouze na základě svého uvážení.

Zároveň v ustanovení § 37, odst. 2 je stanoveno, že *„výdaje na volební kampaň nesmí přesáhnout částku 40 000 000 Kč včetně daně z přidané hodnoty, účastnil-li se kandidát pouze prvního kola volby, nebo částku 50 000 000 Kč včetně daně z přidané hodnoty, účastnil-li se kandidát prvního i druhého kola volby...“* Zároveň byl zákonodárce natolik důkladný, že ve stejném ustanovení předchází i možnému obcházení zákona: *„...Do této částky se započítávají částky, které kandidát na funkci prezidenta republiky uhradil nebo má uhradit, včetně částek, které uhradily nebo se zavázaly za kandidáta uhradit třetí osoby. Bylo-li plnění, které je součástí volební kampaně, poskytnuto bezplatně nebo za cenu nižší než obvyklou, započítá se do této částky jeho obvyklá cena.“* Ustanovení § 38 zákona o volbě prezidenta republiky se pak týká zveřejnění účetnictví týkajícího se volební kampaně kandidáta po vyhlášení celkového výsledku voleb.

Zajímavým je § 23, ve kterém je uzákoněna povinnost každého kandidáta zřídit volební výbor, který odpovídá za financování volební kampaně. Podobnou úpravu můžeme nalézt např. i ve Francii, kde volební zákoník určuje povinnost zvolit si finančního zástupce³⁶, který zřídí jediný účet pro finanční prostředky na volební kampaň, se kterým pak disponuje³⁷ a na konci svého funkčního období předkládá vyúčtování.³⁸ Finanční zástupce nemusí být volen pouze v případě voleb zastupitelů v obcích s méně než 9 000 obyvateli.³⁹ V celém francouzském volebním zákoníku je dán vysoký důraz na transparentnost financování volební kampaně.⁴⁰

Vzhledem k tématu práce by se nechalo předpokládat, že se zde zaměřím pouze na financování volební kampaně. Považuji však za nutné přiblížit si úpravu obecně financování politických stran a hnutí, neboť i to se k volební kampani úzce vztahuje, jelikož volební kampaň je financována z rozpočtu politické strany.

³⁶ Čl. L-52-4 Code électoral

³⁷ *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012, , str. 192

³⁸ Čl. L-52-6 Code électoral

³⁹ Čl. L-52-4 Code électoral

⁴⁰ Viz např. Čl. L-52-8 Code électoral

Financování politických stran si můžeme zjednodušeně rozdělit na dvě kategorie, a to financování z veřejné sféry a financování ze soukromé sféry.

- *Financování politických stran z veřejné sféry*

Z veřejné sféry probíhá financování politických stran tím způsobem, že strany mají v zákonem stanovených případech nárok na příspěvek od státu. Význam tohoto financování politických stran přibližuje Ústavní soud: „*Smyslem státního financování politických stran je podporovat rovnost příležitostí participovat na pluralitním demokratickém politickém systému. Jednotlivé formy tohoto financování sledují přitom rozdílné účely, tj. podporují rozdílné aktivity stran. Cílem úhrady volebních nákladů je umožnit politickým stranám splňujícím podmínku „vážnosti úsilí soupeřících stran“, případně „vážnosti volebních úmyslů stran“ účast ve volební soutěži.*“⁴¹

Primární úpravu této problematiky nalezneme v zákoně o sdružování v politických stranách a politických hnutích, dále pak v zákoně o volbách do Parlamentu, v zákoně o volbách do Evropského parlamentu.

Dle zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích mají strany nárok na příspěvek na činnost, což zahrnuje stálý příspěvek a příspěvek na mandát. Na stálý příspěvek ve výši 6.000.000,- Kč ročně mají strany nárok, pokud získaly při volbách do Poslanecké sněmovny více jak 3% hlasů, za každých 0,1% hlasů nad 3% se pak příspěvek zvyšuje o 200.000,- Kč, ovšem jen do výše 5% hlasů. Dle Ústavního soudu má stálý příspěvek zajišťovat otevřenost pluralitního politického systému a z tohoto důvodu musí být hranice pro jeho poskytování výrazně nižší, než je stanovena výše uzavírací klauzule proporcionalního volebního systému.⁴²

Příspěvek na mandát, který dle Ústavního soudu „*zrcadlí úkoly politických stran, jež souvisejí s jejich působením v oblasti zákonodárství*“⁴³ ve výši 855.000,- Kč ročně vzniká v případě, že byl zvolen alespoň jeden člen dané politické strany nebo hnutí ve volbách do Poslanecké sněmovny nebo Senátu, v případě zvolení

⁴¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 2005 se sp. zn. Pl. ÚS 10/03

⁴² Tamtéž

⁴³ Tamtéž

člena politické strany nebo hnutí do zastupitelstva kraje nebo zastupitelstva hlavního města Prahy činí výše příspěvku 237.500,- Kč ročně⁴⁴.

Příspěvek na úhradu volebních nákladů mohou politické strany a hnutí získat dle zákona o volbách do Parlamentu a zákona o volbách do Evropského parlamentu. V případě voleb do Poslanecké sněmovny „*politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1,5 procenta z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 100 Kč.*“⁴⁵ Podobně je stanoveno i v zákoně o volbách do Evropského parlamentu: „*Politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1 % z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 30 Kč.*“⁴⁶

Další finanční příspěvky mohou získat poslanecké a senátorské kluby.⁴⁷

Na rozdíl od financování ze soukromých zdrojů má financování z veřejných zdrojů tu výhodu, že je přehledné, jasně určené a je dohledatelné, kolik bylo komu vyplaceno a na základě jakých podmínek. Na místě je však otázka, zda takto nastavený model státního financování politických stran nenarušuje svobodnou soutěž politických stran.

- *Financování politických stran ze soukromé sféry*

Oproti příspěvkům od státu mají příjmy ze soukromé sféry tu nevýhodu, že je zde právní úprava mnohem menšího rozsahu, zároveň tak kontrola tohoto financování je složitější. Konečně celkově otázka transparentnosti financování politických stran je ožehavým společenským tématem a v současnosti se na tomto snaží pracovat nejen zákonodárce, ale i samotné politické strany pracují na ztransparentnění svého financování.

Mezi příjmy politických stran ze soukromé sféry můžeme zahrnout předně členské příspěvky a sponzorské dary. Dále pak například příjmy z prodeje či

⁴⁴ § 20 zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích

⁴⁵ § 85 zákona o volbách do Parlamentu

⁴⁶ § 65 zákona o volbách do Evropského parlamentu

⁴⁷ Viz zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

pronájmu majetku, příjmy z podnikání, případně dědictví atd. Samozřejmě je třeba sem zahrnout i půjčky.

Jelikož stát má zájem na přehledném a čistém financování politických stran, musí politická strana a hnutí předkládat Poslanecké sněmovně každoroční finanční zprávu, jejíž podrobnosti jsou stanoveny v § 18 zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Zároveň tímto probíhá i kontrola veřejností, neboť finanční zpráva je poté veřejně k nahlédnutí. Řádné předkládání finanční zprávy si stát zajišťuje neudělením stálého příspěvku a příspěvku na mandát, či možností pozastavit činnost politické strany nebo ji úplně zrušit. Jak uvádí Nejvyšší správní soud: „*Porušování povinnosti politické strany či hnutí předkládat Poslanecké sněmovně každoročně výroční finanční zprávy se zákonem stanovenými náležitostmi (...) je zvláštním a samostatným důvodem pro pozastavení činnosti této strany a pro její následné rozpuštění v případě, že tyto skutečnosti, pro které byla činnost strany či hnutí Nejvyšším správním soudem pozastavena, trvají i nadále.*”⁴⁸

V § 19 a § 19a daného zákona nalezneme úpravu, v jakém případě nesmí politické strany přijmout bezúplatná plnění a dary, a jaký postih následuje při porušení tohoto.

Ovšem v současnosti se již samotné politické strany snaží o přehlednost svého financování. Korupce je velkým tématem dneška a volič může mít při nejasném financování subjektu volební kampaně pocit, že ne všechny finance byly získány ze zákonných zdrojů, což se posléze může projevit na volebním výsledku. Nejčastěji tedy strany tomuto předcházejí tak, že zřizují transparentní účty a pravidelným informují o svých finančních zdrojích.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 6. 2009 s č. j. Pst 22/2008-41

4.2.4) Narušení principu svobodných voleb – manipulace s voliči

Jak již bylo uvedeno několikrát výše, volební kampaň bychom mohli zjednodušeně definovat jako soutěž politických stran, přičemž cílem je vítězství ve volbách, které stojí na úspěšném přesvědčení voliče pro volbu daného kandidáta. Subjekty volební kampaně tedy dělají všechno možné, aby voliče získaly na svou stranu. Jak uvádí Vojtěch Šimíček, „*prostředky získávání voličské podpory se přitom zase až tolik neliší od prostředků, které využívají obchodní firmy za účelem co nejlepší propagace svých výrobků: přesvědčování, reklama, pozitivní i negativní kampaň a také nabídka nejrůznějších hmotných plnění, ať již ve formě různých bonusů či „voucherů“ anebo drobných dárečků.*“⁴⁹ Je na posouzení, kdy jde ještě o řádně vedenou volební kampaň a kdy již subjekt volební kampaně překročil pomyslnou mez a dochází k manipulaci s voličem a ovlivňování jeho svobodné volby.

Nejdříve bych se zastavila u oněch „drobných dárečků“. Volič často může potkat, zvláště těsně před volbami, zástupce kandidátů, kteří mu zadarmo nabízejí nejrůznější drobnosti, např. propisku, květinu nebo i pivo. Do paměti veřejnosti se jistě výrazně zapsalo politické hnutí ANO, které v roce 2013 před volbami do Poslanecké sněmovny rozdávalo koblihy. Můžeme se ptát, zda již v takovýchto případech nedochází k uplácení voliče. Odpověď však bohužel není jednoduchá. Je třeba odlišovat, zda dávání těchto dáreků nenutí voliče ke konkrétní volbě, či ano. Dle Vojtěcha Šimíčka, pokud obdarovávání má za cíl zvýšení publicity kandidáta a má mu zajistit vyšší účast voličů na jeho předvolebních akcích, na kterých se pak snaží přiblížit voliči svůj program, nejde o nic protizákonného, ale o součást volné soutěže politických stran. Volič pak může volit, koho chce, nejedná se o protislužbu za konkrétní volbu. Pokud však obdržení dárku závisí na konkrétní volbě voliče, může se jednat o uplácení voličů⁵⁰.

Nejznámějším a podle mého i nejzajímavějším příkladem z praxe v této věci je případ Krupka. Zde se navrhovatelé u Krajského soudu v Ústí nad Labem domáhali vyslovení neplatnosti voleb do obecního zastupitelstva města Krupka, a

⁴⁹ *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012, str. 67

⁵⁰ *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012, str. 67 - 68

to ve 3 volebních okrscích. Dle navrhovatelů v době voleb v uvedených okrscích byly hlavně sociálně slabším komunitám rozdávány volební lístky lidmi, kteří k tomu neměli žádné pravomoci, přičemž už na nich dopředu byla vyznačena volba kandidáta, konkrétně ČSNS a NK – Šance pro město. Voliči byli k volebním místnostem hromadně svázeni, kde poté odvolili upravenými volebními lístky, organizátoři zkontrolovali, zda hodili jejich lísek do urny, a vydávali voličům předem slíbené odměny – hotovost ve výši 300,- Kč, oběd v restauraci nebo nákupní lístky do obchodu TESCO. Krajský soud zde dovedl, že se nejedná o porušení zákonného ustanovení o čestnosti a poctivosti voleb, neboť toto není obsaženo v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí nebo krajů. V souvislosti s tímto dovedl, že „*pojetí volební kampaně obchodně-tržním způsobem, spočívajícím v předávání finanční odměny za příslib hlasování určitým způsobem, není jednáním, které by představovalo nějaké porušení volebního zákona, a to včetně jeho ustanovení § 30. Pojetí volební kampaně obchodně-tržním způsobem totiž nelze subsumovat pod žádný ze 3 odstavců ustanovení § 30 citovaného zákona.*”⁵¹ Návrh v části vyslovení neplatnosti voleb tedy soud zamítl. Dále pak dodává, že je na vyhodnocení voliče, zda se ten který kandidát snaží o dosažení blaha pro voliče nebo pouze o získání vlastní moci, neboť právě na voliči velkou měrou spočívá výsledek voleb a tedy i obsazení jednotlivých zastupitelských křesel. Závěrem svého usnesení soud prohlásil hlasování v uvedených volebních okrscích za neplatné, a to z důvodu, že bez organizovaného svázení voličů k volbám a následného vyplácení odměn by většina těchto voličů k volbám vůbec nešla, což by znamenalo jiný volební výsledek.⁵²

Usnesením ze dne 17. 3. 2010 pak Krajský soud v Ústí nad Labem své stanovisko změnil a to tím způsobem, že prohlásil za neplatné hlasování ve všech volebních obvodech města Krupky. Na zamítnutí návrhu o vyslovení neplatnosti voleb setrval, neboť sice bylo prokázáno nabízení finančního obnosu voličům, což je nečestné, nepoctivé a nemorální vedení volební kampaně, které mohlo ovlivnit výsledky hlasování, avšak nebylo dosaženo takové intenzity, aby se za neplatné nechaly prohlásit celé volby, neboť nebyly narušeny úkony předcházející samotnému hlasování.⁵³ Stalo se tak na základě nálezu Ústavního soudu, který

⁵¹ Usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010 s č. j. 15 A 92/2010 - 51

⁵² Tamtéž

⁵³ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 3. 2011 s č. j. 15A 92/2010 – 118

rozhodoval o ústavní stížnosti v této věci a uvedené první usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil. Ústavní soud totiž velice výrazně nesouhlasil s prvním usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem, když v nálezu prohlásil část odůvodnění prvního usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem připouštějící vedení volební kampaně „obchodně tržním způsobem“ za exces, který je v extrémním nesouladu s principy demokratického právního státu. Dále Ústavní soud ostře uvedl, že „*smyslem voleb do obecního zastupitelstva není dražba funkcí v obecní samosprávě, ale vyjádření nezávislé vůle voličů při výběru kandidátů. Vůle voliče, který je zkorumpován, není nezávislá.*“⁵⁴

Volby v Krupce se pak opakovaly ještě dvakrát a oboje byly napadeny u Krajského soudu v Ústí nad Labem z důvodu manipulace s voliči a uplácení. V případě druhých voleb soud vyslovil neplatnost hlasování ve všech volebních obvodech města Krupky a zamítl návrh na vyslovení neplatnosti celých voleb, neboť byl prokázán výskyt totožně vyplněných hlasovacích lístků, čímž dle soudu došlo k manipulaci s voliči.⁵⁵ I třetí hlasování bylo napadeno u Krajského soudu v Ústí nad Labem kvůli uplácení voličů, soud však návrh ve všech bodech zamítl.⁵⁶

Případ Krupka však není ojedinělý. S podobnými problémy a následným opakováním voleb jsme se mohli setkat již několikrát, například při volbách do obecního zastupitelstva v roce 2010 v Jirkově⁵⁷ nebo při volbách do obecního zastupitelstva v roce 2014 v Bílině nebo Chomutově⁵⁸.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 1. 2011 s č. j. Pl. ÚS 57/10 – 2

⁵⁵ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 6. 2011, č. j. 15A 34/2011 – 57

⁵⁶ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 10. 2011, č. j. 15A 59/2011 - 85

⁵⁷ Viz. ČSSD si kupovala hlasy, Sobotka vyhrožuje vyloučením. *Aktuálně.cz* [online]. 11. 11. 2010 [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/regiony/ustecky/cssd-si-kupovala-hlasy-sobotka-vyhrozuje-vyloucenim/r~i:article:682683/>

⁵⁸ Viz. V Bílině a Chomutově se budou opakovat obecní volby, rozhodl soud. *České noviny.cz* [online]. 19. 11. 2014 [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/v-biline-a-chomutove-se-budou-opakovat-obecni-volby-rozhodl-soud/1149119>

5) Úvahy de lege ferenda

Jak již bylo ukázáno v předchozích kapitolách, ve věci volební kampaně chybí podrobnější zákonná úprava. Pozoruhodné je již to, že samotný pojem volební kampaně je upraven až nejmladším volebním zákonem, tedy zákonem o volbě prezidenta. Jistě by pro odstranění možných nedorozumění nebylo od věci zahrnout definici volební kampaně i do ostatních volebních zákonů, neboť od toho by se poté mohlo odvíjet i určitější časové vymezení a další náležitosti týkající se určení mezí při vedení volební kampaně, jako například úprava financování volební kampaně.

5.1) Úvahy de lege ferenda ke svobodě projevu

V souvislosti se svobodou projevu je možné z volebních zákonů zmínit snad jen požadavek čestnosti a poctivosti vedení volební kampaně, který je však uveden jen v zákoně o volbě prezidenta, v zákoně o volbách do Parlamentu a v zákoně o volbách do Evropského parlamentu. Toto rozhodnutí zákonodárce nepovažují za příliš šťastné, neboť čestnost a poctivost je vyžadována ve všech volbách, není dle mého názoru vhodné, aby v tomto směru byla úprava odlišná. Tento nedostatek zdůraznil Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém prvním usnesení ve věci zmanipulovaných voleb ve městě Krupka, ve kterém uvedl, že nabízení finančního obnosu za příslib volby určitého kandidáta by mohlo být považováno za nečestné a nepoctivé vedení volební kampaně, avšak vzhledem k tomu, že zákon o volbách do zastupitelstev obcí požadavek čestného a poctivého vedení volební kampaně neobsahuje, se tedy tento požadavek na volby do zastupitelstev obcí nevztahuje. Na základě toho soud posoudil „obchodně-tržní“ způsob vedení volební kampaně, jak nazval vyplácení finanční odměny voličům za příslib hlasování pro určitého kandidáta, za zákonem možný.⁵⁹ Proti tomu se následně ohradil Ústavní soud, což je však blíže rozebráno již pod bodem 4.2.4).

⁵⁹ Viz. usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010 s č. j. 15 A 92/2010 - 51

Bližší zákonnou úpravu mezí svobody projevu v případě volební kampaně nejspíše nepovažoval zákonodárce za nutné, neboť se v tomto směru nechají analogicky použít jiné zákony. Zákonodárce pouze v zákoně o sdružování v politických stranách a politických hnutích v § 4, písm. d) uvádí, že nemohou vznikat strany a hnutí, „*jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.*“ Dle § 13, odst. 6 daného zákona může soud v případě porušení tohoto ustanovení rozhodnout o rozpuštění strany nebo dle § 14, odst. 1 rozhodnout o pozastavení činnosti strany. Zřejmě je zde předpoklad zákonodárce takový, že v případě překročení svobody projevu ve volební kampani bude vůči politické straně věc řešena tímto způsobem, vůči jednotlivci pak dle ustanovení § 355 či § 356 trestního zákoníku.

Závěrem je třeba v této věci zdůraznit, že pokud kandidát nepřekračuje zákon, může být obsahem jeho vyjádření cokoli, což se vztahuje i na volební sliby. Ostatně toto určil i Nejvyšší správní soud: „*Platnost volby kandidátů určité politické strany nelze účinně zpochybnit obecným poukazem na nesplnitelnost jejich volebních slibů.*“⁶⁰

5.1.1) Shrnutí

Ačkoli ve věci svobody projevu nenajdeme ve volebních zákonech konkrétnější určení mezí, vyjma již několikrát zmiňovaného požadavku čestnosti a poctivosti voleb, případně zákazu zveřejňování nepravdivých údajů o kandidátech, osobně necítím, že by tato úprava ve volebních zákonech výrazně scházela. Jak je uvedeno výše, svoboda projevu je zde limitována analogických použitím jiných zákonů a zároveň je v zákoně o sdružování v politických stranách a politických hnutích dána dostatečná sankce pro politické strany, když budou svobodu projevu překračovat a šířit protizákonná hesla, tedy pozastavení činnosti politické strany, případně její úplné rozpuštění.

⁶⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26. 6. 2006 s č. j. Vol 17/2006-25

5.2) Úvahy de lege ferenda k negativní kampani

Dříve neměla negativní kampaň téměř žádnou zákonnou limitaci. Ve volebních zákonech, a to ještě jen v zákonech o volbách do Parlamentu a o volbách do Evropského parlamentu bylo uvedeno, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, což je však dosti obecný pojem. V zákonech o volbách do zastupitelstev obcí a o volbách do zastupitelstev krajů není v této věci úprava žádná. V případě sporů v souvislosti s negativní volební kampaní se tedy postižený kandidát mohl domáhat určení a potrestání přestupku ve formě urážky na cti či trestného činu pomluvy atd.

Bližší určení mezí negativní kampaně bychom tedy mohli očekávat od judikatury. Soudy zde zaujaly stanovisko, které by snad někomu mohlo připadat dosti uvolněné. Jak Ústavní soud, tak i Nejvyšší soud se shodují, že v případě veřejně činných osob jsou meze, kdy je již výrok na jejich adresu za určitou hranici slušnosti i zákona, posunuty dál. Jak uvedl Ústavní soud v případě Jana Nádvorníka: „*„Pokud jde o obsah volební kampaně, jsou voličům často velmi emocionální a vyostřenou formou předkládány argumenty, které mají ovlivnit jejich volební chování a rozhodnutí, koho budou volit. Smyslem volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci.*“⁶¹ Dále se pak ve stejné věci vyjádřil k požadavku čestnosti a poctivosti voleb: „*Nelze však tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů.*“⁶² Nejvyšší soud pak následně určil, že veřejně činná osoba, zvláště pokud spravuje veřejné záležitosti či o to usiluje, musí počítat s tím, že bude pod drobnohledem veřejnosti, která sleduje a hodnotí její profesní i soukromý život a je oprávněna získat informace tohoto druhu ve větším rozsahu, aby mohla náležitě zhodnotit, zda je dotyčná osoba způsobilá zastávat veřejnou funkci. Avšak zároveň Nejvyšší soud stanovil, že uvedené informace musí

⁶¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005 se sp. zn. Pl. ÚS 73/04

⁶² Tamtéž

souviset s danou veřejnou funkcí, kterou osoba vykonává nebo chce vykonávat.⁶³ S tímto názorem se zcela shodují. Veřejně činná osoba, zvláště politik, je představitelem státu a jeho občanů, proto by jeho voliči měli mít možnost ho poznat nejen z té stránky, kterou on sám prezentuje, ale i z jiných zdrojů. Zákodárce se zde nejspíše spoléhá na analogické použití jiných zákonů, avšak je na posouzení, zda je to takto dostačující.

Poněkud pokrokovějším je v otázce negativní kampaně zákon o volbě prezidenta, kde je zákonná úprava mezi negativní kampaně přece jen o něco dál. Krom požadavku na čestnost a poctivost kampaně v § 35, odst. 2 uvádí, že nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje.

V souvislosti s negativní kampaní ještě zákon o volbě prezidenta v § 35, odst. 3 stanoví, že nově musí být u propagace šířené prostřednictvím komunikačních medií uveden zadavatel a zpracovatel, přičemž toto platí i v případě, že obsahem je sdělení v neprospěch jiného kandidáta. Společně s § 2, odst. 1, písm. g) zákona o regulaci reklamy, tedy zákazem anonymní reklamy týkající ve věci voleb v době volební kampaně, jde o důležité opatření proti agresivní volební kampani, neboť kandidát si více rozmyslí, jaký text uvede na billboard, na kterém bude zároveň uvedeno jeho jméno či název. Pro zadavatele zde totiž v tomto případě výrazně stoupá riziko, že se negativní kampaň obrátí proti němu samému. Toto považuji za velice vhodnou zákonnou úpravu a kvituji rozhodnutí zákonodárce umístit zákaz anonymní reklamy týkající ve věci voleb v době volební kampaně do zákona o regulaci reklamy, který se vztahuje obecně na všechny volby, na rozdíl od zákona o volbě prezidenta.

Zde je vhodné zmínit judikát Nejvyššího správního soudu, kdy se návrhové domáhal vyslovení neplatnosti voleb prezidenta republiky krom jiného také z důvodu, že Miloš Zeman v rámci své volební kampaně použil na billboardu heslo „Stop této vládě. Volte Zemana.“ a nebyly zde uvedeny informace o zadavateli a zpracovateli dle § 35, ods. 3 zákona o volbě prezidenta. Soud zde primárně určil, že § 35, odst. 3 zákona o volbě prezidenta se na venkovní billboard vztahuje. Souhlasil však s odpůrci návrhu, tedy že z textu billboardu je zcela jasné, kdo je zadavatelem inzerce, navíc tomu odpovídá i vyjádření mluvčí Zemanovi kampaně a dále výroky samotného Miloše Zemana.

⁶³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 3. 2008 se sp. zn. 30 Cdo 5018/2007

Dále pak uvádí: „Soud se naproti tomu domnívá, že smyslem příslušného ustanovení je zamezit anonymní, zejména pak negativní politické reklamě. Předmětné médium (rozhlasová stanice, noviny) tedy nesmí přijmout propagaci anonymního či falešného zadavatele či zpracovatele, musí mu být tedy známo, kdo a komu za předmětnou propagaci zaplatil. Následně nesmí tyto údaje tajit. Tyto požadavky jsou zejména významné u negativní politické propagace. K porušení zákona tím, že předmětný billboard neobsahoval přímo ve svém „těle“ zadavatele a zpracovatele reklamy, tedy nedošlo.“ Zároveň soud upozorňuje, že zákon o volbě prezidenta nestanovuje za porušení § 35, odst. 3 zákona o volbě prezidenta přímo žádnou sankci, je zde tedy možná až nejzazší varianta a to určení neplatnosti voleb.⁶⁴

Dalším důležitým zákonným ustanovením ve věci volební kampaně spatřuji právo na odpověď, zakotvené v některých mediálních zákonech⁶⁵. Tento institut může kandidát využít v případě, že v daném médiu bylo „...*uveřejněno sdělení obsahující skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby anebo jména nebo dobré pověsti určité právnické osoby.*“⁶⁶ Zákodárce zde velice vhodně určil, že právo na odpověď se týká jen v případě skutkových tvrzení, což vylučuje právo na odpověď v případě pouze jiného názoru. Zároveň opět považuji za vhodné, že právo na odpověď je součástí mediálních zákonů, tudíž může být využito kandidáty v případě jakýchkoli voleb.

5.2.1) Shrnutí

Nejsem zastáncem velmi rigidních zákonných úprav. V souvislosti s určením zákonných mezí negativní volební kampaně tedy spíše zastávám názor, že záleží na každém kandidátovi, jakou míru negativní volební kampaně zvolí a do jaké míry tedy bude riskovat nejen případné soudní spory od protikandidátů, ale zároveň i fakt, že se celá negativní kampaň obrátí proti němu, neboť voliči začnou na základě nevhodně zvolené negativní kampaně sympatizovat s jeho protikandidátem. Považuji však za vhodné, aby byl do všech volebních zákonů

⁶⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 2. 2013 s č. j. Vol 33/2013-45

⁶⁵ Např. § 35 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, § 10 tiskového zákona

⁶⁶ § 35, odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání

zaveden požadavek na poctivé a čestné vedení volební kampaně s dodatkem, že nesmí být o protikandidátovi zveřejňovány nepravdivé údaje, tak, jak je uvedeno v zákoně o volbě prezidenta. Zvláště onen dodatek je v souvislosti s určením zákonných mezí volební kampaně důležitý, neboť přímo souvisí s regulací negativní kampaně, avšak pod čestnost a poctivost vedení volební kampaně spadá i mnoho jiných věcí.

Zároveň by jistě nebylo od věci zaměřit se na poradce subjektů volební kampaně a určitou regulaci zavést i zde. Jak uvádí Eva Bradová: „*Cestou může být například vytvoření etického kodexu reklamních agentur pro sféru politických kampaní nebo vytvoření asociace politických poradců a stanovení pravidel jejich činnosti apod.*“⁶⁷ Poradci a reklamní agentury mohou mít velký vliv na vedení volební kampaně, a kdyby byly stanoveny mantinely již na této úrovni, jednalo by se o dvojí stanovení určitých mezí pro vedení volební kampaně a zmenšil by se prostor pro jejich překračování. Je však otázkou, zda by tato úprava nebyla pracná v porovnání s výše navrhovanou zákonnou úpravou a také, zda by nebyla zbytečná s ohledem na to, že ne každý kandidát si musí najmout pro vedení volební kampaně poradce nebo reklamní agenturu. Výše navrhovanou zákonnou úpravu v souvislosti s dalšími omezeními, jako například zákaz anonymní reklamy nebo právo na odpověď, považuji za dostačující.

K zákazu anonymní reklamy ve věci voleb v průběhu volební kampaně, resp. nutnosti uvádět zadavatele a zpracovatele reklamy, a práva na odpověď nemám výhrad. Jak je již uvedeno výše, velice kvituji, že obě tyto limitace pro negativní kampaň jsou uvedeny v mediálních zákonech, tudíž se vztahují na všechny volby a nedochází zde k rozdílné úpravě jednotlivých voleb, čehož je zářným příkladem již uvedené první usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ve věci manipulace s voliči ve volbách do obecního zastupitelstva v městě Krupka⁶⁸. Považuji tyto 2 instituty, tak jak jsou zákonem upraveny, za dostačující a velice vhodně předcházející agresivní volební kampani, která může mít za následek krom jiného i nízkou volební účast v důsledku znechucení voliče z politické scény. Toto ostatně potvrzuje i publikace Krajské volby 2012 v Ústeckém kraji: „*Kampaně dnes zažívají jakousi krizi v tom smyslu, že se musejí*

⁶⁷ BRADOVÁ, Eva. *Negativní kampaně a politická reklama ve volbách*. Olomouc: Periplum, 2008, 134 s. Studie a analýzy (Periplum), str. 43

⁶⁸ Viz. Usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010 s č. j. 15 A 92/2010 - 51

vypořádávat s postupující apatii občanů vůči politice, která se projevuje mimo jiné i v odmítání politiky jako celku. To musí každá strana reflektovat i při designování volební kampaně. A tak obecně vzato pozorujeme, že politické strany po celé České republice, Ústecký kraj nevyjímaje, poněkud ubraly z původní agresivní negativní kampaně tak, jak jsme ji mohli pozorovat v krajských volbách v roce 2008.⁶⁹

Závěrem je třeba si uvědomit, že není možné ani žádoucí úplně vymýt negativní kampaň, neboť ta představuje vhodnou protiváhu k pozitivní kampani každého kandidáta a nabízí voličům širší náhled na daného kandidáta. To přispívá k větší informovanosti voliče a tím i zodpovědnějšímu výběru mezi kandidáty. Jak dodává Ústavní soud: „Jen v takovém případě budou moci voliči rozhodovat se znalostí věci a jen tak může být naplněna ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci.“⁷⁰

5.3) Úvahy de lege ferenda k financování a rozpočtu volební kampaně

V souvislosti s financováním a rozpočtem volební kampaně je největším problémem možné narušení volné soutěže kandidátů a transparentnost financování.

V zákoně o sdružování v politických stranách a politických hnutích je znatelná snaha zákonodárce o zajištění transparentnosti účetnictví politických stran a zamezení korupce. Zvláště na možnou zkorumpovanost kandidátů je volič velmi citlivý, což potvrzuje i publikace Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii: „Reprezentační funkci může výrazně ovlivnit především tehdy, pokud je určitá strana, která hegemonním způsobem reprezentuje určitý ideový směr, spjatá s korupčním chováním, a je proto nevolitelná pro stoupence tohoto směru. Jejich zájmy jsou potom ve stranickém systému

⁶⁹ *Krajské volby 2012 v Ústeckém kraji*. Vyd. 1. Editor Pavel Maškarinec, Petr Bláha. Ústí n. [nad] Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí n. Labem, 2013, 153 s. Acta Universitatis Purkynianae, Facultatis Philosophicae, str. 25

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005 se sp. zn. Pl. ÚS 73/04

podprezentovány.⁷¹ V praxi to může znamenat, že volič radši zvolí stranu, která mu je názorově méně blízká, než aby volil nejvíce mu vyhovující stranu, která je však spjata s korupčním chováním.

Zároveň se zákonodárce snaží zamezit klientelismu, který by v důsledku netransparentního financování politických stran mohl vzniknout. Děje se tak nejen omezením, které finance strany a hnutí nesmí přijmout, ale jako nejúčinnější zde považují povinnost politických stran předkládat Poslanecké sněmovně každoroční finanční zprávu, která je veřejná a obsahem musí být krom jiného přehled o dárcích včetně jejich identifikace a zároveň i přehled o členech, jejichž členský příspěvek byl za rok vyšší než 50.000,- Kč. Neodevzdání této finanční zprávy je sankcionováno nejen nevyplacením příspěvků ze státního rozpočtu, ale také pozastavením činnosti politické strany či jejím zrušením.

Je však otázkou, zda je vhodné, aby funkci kontroly hospodaření politických stran plnila Poslanecká sněmovna, složená právě ze členů politických stran. Logicky by se nechalo říci, že kontrolovat hospodaření politických stran by měl nějaký jiný, nezávislý orgán. V tu chvíli však vyvstává otázka, o jaký orgán by se mělo jednat, neboť nejvhodnější by jistě byl Nejvyšší kontrolní úřad, což ale Ústavní soud ve svém nálezu zakázal: „*Kontrola jejich financí a posuzování "hospodárnosti" a "účelnosti" použitých prostředků nesmí být věcí státních orgánů, příslušných pro kontrolu státního majetku. Zmocnění k tomu, aby v rozporu s obecným chápáním byl pro potřeby zákona o NKÚ za státní majetek považován i majetek politických stran a politických hnutí, je i formálně ústavně nepřijatelné, protože rozšiřuje obsahově čl. 97 odst. 1 Ústavy cestou obyčejného zákona, tj. obchází ústavu.*”⁷²

Pod bodem 4.2.3) je rozebrána zákonná úprava financování politických stran z veřejných zdrojů. Zároveň je zde uvedena myšlenka, zda tento koncept financování nenarušuje volnou a svobodnou soutěž politických stran. Osobně si myslím, že zde toto riziko hrozí. V případě dobrého výsledku ve volbách má politická strana nárok na velké finanční příspěvky od státu, což se jistě projeví i na výši vynaložených financí na další volební kampaň. Ta tak může být

⁷¹ *Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Editor Břetislav Dančák, Vít Hloušek, Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, str. 47

⁷² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. října 1995 se sp. zn. Pl. ÚS 26/94

rozsáhlejší a tím i úspěšnější. Jak uvádí Nejvyšší správní soud: „*Není přitom sporu o tom, že volební kampaň je i finančně a organizačně velmi náročná a že její účinnost se s většími disponibilními finančními prostředky může výrazně umocňovat.*”⁷³ Poněkud příměji se v této věci vyjadřuje ve svém článku Miroslav Ševčík, který uvádí, že systém vyplácení příspěvků ze státního rozpočtu politickým stranám, které se dostaly do Poslanecké sněmovny či Senátu, způsobuje, že moc se soustředí jen mezi nejsilnějšími stranami a nové politické subjekty se hůře prosazují.⁷⁴ S tím souhlasí také Stanislav Balík v publikaci *Krajské volby 2012*: „*Až na výjimky (...) se v Evropě předvolební materiální podpora nových kandidátů ve volbách omezuje pouze na tu nepřímou, např. ve formě volného televizního či rozhlasového času. To má také vliv na podobu politické soutěže, neboť zpětná podpora dříve úspěšných kandidátů nesporně do určité míry znevýhodňuje kandidáty nové.*“⁷⁵

Ke státnímu financování politických stran se vyjádřil také Ústavní soud, který označil dílčí státní finanční podporu politických stran za přijatelnou, aby byly částečně vyrovnány jejich vzájemné šance. Zároveň se také snažil o nalezení určité míry státní finanční podpory pro politické strany a to zejména tím, že státní finanční podpora politických stran nesmí být v takové míře, aby porušovala čl. 20, odst. 4 Listiny, tedy že politické strany a politická hnutí jsou odděleny od státu, dále nesmí uvedená finanční podpora státu „*oslabovat úsilí politických stran o politickou i materiální podporu ze strany svých voličů a stoupenců. Politické strany nemohou plnit svou funkci, jsou-li odkázány na milost státu anebo se na podporu státu spoléhají více než na podporu občanů.*“⁷⁶

Možným řešením by se mohlo stát uzákonění finančního stropu pro volební kampaň tak, jak nalezneme v § 37, odst. 2 zákona o volbě prezidenta. Správným odhadem pro stanovení výše finančního stropu by došlo k vyrovnání šancí politických stran, neboť bez ohledu na nejrůznější příspěvky, ať už ze státních zdrojů či soukromých, všechny subjekty volební kampaně by mohly vést volební kampaň pouze s omezeným rozpočtem. Pokud by však finanční strop byl

⁷³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 7. 2006 s č. j. Vol 60/2006 - 1

⁷⁴ ŠEVČÍK, Miroslav. O financování politických stran. *Liberální institut* [online]. 14.6.2000 [cit. 2015-03-18]. Dostupné z: <http://libinst.cz/clanky-a-komentare/1005-o-financovani-politickych-stran/>

⁷⁵ BALÍK, Stanislav. *Krajské volby 2012*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2013, str. 39

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 10. 1995 se sp. zn. Pl. ÚS. 26/94

stanoven příliš vysoko, neměla by tato úprava smysl. Záleželo by tedy na zákonodárci, jakým způsobem by stanovil výši finančního stropu, a následně by se teprve mohla posuzovat účelnost této úpravy. Zároveň je však otázkou, zda nedochází k porušování volné soutěže politických stran právě uzákoněním finančního stropu volební kampaně, neboť volná a svobodná soutěž politických stran může spočívat i v tom, že vítězem voleb se stane ten, který svoji volební kampaň povede intenzivněji a tím více za ni zaplatí. Proti uzákonění finančních stropů ve volební kampani se vyjadřuje také Vojtěch Šimíček, když říká, že takovéto ustanovení by mohlo porušovat § 17, odst. 4 Listiny⁷⁷, tedy že: „*Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“ Vzhledem k uzákonění limitů v zákoně o volbě prezidenta však tato obava v současnosti zdá jako lichá.

5.3.1) Shrnutí

Ve věci kontroly hospodaření politických stran považují povinnost předkládat každoroční finanční zprávu za velice vhodnou úpravu. V zákoně o sdružování v politických stranách a politických hnutích jsou jasně upraveny nejen náležitosti této finanční zprávy⁷⁸, ale zároveň zde nalezneme i vymezení, jaká bezúplatná plnění či dary nesmí politická strana přijmout⁷⁹ a postup v případě porušení tohoto ustanovení⁸⁰. Velice kvitují, že finanční zpráva je dostupná veřejnosti, avšak v současnosti pouze v Kanceláři Poslanecké sněmovny. Tímto se seznámení s obsahem zprávy stává pro určité skupiny obyvatel obtížným či úplně nemožným. Účel veřejnosti finanční zprávy by byl jistě lépe naplněn, kdyby zpráva byla zveřejňována např. na internetu.

⁷⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Limity výdajů na volební kampaň. *JINÉ PRÁVO* [online]. 21. 12. 2010 [cit. 2015-03-19]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>

⁷⁸ § 18 zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích

⁷⁹ § 19 zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích

⁸⁰ § 19a zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích

Dále nepovažuji za šťastné řešení, že finanční zpráva je předkládána Poslanecké sněmovně, neboť kontrolu financování politických stran by měl provádět někdo jiný, než právě členové politických stran, kteří jsou zároveň i členy Poslanecké sněmovny. Navíc dle Vojtěcha Šimíčka Poslanecká sněmovna kontroluje pouze úplnost výroční finanční zprávy, nikoli její správnost⁸¹. Aby byla posílena transparentnost financování politických strany, bylo by třeba kontrolovat výroční finanční zprávu i z hlediska zákonnosti nabytí a vydání finančních prostředků. Pokud Ústavní soud zakázal pro kontrolu výročních finančních zpráv NKÚ, je třeba najít jiný, akceptovatelnější orgán. Napadá mě jako možnost zřídit pod ministerstvem financí nezávislou komisi složenou z odborníků, jako je např. akreditační komise pod ministerstvem školství, která finanční zprávy posoudí a v případě zjištěných nedostatků doporučí další postup. Konečné vyřešení by bylo v rukou Poslanecké sněmovny, avšak názorem odborné komise by byla vázána. V takovém případě by byl naplněn požadavek Ústavního soudu, tedy že „*finanční kontrola ze strany státu musí respektovat autonomii politických stran a politických hnutí a jejich hospodaření finančními prostředky*“⁸², neboť navrhovaný orgán by nekontroloval hospodárnost a účelnost vynaložených finančních prostředků, avšak pouze legalitu a správnost jejich nabytí a vydání, a zároveň by finanční zprávy nebyly kontrolovány orgánem, o jehož nestrannosti může být v této věci pochybováno.

K celkové lepší transparentnosti financování rozpočtu volební kampaně zároveň i nenarušování volné a svobodné soutěže politických stran by přispěla podrobnější zákonná úprava týkající výdajů na volební kampaň, neboť jak uvádí Stanislav Balík: „*Liberální systém kontroly financování politických kampaní v České republice vlastně ani neumožňuje přesně zjistit, kdo platí a vyúčtovává všechnu reklamní inzerci kandidátů ve volbách.*“⁸³. Zákonodárci zde jako předloha může sloužit zákon o volbě prezidenta, avšak nejlépe s drobnými úpravami. Kupříkladu volební účet, tak jak je upraven v § 24 zákona o volbě prezidenta republiky, považuji za velice vhodnou úpravu, ovšem pro lepší kontrolu financování volební kampaně nejen pro stát, ale i pro voliče, bych zde

⁸¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Limity výdajů na volební kampaň. *JINÉ PRÁVO* [online]. 21. 12. 2010 [cit. 2015-03-19]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>

⁸² Viz. nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 10. 1995 se sp. zn. Pl. ÚS 26/94

⁸³ BALÍK, Stanislav. *Krajské volby 2012*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2013, str. 43

stanovila povinnost transparentního účtu. Bylo by však v nutné v každém volebním zákoně speciálně upravit časové určení, k jakému dni zde musejí být převedeny veškeré finanční prostředky určené pro volební kampaň, tak aby tato úprava byla účelná.

Za zvážení také stojí, zda by volné a svobodné soutěži politických stran nepřispělo zavedení finančních stropů volební kampaně. Já bych v celku souhlasila s tímto návrhem, avšak jak jsem již uvedla výše, bylo by třeba správně nastavit výši stropu. Jako příklad je zde možné uvést, že ČSSD v roce 2011 navrhovala limit u voleb do Poslanecké sněmovny ve výši 80 000 000,- Kč a zároveň povinnost transparentního účtu.⁸⁴

V § 38 zákona o volbě prezidenta je upraveno zveřejnění údajů o financování volební kampaně. V případě volby prezidenta se mi jeví toto ustanovení jako účelné, neboť kandidát je zde primárně sám za sebe, je tedy nutné nějakým způsobem zkontrolovat jeho účetnictví. V případě např. voleb do Poslanecké sněmovny je každý kandidát na kandidátní listině nějaké politické strany či hnutí či jejich koalicí, které musí každoročně překládat zprávu o svém financování Poslanecké sněmovně. Z tohoto důvodu je diskutabilní, zda by v tomto případě nebylo uzákonění povinnosti předkládat další zprávu, týkající se speciálně jen financování volební kampaně, zbytečné a účel by byl splněn zahrnutím vyúčtování výdajů na volební kampaň do každoroční zprávy pro Poslaneckou sněmovnu. Pro samostatnou zprávu o financování volební kampaně však hovoří fakt, že ta by bezprostředně následovala volby, tedy by zde byla pro kontrolující orgán větší přehlednost a kontrola by tedy mohla být důkladnější a účelnější. Pokud však volby budou o několik měsíců dříve, než bude odevzdávána celková finanční zpráva Poslanecké sněmovně, je otázkou, zda již takové prodlení není moc dlouhé a kontrola pak postupně neztrácí na významu.

Pokud by byla přijata zákonná úprava financování volební kampaně i v případě jiných voleb, než jen prezidentských, bylo by vhodné vztáhnout na ně také řízení ve věci porušení financování volební kampaně dle § 90a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále je „SŘS“),

⁸⁴ ČSSD navrhuje limit 80 miliónů na volební kampaň do Sněmovny. *Novinky.cz* [online]. 22. 4. 2011 [cit. 2015-03-19]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/231554-cssd-navrhuje-limit-80-milionu-na-volebni-kampan-do-snemovny.html>

které by bylo třeba případně upravit dle uzákoněných náležitostí financování volební kampaně.

5.4) Úvahy de lege ferenda k narušení principu svobodných voleb – manipulace s voliči

Kde již končí řádné vedení volební kampaně a nastává uplácení či jiná manipulace s voličem, je vysvětleno pod bodem 4.2.4). Tento způsob vedení volební kampaně je vysoce nepřipustný z důvodu narušování volné soutěže kandidátů během volební kampaně, což potvrzuje judikát Krajského soudu v Ostravě: „*Podplácení voličů, tj. předávání peněz konkrétním voličům za volební hlas odevzdaný konkrétní volební straně či konkrétnímu kandidátovi (pojetí volební kampaně obchodně-tržním způsobem), představuje závažný volební delikt narušující volnou soutěž volebních subjektů garantovanou čl. 5 Ústavy ČR a čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.*”⁸⁵

Možnost obrany proti ovlivňování výsledku voleb tímto způsobem je podání návrhu k Nejvyššímu správnímu soudu na vyslovení neplatnosti voleb, hlasování nebo volby konkrétního kandidáta. Pachatel porušení svobody voleb ve smyslu zákazu ovlivňování voliče volit určitým způsobem za úplatu či jinou výhodu může být dle § 351 trestního zákoníku, který se týká maření přípravy a průběhu voleb a referenda, odsouzen k trestu odnětí svobody na 6 měsíců až 3 léta.

5.4.1) Shrnutí

V případě narušování principu svobody voleb manipulací s voličem kvitují trestní postih pachatele případného maření přípravy a průběhu voleb a referenda, kdy v § 351 trestního zákoníku je uvedeno jak ovlivňování voliče volit určitým

⁸⁵ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 11. 2010 s č. j. 22 A 151/2010 - 132

způsobem za úplatu či jinou protislužbu, tak ovlivňování voliče volit určitým způsobem za úplatu násilím, pohrůžkou násilí nebo lstí.

V řízení o neplatnosti voleb, hlasování nebo volby konkrétního kandidáta považuji za účelnější pro lepší státní kontrolu řádného průběhu voleb, aby řízení nebylo pouze na návrh, aby mohlo se zahájit i z moci úřední.

Je otázkou, zda by bylo vhodné v zákoně výslovně určit, kdy již je možné určité jednání označit za manipulaci s voličem. Osobně si myslím, že pro tyto účely stačí § 351 trestního zákoníku, kde je uvedeno, že k maření přípravy a průběhu voleb a referenda, tedy manipulaci s voličem, dochází, když někdo za protislužbu hlasuje „*v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle*“.

6) Závěr

Cílem mé práce bylo představení a rozbor 4 problémů volebních kampaní, svobody projevu, negativní kampaně, financování a rozpočet volební kampaně, narušování principu svobodných voleb manipulováním s voliči. V této souvislosti jsem chtěla za pomoci judikatury a odborné literatury zjistit, jak a zda vůbec může zákonodárce novou právní úpravou těmto 4 problémům při vedení volební kampaně předejít. Současně jsem měla za cíl vymezení pojmu volební kampaně a zhodnocení její právní úpravy.

Při psaní práce jsem postupovala v souladu s tímto stanoveným cílem a pokusila se přinést nejen ucelený teoretický pohled na volební kampaň a vybrané problémy, které se jí týkají, ale také praktické řešení těchto problémů a tím stanovení mezí volební kampaně. Pokud někde nepřináším návrh de lege ferenda, popisuji, v jakých ohledech mi právní úprava přijde dostatečná.

Nejdříve jsem se věnovala samotnému vymezení pojmu volební kampaně, neboť každý z nás ví, o co se jedná, avšak zajímalo mě, jak je tento pojem definován odborně. Zjistila jsem, že první zákonnou definici přinesl až zákon o volbě prezidenta, do té doby pojem volební kampaně vymezovala víceméně jen judikatura a odborná literatura.

Ve třetí kapitole jsem se zaměřila na právní úpravu volební kampaně. Zjistila jsem, že je velmi kusá a nesjednocená. Je zde patrné spolehnutí se zákonodárce na fakt, že případné nejasnosti budou upraveny judikaturou. Pro přehled jsem zákony upravující volební kampaň rozdělila do 4 skupin, které jsem poté podrobněji rozebírala. Zjistila jsem, že meze volební kampaně ve smyslu tématu této práce zákony určují jen velice okrajově, převážně jen neurčitým požadavkem na čestnost a poctivost vedení volební kampaně, případně s dodatkem zákazu šíření nepravdivých informací o protikandidátovi. Zákonnou úpravu technické stránky vedení volební kampaně však považuji za zdařilou, jelikož je rozsáhlá a dosti podrobná.

Ve čtvrté kapitole jsem se již věnovala samotnému vedení volební kampaně. Jelikož je velice obtížné zobecnit vedení volební kampaně, vytvořit

v tom nějaký systém, rozhodla jsem se pro účely ve zkratce přiblížit vedení volební kampaně v praxi očima voliče a to z hlediska nejen časového, ale i úkonového, tedy komplexní obraz toho, jak volič může vnímat volební kampaň. Poté jsem již přistoupila k jádru práce, rozboru 4 problémů vznikajících při vedení volební kampaně a v další kapitole přiblížení a zhodnocení možností jejich řešení.

Ve druhé části čtvrté kapitoly jsem představila 4 problémová témata, kterým jsem se dále v práci věnovala, a to nejen z pohledu zákonného vymezení, ale i z pohledu judikatury či odborné literatury. Tato kapitola je pojata jako primární rozbor a přiblížení těchto témat čtenáři, aby ve čtvrté kapitole, věnující se návrhům de lege ferenda, byl již uveden do problematiky.

Pátou kapitolu jsem věnovala zhodnocení zjištěných poznatků a případným návrhům de lege ferenda. Každou podkapitolu týkající se 1 problémového tématu jsem rozdělila na dva body, kdy v prvním shrnuji zjištěné poznatky a případně již upozorňuji na nedostatečnou právní úpravu, ve druhém bodě pak v návaznosti na první nabízím možný způsob zákonné úpravy, který by věc mohl vyřešit, či uvádím, v čem považuji nynější zákonnou úpravu za dostatečnou. Tento, na pohled možná složitější způsob, jsem zvolila z důvodu lepší přehlednosti a zároveň pozvolnějšího uvádění do problematiky, aby čtenář měl přehled o řešené věci.

Ačkoli jsem na počátku psaní práce věděla, že zákon vedení volební kampaně, resp. její meze nijak významně neupravuje, překvapilo mě, jak je zákonná úprava v této věci neúplná. K vytvoření úplného obrazu o volební kampani a jejich mezí je třeba prozkoumat i judikaturu a zjištěné okolnosti doplnit skromným počtem odborné literatury, která se na toto téma vyskytuje.

V otázce svobody projevu jsem došla k závěru, že zákonná úprava je zde dostatečná. Ačkoli se svobodě projevu volební zákony nijak rozsáhle nevěnují, je zde možnost analogického použití jiných kvalitních zákonů a zároveň jsou dle mého názoru velice dobře upravena sankční opatření v případě překračování mezi svobody projevu.

U negativní kampaně je znatelná snaha zákonodárce o její regulaci, a to převážně prostřednictvím mediálních zákonů, což považuji za vhodné. Jak jsem navíc psala výše, v naprosté většině nesouhlasím s příliš rigidní zákonnou

úpravou. Základem právní úpravy předcházení negativní kampaně ve volebních zákonech tedy považuji za dostačující požadavek čestného a poctivého vedení volební kampaně s dodatkem o zákazu šíření nepravdivých informací o protikandidátovi. Společně s úpravou v mediálních zákonech se podle mě zákonodárci podařilo zabránit vysoce agresivním negativním kampaním, které vedly jen k znechucení a dezorientaci voliče, a zároveň byl ponechán prostor pro odpovědnost každého kandidáta za styl vedení své volební kampaně.

V souvislosti s financováním a rozpočtem politických stran a hnutí je patrné, že zákonodárce usiluje o větší kontrolu a průhlednost tohoto financování. Jak jsem již uvedla v bodě 5.3.1) pro dotažení této úpravy bych považovala za vhodné, aby výroční finanční zprávu nekontrolovala Poslanecká sněmovna a dále změnu zveřejňování této finanční zprávy způsobem, který bude přístupnější pro širší skupinu obyvatel. V souvislosti s financováním a rozpočtem přímo volební kampaně se zamýšlím, zda by zde byla vhodná obdobná úprava jako v zákoně o volbě prezidenta.

Narušení svobodného principu voleb způsobem manipulování s voličem stejně jako svoboda projevu není ve volebních zákonech výrazně upravena. Kvituji však sankci v § 351 trestního zákoníku pro pachatele a dále pak možnost zneplatnění voleb, hlasování či volby kandidáta. Zde bych však považovala za účelnější, aby bylo možno řízení zahájit i z moci úřední.

Během celé práce jsem se setkávala s jedním problémem a to nejednotnou úpravou volební kampaně díky tomu, že každá volební kampaň je upravena zvlášť v samostatném volebním zákoně. Některá úprava je obsáhlejší, některá méně a poté vznikají nejasnosti, které záležitosti je možné analogicky dovodit a které ne⁸⁶. Je otázkou pro zákonodárce, zda by nebylo vhodné vytvořit samostatný zákon upravující obecné náležitosti týkající se všech voleb, který by rovněž krom již uzákoněných technikálií stanovoval meze volební kampaně nejen tak, jak je naznačeno v této práci.

⁸⁶ Viz první usnesení ve věci Krupka - usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010 s č. j. 15 A 92/2010 - 51

Resumé

As a topic of my thesis I chose 'The limits of an election campaign'. The aim of this work was primarily the definition of the election campaign from the perspective of the law, case law and literature; a comprehensive evaluation of its legislation; but mainly introduction to analysis of four issues of election campaigns – a freedom of expression, a negative campaigning, funding and budget of a election campaign and a breach of the principle of free elections – manipulation with voters and finally subsequent proposals '*de lege ferenda*', that could avoid the problems.

The work is divided into six chapters, in which I dealt with the definition of the election campaign, because each of us knows what the election campaign is, but I was wondering how that term is defined expertly. I also focused on the legal regulation of the election campaign, which is very patchy and I tried to bring a comprehensive overview of laws that somehow organize the election campaign.

Afterwards I have approached the fundamental part of the work, i.e. the governing of the election campaign in practice, where I focused mainly on the analysis of the 4 above stated problems that can arise during the governing an election campaign, and in the next chapter I have focused on evaluation of legislation that prevents the occurrence of these problems and possible proposals *de lege ferenda*.

In last - sixth chapter, you can find a summary of procedure used during writing this thesis and summary of detected matters.

Seznam použité literatury

Monografie

BALÍK, Stanislav. *Krajské volby 2012*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2013, 261 s. ISBN 978-80-210-6641-0.

BRADOVÁ, Eva. *Negativní kampaně a politická reklama ve volbách*. Olomouc: Periplum, 2008, 134 s. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-44-0.

CHALOUPKOVÁ, Helena. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xvi, 762 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-143-7.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3.

LEBEDA, Tomáš. *Voliči a volby 2006*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007, 234 s. ISBN 978-80-7330-126-2.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, xiv, 935 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-869-9.

ŠARADÍN, Pavel. *Politické kampaně, volby a politický marketing*. Vyd. 1. Olomouc: Periplum, 2007, 142 s. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-36-5.

Volby - svátek demokracie, nebo pletich?. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2012, 205 s. ISBN 978-80-210-5823-1.

Krajské volby 2012 v Ústeckém kraji. Vyd. 1. Editor Pavel Maškarinec, Petr Bláha. Ústí n. [nad] Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty

Purkyně v Ústí n. Labem, 2013, 153 s. Acta Universitatis Purkynianae, Facultatis Philosophicae. ISBN 978-80-7414-623-7.

Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. 1. vyd. Editor Břetislav Dančák, Vít Hloušek, Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006, 309 s. ISBN 80-210-4062-9.

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/998 Sb.

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Code électoral

Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005 se sp. zn. Pl. ÚS 73/04

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 2005 se sp. zn. Pl. ÚS 10/03

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 1. 2011 s č. j. Pl. ÚS 57/10 – 2

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. října 1995 se sp. zn. Pl. ÚS 26/94

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 12. 2005 se sp. zn. 30 Cdo 993/2005

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 3. 2008 se sp. zn. 30 Cdo 5018/2007

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 7. 2006 s č. j. Vol 60/2006 – 1

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 6. 2006 s č. j. Vol 15/2006 - 20

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 11. 2008 s č. j. Vol 7/2008- 13

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 2. 2013 s č. j. Vol 33/2013- 45

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 6. 2009 s č. j. Pst 22/2008- 41

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 6. 2006 s č. j. Vol 15/2006- 20

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26. 6. 2006 s č. j. Vol 17/2006- 25

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 2. 2013 s č. j. Vol 33/2013- 45

Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 4. 7. 2006 s č. j. Vol 60/2006 - 1

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 11. 2010 s č. j. 22 A 151/2010 – 132

Usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010 s č. j. 15 A 92/2010 - 51

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 3. 2011 s č. j. 15A 92/2010 – 118

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 6. 2011 s č. j. 15A 34/2011 – 57

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 10. 2011 s č. j. 15A
59/2011 - 85

Internetové zdroje

ČSSD navrhuje limit 80 miliónů na volební kampaň do Sněmovny. *Novinky.cz* [online]. 22. 4. 2011 [cit. 2015-03-19]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/231554-cssd-navrhuje-limit-80-milionu-na-volebni-kampan-do-snemovny.html>

ČSSD si kupovala hlasy, Sobotka vyhrožuje vyloučením. *Aktuálně.cz* [online]. 11. 11. 2010 [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/regiony/ustecky/cssd-si-kupovala-hlasy-sobotka-vyhrozuje-vyloucenim/r~i:article:682683/>

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Limity výdajů na volební kampaň. *JINÉ PRÁVO* [online]. 21. 12. 2010 [cit. 2015-03-19]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>

ŠEVČÍK, Miroslav. O financování politických stran. *Liberální institut* [online]. 14. 6. 2000 [cit. 2015-03-18]. Dostupné z: <http://libinst.cz/clanky-a-komentare/1005-o-financovani-politickyh-stran/>

Šance úspěšné komunikace. *Politický marketing* [online]. [cit. 2015-03-11]. Dostupné z WWW: <http://lide.fmk.utb.cz/users/juraskova/files/soubory/politicky-marketing-2009---prezentace.ppt>

V Bílině a Chomutově se budou opakovat obecní volby, rozhodl soud. *České noviny.cz* [online]. 19. 11. 2014 [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/v-biline-a-chomutove-se-budou-opakovat-obecni-volby-rozhodl-soud/1149119>

HENDRYCH, Dušan, Miroslav BĚLINA, Josef FIALA, Pavel ŠÁMAL, Pavel ŠTURMA a Ivana ŠTENGLOVÁ. Volební kampaň. *Beck-online: Právníký slovník* [online]. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009 [cit. 2013-11-24]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrguxhm33mmvrg42k7nnqw24dbny>

Za „konečné řešení cikánské otázky“ ve spotu Národní strany padla podmínka. *IDNES.cz* [online]. 10. 12. 2009 [cit. 2015-03-14]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/za-konecne-reseni-cikanske-otazky-ve-spotu-narodni-strany-padla-podminka-1q6-/krimi.aspx?c=A091210_164914_krimi_jba