

Západočeská univerzita v Plzni

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA ÚSTAVNÍHO A EVROPSKÉHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

MEZE PŘEDVOLEBNÍ KAMPANĚ V ČR

Marek Plojhar

Plzeň, 2013

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok 2012/2013

Diplomová práce

Jméno a příjmení:	Marek Plojhar
Osobní číslo:	R08M257P
Studijní program:	M6805 Právo a právní věda
Studijní obor:	Právo
Název tématu:	Meze předvolební kampaně v ČR
Zadávací katedra:	Katedra ústavního a evropského práva
Vedoucí diplomové práce:	JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D. Katedra ústavního a evropského práva

Plzeň, 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Meze předvolební kampaně zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k jejímu sepsání, byly citovány v poznámkách a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

.....

Děkuji JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D. za vstřícnost, trpělivost, cenné rady a připomínky, které mi při zpracování diplomové práce poskytla.

Obsah

1	Úvod.....	1
2	Vymezení pojmu předvolební kampaň	3
2.1	Definice pojmu předvolební kampaň	3
2.1.1	Legální definice.....	3
2.1.2	Předvolební kampaň v soudní judikatuře.....	4
2.1.3	Předvolební kampaň v odborné literatuře	6
2.1.4	Shrnutí definice	6
2.2	Dělení předvolební kampaně.....	7
2.2.1	Rozdělení z hlediska časového.....	7
2.2.2	Rozdělení z hlediska obsahového	9
2.2.3	Závěrem k dělení volební kampaně	12
3	Právní úprava předvolební kampaně.....	13
3.1	Ústavní zákony	14
3.2	Volební zákony.....	15
3.3	Mediální zákony	17
3.3.1	Právní úprava veřejnoprávních médií	17
3.3.2	Právní úprava soukromoprávních médií	19
3.3.3	Další mediální zákony.....	21
3.4	Ostatní související zákony	21
3.5	Závěrem k právní úpravě předvolební kampaně	23
4	Svoboda projevu v předvolební kampani.....	25
4.1	Svoboda projevu jako základní lidské právo.....	25
4.2	Exkurz do jednotlivých soudních případů.....	27
4.2.1	Kauza senátorky Lastovecké.....	27
4.2.2	Kauza senátora Nádvorníka	29
4.2.3	Kauza prezidentských voleb	31

4.3	Závěrem k exkurzu do soudní judikatury	33
4.4	Třetí osoby v předvolební kampani	34
4.4.1	Porušení pravidel ze strany sympatizantů	35
4.4.2	Porušení pravidel ze strany sdělovacích prostředků	36
4.5	Meze svobody projevu z hlediska hlásání určitých myšlenek.....	38
4.5.1	Meze svobody projevu - nacismus.....	39
4.5.2	Meze svobody projevu - komunismus	40
4.6	Závěrem k mezím svobody projevu z hlediska hlásání určitých myšlenek	41
5	Financování předvolební kampaně	42
5.1	Obecně k financování politických stran	42
5.1.1	Financování politických stran ze soukromých zdrojů.....	43
5.1.2	Financování politických stran z veřejných zdrojů	43
5.2	Financování politických stran v ČR	44
5.2.1	Příjmy politických stran z veřejných zdrojů v České republice.....	45
5.2.2	Příspěvek na volební náklady a volební kauce	46
5.2.3	Příjmy politických stran ze soukromých zdrojů	47
5.2.4	Kontrola hospodaření politických stran	47
5.3	Finance v předvolební kampani	48
5.3.1	Financování přímé.....	48
5.3.2	Financování nepřímé	49
5.4	Limity výdajů v předvolební kampani	50
5.4.1	Měkká limitace.....	50
5.4.2	Tvrdá limitace	51
5.5	Právní úprava finanční limitace v zákoně o volbě prezidenta republiky.....	52

6	Právní úprava předvolební kampaně v SRN	54
6.1	Úprava předvolební kampaně v základním volebním zákoně.....	54
6.2	Financování předvolební kampaně v SRN.....	57
6.2.1	Financování z veřejných zdrojů.	57
6.2.2	Financování ze soukromých zdrojů	58
6.2.3	Kontrola hospodaření politických stran	59
6.2.4	Výdaje na předvolební kampaň.....	59
6.3	Závěrem k právní úpravě předvolební kampaně v SRN	60
7	Závěr	61
	Resumé.....	64
	Seznam použité literatury.....	65
	Knižní literatura	65
	Články v odborných časopisech.....	65
	Judikatura	66
	Právní předpisy	67
	Internetové zdroje.....	69
	Ostatní zdroje	70

1 Úvod

Téma předvolební kampaně bylo v mých očích na první pohled tématem nesmírně zajímavým. O to větším překvapením pro mě byl poměrně nízký zájem o tuto problematiku ze strany odborné veřejnosti, což usuzuji zejména z malého počtu odborné literatury na toto téma, kde navíc převládají spíše příležitostné stati a články v odborných právních časopisech. To ale rozhodně nemůže být překážkou k důkladnému prozkoumání této oblasti, jejíž název svádí především k hodnocení ze strany politologů. Své místo má totiž rozhodně i v oblasti práva, což by měla ukázat i tato práce.

Jejím cílem by mělo být v první řadě obohatit čtenáře o přehled právní úpravy předvolební kampaně, který nelze jistě spatřovat pouze ve volebním zákonodárství, ale snaží se podat širší přehled všech zákonů, které s kampaní mohou přijít do styku. Zvláště doba informačních technologií a mediálního světa svádí k prozkoumání oblasti mediálního práva a toho, jaký může mít k předvolební kampani vztah. Ještě předtím ale nelze začít bez vymezení jejího předmětu a toho, co vše lze do předvolební kampaně zahrnout a co jí vlastně nazýváme. Nebude jistě na škodu mít na paměti pravidlo, které říká, že když se sejdou dva právníci, poskytnou vám tři právní názory. I proto se na tento pojem podívám nejen v oblasti zákonů, ale zkusím do něj zahrnout též jeho vymezení v soudní judikatuře a taktéž pohled odborníků na tuto problematiku, jejichž erudovanost a přehled v této oblasti je nepochybně větší, než můj. Zároveň je třeba říci, že v literatuře jsou někdy pojmy volební kampaň a předvolební kampaň zaměňovány a stavěny do téže roviny. Ačkoliv tedy v této práci budu pracovat převážně s pojmem předvolební kampaň, nelze vyloučit, a pro potřeby této práce to pokládám za nezbytné, že budu někdy hovořit i o volební kampani. V mých očích se totiž jedná pouze o gramatickou odchylku, nikoliv faktickou.

Stěžejním tématem celé práce jsou ovšem meze předvolební kampaně. Již při letmém zamyšlení se nabízejí především dvě oblasti, ve kterých je možno je stanovovat a které budou zřejmě nejčastěji diskutovaným problémem této tematiky: meze z hlediska svobody projevu a meze z hlediska financování.

Ačkoliv se oblast svobody projevu může jevit spíše jako oblast teoretického pojednání a filozofického zamyšlení, co lze ze strany účastníků v předvolební kampani ještě tolerovat a co již ne, toto by mělo být spíše doprovodným jevem. Základ této části bude spočívat v prozkoumání některých soudních nálezů a dalších “mediálně známých“ případů a pokusit se vypořádat jistá pravidla pro stanovení pomyslných hranic, které budou mít právní opodstatnění. Rovněž bych se však rád zaměřil na svobodu projevu z hlediska hlásání určitých myšlenek a ideologií, jejichž extrémnost způsobuje snahy o jejich omezení v oblasti veřejného života a tím pádem i v předvolební kampani.

Financování předvolební kampaně je tématem vysoce aktuálním, neboť spolu s přímou volbou prezidenta republiky byl do našeho volebního zákonodárství aplikován institut tzv. finančního limitu na kampaň, který spočívá v přesně stanoveném výdajovém limitu finančních prostředků na předvolební kampaň pro jednotlivé kandidáty. Stěžejním cílem této kapitoly by tedy mělo shrnutí základů v oblasti nejen financování samotné předvolební kampaně, ale též politických stran, které spolu úzce souvisejí.

V neposlední řadě by se tato práce neměla spokojit s pouhým konstatováním stavu právní úpravy v našem zákonodárství, ale též nahlédnout do právní úpravy i za našimi hranicemi, neboť ty mohou být často zdrojem inspirace pro návrhy de lege ferenda, zvláště u tak všeobecného tématu, jakým je předvolební kampaň, neboť ta probíhá ve všech demokratických zemích. K tomuto srovnání jsem si vzal na pomoc právní úpravu ve Spolkové republice Německo. Jelikož by podrobné zkoumání všech německých právních předpisů, které souvisejí s předvolební kampaní, mohlo přesahovat rámec práce, pokusím se o toto srovnání alespoň u hlavních volebních předpisů a u financování předvolební kampaně, které je ve veřejné sféře předmětem diskuzí.

Závěrem se pokusím prezentovat získané poznatky a zamyslet se nad právní úpravou předvolební kampaně v českém zákonodárství, zda je její úprava dostatečná, kde lze spatřovat nedostatky a jakým způsobem lze případné nedostatky napravit. V neposlední řadě by mělo být v závěru konstatováno, zda lze vůbec stanovovat meze, a případně jakým způsobem by tak mělo být činěno v právním řádu.

2 Vymezení pojmu předvolební kampaň

2.1 Definice pojmu předvolební kampaň

Předvolební kampaň může být předmětem zkoumání mnoha oborů a vědeckých disciplín, ať už se jedná o politologii, sociologii, psychologii nebo v neposlední řadě i právní vědu. Předmětem této práce je pochopitelně její zkoumání v posledním jmenovaném případě. Nelze tudíž začít jinak, než vymezením jejího předmětu, tedy co to předvolební kampaň vlastně je. Samotná definice přitom není tak snadným úkolem, jak by se mohlo na první pohled zdát, o čemž svědčí i fakt, že se do našeho volebního zákonodárství dostala až v loňském roce spolu se zavedením přímé volby prezidenta republiky. Nesnadnost jasného definování může mít několik příčin: roztržitost volebního zákonodárství, malý zájem o danou problematiku ze strany právní vědy, anebo zkrátka to, že není úplně jasné, jak stanovit hranice toho, kde předvolební kampaň začíná, čeho všeho se týká a co do ní lze zahrnout. Kromě zákonné definice tak pomoc v tomto případě budu hledat v soudní judikatuře a odborné literatuře.

2.1.1 Legální definice

Legální definici volební kampaně nalezneme v zákoně o přímé volbě prezidenta republiky v § 35 odst. 1: *„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.“*¹ Tento odstavec je tak první snahou o vytvoření legální definice, neboť v předchozí právní úpravě nic takového nenalezneme.

¹ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Je u něho patrná inspirace soudní judikaturou, zejména ze strany Nejvyššího správního soudu. Pro účely této práce by však mohlo být na škodu smířit se pouze s touto legální definicí, a proto považuji za nezbytný též exkurz do soudní judikatury a odborných názorů, na jehož základě je možné říci, zda je taková definice dostačující.

2.1.2 Předvolební kampaň v soudní judikatuře

Předvolební kampaní, potažmo volební úpravou jako takovou, se ve svých nálezech již několikrát zabýval Ústavní soud, přičemž lze z jeho judikatury vyčíst, že úpravu volebního práva v ČR podrobuje kritickému hodnocení. Není zřejmě náhodou, že lze v jeho nálezech nejrůzněji nalézt odkazy na zahraniční úpravu volebního zákonodárství. V jeho judikatuře však není snadné nalézt jednoznačnou definici, což lze snad přičítat tomu, že se předvolební kampaň bere jako všeobecně známý pojem, který není třeba jasněji vymezovat. V nejobecnějším možném smyslu ji Ústavní soud vymezuje jako „jeden z aspektů hodnocení řádně prováděných svobodných a demokratických voleb.“² Podrobnější definici pak nabízí v jiném svém nálezu, kde aktivní volební kampaň uvádí jako „zamýšlené a cílené agitace, účelově směřované pro politické strany, koalice a kandidáty.“³ To je nicméně poněkud neúplné, neboť předvolební kampaň, jak ještě později rozeberu, lze dělit do několika fází.

To Ústavní soud připouští i v dalším svém nálezu, kde uvádí, že „volební kampaň lze logicky a racionálně vzato vést z normativního pohledu jen tehdy, jsou-li vyhlášeny volby... to přirozeně neznamená, že voliče neovlivňuje množství dalších významných dlouhodobých faktorů z hlediska algoritmu – získávání informací pro volební rozhodnutí – uvědomování si vlastních zájmů – zaujetí stanoviska a vyhodnocení – rozhodnutí hlasovat pro určitou stranu nebo kandidáta. Jde o dlouhodobý proces utváření si volebních preferencí.“⁴

² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04

³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I.ÚS 526/98

⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04

Ústavní soud též rozlišuje pojem volební kampaň a volební agitace. Zatímco volební kampaní má na mysli dlouhodobou činnost, kterou lze dělit do několika fází, které mají různou intenzitu, volební agitací má na mysli právě jednu z fází volební kampaně, která je co do intenzity zřejmě nejsilnější.⁵ V jednom z jeho nálezů je též odkaz na právní názor Nejvyššího soudu, podle něhož se volební agitací rozumí „*provádění aktivní cílené propagační činnosti samotného kandidáta na poslance (politické strany, koalice), sledující ovlivnění voličů, popř. provádění takové činnosti na jejich pokyn, žádost, s jejich souhlasem nebo s jejich vědomím, a to v době 48 hodin před zahájením voleb.*“⁶ Jako smysl předvolební kampaně v pluralitní demokracii pak Ústavní soud označuje „*nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat zvolenou funkci.*“⁷

Volební kampaní se ve svých nálezech pravidelně zabývá též Nejvyšší správní soud, což ostatně vyplývá z jeho rozhodovací činnosti ve věcech volebních. Ten volební kampaň dělí na pozitivní a negativní, přičemž podstatou volební kampaně je pro něho „*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).*“⁸ Mezi hlavní čtyři cíle patří: „*informovat voliče, přesvědčit voliče, posílit stávající podporu svých stoupenců a mobilizovat voliče.*“⁹ Volební kampaň též považuje za jednu z forem výkonu základních práv, jakými jsou právo svobody projevu, právo na informace, právo shromažďovací nebo právo sdružovací.¹⁰

⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04

⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 7. 1998, sp. zn. 11 Zp 22/98, zmíněno v Nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98

⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04

⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 60/2006 - 1

⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 40/2006 - 1

¹⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2006, čj. Vol 28/2006 - 1

Přestože se mi zdají být stanoviska Nejvyššího správního soudu komplexnější, než je tomu u Ústavního soudu, ani on dle mého názoru nepodává přesvědčivou a jasnou definici. I proto je nezbytné pokusit se ji hledat i v odborné literatuře.

2.1.3 Předvolební kampaň v odborné literatuře

Zájem o téma předvolební kampaně není ze strany právní vědy nikterak valný, i tak se však tomuto problému věnuje u nás několik odborníků, zejména pak na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně. I zde ale nemohu začít jinak než konstatováním, že snaha o definici je z jejich strany na toto téma minimální, v některých případech dokonce nulová. Těžko určit, zda je příčinou této absence natolik velká jistota, co se má předvolební kampaní na mysli a co vše do ní zahrnout, nebo naopak natolik velká nejistota, co do ní ještě zahrnout a co se jí má na mysli.

O definici volební kampaně se jako jedni z mála autorů pokusili Vojtěch Šimíček a Pavel Molek, kteří za volební kampaň považují „*snahu aktérů politického boje, podílejících se na volbách, o získání co největší přízně voličů pro své kandidáty a volební programy. Jejimi základními funkcemi jsou proto informovanost, identifikace a mobilizace.*“¹¹ Zde si lze povšimnout, že autoři se v poslední větě v podstatě shodují s názorem Nejvyššího správního soudu.

2.1.4 Shrnutí definice

Jak jsem již několikrát zmínil, problematika definování tolik kýženého pojmu předvolební kampaně není úplně snadná a jak odborníci, tak především soudní judikatura nejsou v této otázce zcela jednotní, což je však v jakékoliv vědě jev poměrně běžný. Přestože existuje nově možnost opřít se o legální definici, její znění mi pro účely práce připadá poněkud komplikované, a tak jsem se na základě studia předchozí literatury a judikatury rozhodl použít vlastní definici, která z těchto poznatků vychází.

¹¹ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, str. 154

Autor této práce pod pojmem předvolební kampaň rozumí souhrn činností a procesů, které bezprostředně souvisí s volbami a jejichž cílem je ovlivnění chování voličů a jejich rozhodnutí jít volit konkrétní politický subjekt. Domnívám se, že takováto definice není ani příliš obecná, aby mohla být zaměnitelná s jinými pojmy (např. že je vyjádřením práva na svobodu apod.), a zároveň je dostatečně určitá na to, aby bylo možno vztáhnout ji na celou předvolební kampaň. Pro účely této práce je tak nejlépe odpovídající.

2.2 Dělení předvolební kampaně

Již výše jsem uvedl, že předvolební kampaň lze rozdělit do několika úseků a jistě ji lze dělit i z několika hledisek. Pro účely této práce však považuji za dostačující rozdělit ji jednak z hlediska časového a dále z hlediska obsahového, neboť např. rozdělení podle způsobů jejího vedení by přesahovalo nejen rámec této práce, kterým je zkoumání především z hlediska financování a svobody projevu, ale podle mého názoru i právní rámec a zasahovaly by již do jiných oborů, jako jsou politologie, psychologie a další.

2.2.1 Rozdělení z hlediska časového

Přesné vymezení předvolební kampaně do jednotlivých fází z časového hlediska je poměrně obtížné. Naše právní úprava takto striktně žádné rozdělení nezná, a proto je takové rozdělení možné dovozovat jen na základě vlastní interpretace zákonů. Bylo by snad možné tvrdit, že předvolební kampaň probíhá v podstatě permanentně, přičemž tím máme na mysli soupeření z ideového hlediska a rozdělení na pravici a levicu, což se běžně používá v politologii. Takové dělení však není předmětem zkoumání právní vědy a ani být nemůže, neboť naše právo je sice založeno na jistých hodnotách, nelze je však rozebírat do takovéto hloubky.

Podle mého názoru je z právního hlediska možné časovou osu kampaně rozdělit do tří úseků. První úsek začíná již momentem vyhlášení výsledků předešlých voleb. V tuto chvíli končí předešlá volební kampaň, která je zakončena samotným aktem voleb a teprve od této chvíle je možno vůbec uvažovat o kampani nové. Taková kampaň sice nebude hned zpočátku tolik intenzivní, nicméně dle mého názoru již probíhá, jen ne natolik výraznými prostředky. Lze zde v zásadě hledat souvislost s tím, že politické strany jsou subjekty soukromého práva a mohou tak po celé volební období činit, co není zákonem zakázáno.¹² Nelze jim tudíž zakázat ani vedení volební kampaně mimo vymezené období. Volební kampaň v tomto případě nespočívá pouze ve vylepování plakátů nebo v televizních debatách a mediálních vystoupeních, ale má nejrůznější formy, jako je zaujímání stanovisek k různým vyskytnuvším se problémům, pořádání odborných seminářů a v krajním případě je možno sem zahrnout i nabírání nových členů do „svých vlastních řad“ neboť i v takovém případě je nutné přesvědčovat potenciaální uchazeče o správnosti svého volebního programu. Politické strany tedy vedou volební kampaň v podstatě permanentně, neboť získávání voličů nemusí být záležitostí pouze devadesáti dnů jednou za čtyři roky, nýbrž i permanentním působením ve veřejné sféře.

Druhý úsek začíná dnem vyhlášení voleb, přičemž tak se děje zpravidla 90 dnů před jejich konáním. Takto je tato doba upravena ve všech hlavních volebních zákonech. V této fázi nabírá volební kampaň na intenzitě, neboť jde o dobu, kdy je možné získat na svou stranu především nerozhodnuté voliče. Zpravidla proto dochází k rozmístování billboardů, zvýšení frekvence televizních debat, pořádání veřejných mítinků a akcí apod.

Třetí úsek pak vyplývá přímo z úpravy volební kampaně v jednotlivých volebních zákonech a liší se podle druhu voleb. Tento úsek začíná 16, resp. 10 dnů přede dnem voleb. Tato doba je charakterizována tím, že starosta může v této fázi volební kampaně vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů jednotlivých politických stran a koalic, případně kandidátů do Senátu, přičemž toto je omezeno zásadou rovnosti.

¹² MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, str. 154

V této chvíli nabývá kampaň nejvyšší intenzity a Ústavní soud jí nazývá tzv. horkou fází.¹³ Pro tuto fázi je taktéž příznačné, že se v ní mnohdy vyskytují jednání a činnosti, které jsou pak předmětem soudního přezkumu. Zůstává otázkou, zda toto členění nerozšířit dále ještě o čtvrtý úsek, kterým může být „ochranná doba“, v jejímž průběhu by měla být politická agitace poněkud utlumena, což se vztahuje na bezprostřední okolí volebních místností. Tento úsek vyčleňují Vojtěch Šimíček a Pavel Molek.¹⁴ Nedomnívám se však, že je zařazení tohoto úseku nutné. Je sice pravdou, že v době tohoto „moratoria“ může k utlumení jisté činnosti dojít, na druhou stranu je těžko představitelné, že by počínaje touto dobou došlo k zásadní změně v předvolební kampani, neboť, jak poznamenal též Ústavní soud, nelze si představit, že by mohlo v tak krátké době dojít ke stažení všech billboardů nebo plakátů, vymizení jakékoliv činnosti stran apod.¹⁵ I proto zařazení považuji sice za možné, pro účely této práce ale za nadbytečné a rozdělení na tři fáze za dostačující.

2.2.2 Rozdělení z hlediska obsahového

Výběr rozdělení z hlediska obsahového není náhodný. Za prvé úzce souvisí s jednou z kapitol této práce, kterou je svoboda projevu v předvolební kampani, která je na obsahu volební kampaně přímo závislá. Druhým důvodem je její výskyt v soudní judikatuře, neboť je to právě obsah volební kampaně, čím se musí volební soudnictví zabývat. Forma nebo způsob je mnohdy až doprovodným jevem. Vše vychází ze zásady, že volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, přičemž tou je třeba rozumět „*především takovou volební kampaň, která zajistí tzv. čistotu voleb.*“¹⁶ Hrubé porušení těchto pravidel může být důvodem vyhlášení neplatnosti voleb. Třetím důvodem je bezpochyby to, že jej lze nejlépe porovnávat z právního hlediska.

¹³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04

¹⁴ MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, str. 155

¹⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98

¹⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2006, čj. Vol 77/2006 - 1

V zásadě se lze při dělení z hlediska obsahového ztotožnit s dělením, které činí Nejvyšší správní soud. Ten ji dělí na předvolební kampaň pozitivní a na předvolební kampaň negativní, přičemž obě tyto formy v sobě mohou zahrnovat základní cíle, které jsou během předvolební kampaně sledovány a které spočívají ve snaze voliče informovat o svém programu, přesvědčit je, že je tento program správný (případně o nevhodnosti programu svého protivníka), posílit přesvědčení již rozhodnutých voličů, aby nemohli přejít ke konkurenci, a v závěru snaha donutit je jít k volbám.

2.2.2.1 Pozitivní předvolební kampaň

Pozitivní předvolební kampaň Nejvyšší správní soud vymezuje jako „*snahu přesvědčit voliče o tom, že jejich (politických stran) programová a personální nabídka je tou nejlepší*“¹⁷ Z takového vymezení vyplývají v zásadě dvě věci. Za prvé, politické strany (koalice nebo kandidáti) zde budou mluvit o sobě a o svých kvalitách. Nebudou tudíž nijak komentovat nebo jiným způsobem negativně hodnotit kampaň svých soupeřů a omezí se na vyzdvižení kladů svého programu nebo svých osobních vlastností. Negativní očeřování vlastního programu by v takovém případě působilo spíše pokusem o sebeironickou satiru. A za druhé, je menší pravděpodobnost, že by se takto vedená kampaň mohla stát předmětem soudního přezkumu, nebo dokonce zrušení voleb. Byť mohou být mnohé prezentace politických programů emocionálně vyostřené a vyjadřované v superlativech, které mají máloco společného s realitou, mělo by zůstat na posouzení voličů, zda je prezentovaný program politických stran realizovatelný. I přesto se takovéto kampaně najdou a obvykle v posledních letech souvisí s rasismem a xenofobií. Příkladem může být známý případ „konečné řešení otázky cikánské“, který ve svém předvolebním spotu vysílaném v České televizi a Českém rozhlasu slibovala Národní strana ve volbách do Evropského Parlamentu v roce 2009.¹⁸ Přestože se voleb tento případ bezprostředně týká, je otázkou, nakolik spadá do práva volebního a nakolik do práva trestního.

¹⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 60/2006 - 1

¹⁸ <http://zpravy.idnes.cz/za-konecne-reseni-cikanske-otazky-ve-spotu-narodni-strany-padla-podminka-1q6-/krimi.aspx?c=A091210_164914_krimi_jba>

2.2.2.2 Negativní předvolební kampaň

Negativní předvolební kampaň Nejvyšší správní soud vymezuje jako snahu politických stran odradit voliče od programu politických soupeřů.¹⁹ Právě v takto vedené kampani může nejčastěji docházet k překročení toho, co nazýváme čestnou a poctivou kampaní. Snaha očernit nebo jinak odradit od volby politických soupeřů je dnes běžným nástrojem vedení kampaně, ať už pomocí billboardů, vystoupení v médiích nebo souborných článků varujících před dopady aplikace soupeřova politického programu. Čím dál častěji je dnes bohužel veřejnost svědkem nejen souboje „ideového“, tedy toho, o čem je program strany (což by z věcného hlediska mělo být správné, neboť přesvědčení o tom, co je či není vhodné aplikovat na veřejné problémy, je přirozené a vyplývá ze subjektivního náhledu na život a vnitřního přesvědčení), ale též souboje osobnostního charakteru, který spočívá v diskreditaci osoby samotného soupeře. Záměrné zveřejňování informací z dřívějšího života či o aktuálních soukromých problémech je stále častějším terčem volebních kampaní a často může jít o informace spekulativní nebo v krajním případě lživé. Nedávno proběhnuvší prezidentská volební kampaň je toho dokonalou ukázkou.²⁰

Lživé nebo spekulativní informace zveřejněné o svém protikandidátovi však nutně nemusí znamenat vyhovění volební stížnosti. Vyšší míru strpení veřejné publicity během volební kampaně judikuje kupříkladu Evropský soud pro lidská práva, který konstatoval, že „v kontextu volební soutěže je konečně ostrost projevu tolerovatelnější než za jiných okolností.“²¹ Stejně tak náš Ústavní soud tuto myšlenku potvrdil, když uvedl, že „osoby veřejně činné, tedy politici, veřejní činitelé, mediální hvězdy aj., musí akceptovat větší míru veřejné kritiky než jiní občané ... co největší bohatost diskuze o věcech veřejných by měla být státní mocí regulována jen v míře nezbytně nutné.“²²

¹⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 60/2006 - 1

²⁰ Například výroky prezidentského kandidáta Miloše Zemana směřující vůči rodině Karla Schwarzenberga

²¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 4. 2006 ve věci Brasilier proti Francii, stížnost č. 71343/01, zmíněno v Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 52/2006 - 1

²² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I.ÚS 367/03

Byť může být kampaň mnohdy emocionální a konfrontační, zdaleka to vždy nemusí způsobit vyhovění volební stížnosti. O tom, kde jsou meze předvolební kampaně z hlediska svobody projevu, se budu dále zabývat v celé další kapitole, proto jej nyní ponechám stranou.

2.2.3 Závěrem k dělení volební kampaně

Přestože dělení, které jsem zde poskytl, nemusí být zcela vyčerpávající, domnívám se, že je dostačující pro to, abych na jeho základě mohl vymezit další směřování práce. Co se týče hlediska časového, pak nejdůležitějšími fázemi z hlediska mezi předvolební kampaně jsou fáze druhá a třetí a zabývat se tudíž budu především úsekem počínajícím dnem vyhlášení voleb (zpravidla tedy oněch 90 dní před jejich konáním) až po konání samotných voleb, které jsou zpravidla zakončeny vyhlášením jejich výsledků. I přesto, že z mého hlediska ona jakási „permanentní“ fáze do předvolební kampaně bezpochyby patří, je u ní velmi složité stanovovat meze, neboť není onou „horkou fází“, při které dochází k nejzávažnějším střetům, a je tedy zřejmé, že většinou v ní nebude docházet ani k atakování oněch pomyslných hranic, což však nemusí být nutně pravidlem.

Význam vymezení z hlediska obsahového jsem nastínil již v úvodu a souvisí se svobodou projevu v předvolební kampani. Ačkoliv jsem přesvědčen, že meze svobody slova lze atakovat především v negativně pojaté kampani, nelze opomíjet ani hranice v kampani pozitivní. Je to totiž pozitivní kampaň, která určuje rámec té negativní, neboť teprve pozitivním obhajováním vlastního programu a osobnosti lze poskytnout nástroje negativní do rukou politických soupeřů. Konečně i nastíněný příklad s Národní stranou o pár stran dříve dává tušit, že meze pozitivně vedené předvolební kampaně bude atakovat především taková kampaň, která bude mít trestněprávní rovinu.

3 Právní úprava předvolební kampaně

Při zkoumání právní úpravy předvolební kampaně je třeba mít na paměti fakt, že trpí poměrně značnou roztržitostí, na což bylo upozorňováno již v předchozí kapitole. Obdobným způsobem je na tento jev nahlíženo jak v soudní judikatuře,²³ tak v odborné literatuře.²⁴ Druhým rysem právní úpravy této oblasti je její neúplnost, například Ústavní soud byl „*nucen konstatovat, že ve srovnání s jinými státy je právní úprava vad volebního procesu, volebních deliktů a vůbec pravidel vedení volební kampaně velmi kusá.*“²⁵ K obdobnému závěru došel i Jan Filip.²⁶ To nás tedy nutně vede k závěru, že se nelze smířit s pouhou citací volebních zákonů, které mají povahu „*lex generalis*“, ale je třeba ji hledat v několika dalších právních předpisech.

Jan Filip poznamenává, že volební zákonodárství pro svobodné a demokratické volby má dvě krajní možnosti. Buď lze této oblasti ponechat zcela volný průběh a nechat zcela na volebních aktérech, jakým způsobem kampaň povedou. Druhým způsobem je naopak její podrobná reglementace. Ani jednu z těchto možností dnes ale volební zákony neuplatňují.²⁷ Oba tyto extrémní v sobě totiž nesou značná rizika, pro která je téměř nelze v moderní demokratické společnosti uplatňovat. Naše volební úprava je tak ve většině ohledů někde uprostřed těchto dvou způsobů. Úkolem této práce jistě není podat taxativní výčet všech zákonů, které mohou kdy přijít do kontaktu s předvolební kampaní, neboť to díky její povaze a pestrosti podle mého názoru ani není možné. Alespoň ty základní by zde ale zmíněny být měly.

²³ např. v Nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98

²⁴ např. MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, str. 155

²⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. PL. ÚS 59/10

²⁶ FILIP, Jan. *Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe*. Časopis pro právní vědu a praxi 4/1998, str. 634

²⁷ FILIP, Jan. *Pokus o novelu právní úpravy volební kampaně*. Parlamentní zpravodaj 10/1999, str. 7

3.1 Ústavní zákony

Úpravu téměř žádné oblasti práva nelze začít hledáním jinde, než v Ústavních zákonech, neboť v nich lze spatřovat základ pro celou úpravu. Nejinak je tomu i v případě předvolební kampaně. Již v předchozí kapitole jsem zmínil, že pro Nejvyšší správní soud je předvolební kampaň jednou z forem vyjádření základních lidských práv.²⁸ V Ústavě²⁹ lze tento základ spatřovat v čl. 5, podle něhož je náš politický systém založen na volné soutěži politických stran, jehož je předvolební kampaň nespornou součástí. Nově byla do našeho ústavního systému zakomponována přímá volba prezidenta republiky, jež je upravena v hlavě třetí, a jež byla dále upravena prováděcím zákonem.³⁰ V čl. 56 odst. 8 je stanoveno, že volbu prezidenta ČR vyhláší předseda Senátu nejpozději 90 dnů před jejím konáním, což je jak jsem uvedl výše, jedna z fází předvolební kampaně. Podobné je ustanovení v čl. 63, kde se je upraveno, že prezident republiky vyhláší volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu.

V Listině základních práv a svobod (dále jen LZPS)³¹ lze k předvolební kampani vztáhnout hned několik článků. V čl. 2 je zakotvena zásada legální licence, která se týká politických stran, neboť ty jsou osobami soukromého práva a nelze jim tudíž zakazovat vést předvolební kampaň, a to v jakékoliv její fázi (viz. výše). Z mého pohledu nejdůležitější jsou práva zakotvená v čl. 17, tedy svoboda projevu a právo na informace. K tomu lze dále připojit právo shromažďovací v čl. 19. Právě jejich výkon bude v předvolební kampani nejvíce uplatňován, neboť od nich je předvolební kampaň přímo odvozená a je jednou z jejich základních forem. Jak uvádí Jan Filip, „svoboda projevu totiž bezprostředně souvisí s realizací volebního práva.“³²

²⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2006, čj. Vol 28/2006 - 1

²⁹ Ústavní zákon č. 1/1993Sb., Ústava České republiky

³⁰ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

³¹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

³² FILIP, Jan. *Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe*. Časopis pro právní vědu a praxi 4/1998, str. 621

Bez zákonné ochrany těchto práv je stěžejní představitelné, že by mohla být naplněna idea čl. 5 Ústavy o svobodné soutěži politických stran. Posledním článkem, ve kterém lze spatřovat souvislost s předvolební kampaní, je čl. 22, který navazuje na čl. 5 Ústavy, a který dále upevňuje svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

3.2 Volební zákony

Volební zákony představují základní úpravu našeho zákonodárství v oblasti voleb a vztahují se tak i na předvolební kampaň. Právě u nich je však nejvíce patrná slabá úprava této oblasti, předvolební kampaň nevyjímaje. Snad nejvíce se to projevuje u zákona o volbách do zastupitelstev krajů,³³ kde volební kampaň není upravena vůbec, a dokonce v tomto zákoně není ani jednou zmíněna. To může být snad částečně způsobeno tím, že zákonodárce v tomto případě předpokládal použití této úpravy ze zákona o volbách do zastupitelstev obcí.³⁴ V tom je sice samostatný paragraf pro volební kampaň vyhrazen, jeho stručnost omezená pouze do tří odstavců z něj však činí spíše velmi slabou náplast.

Zákon o volbách do Evropského parlamentu³⁵ je již o něco podrobnější a obsahuje odstavců šest. Ještě o dva odstavce více nabízí zákon o volbách do Parlamentu ČR.³⁶ Novinkou v našem volebním zákonodárství je pak zákon o přímé volbě prezidenta republiky, který se zdá být zatím co do úpravy nejpodrobnější a je u něj zřejmá značná inspirace naší soudní judikaturou. Ve svém prvním odstavci pak nabízí dokonce i definici pojmu předvolební kampaň, což je vzhledem k předešlé úpravě přeci jen značný posun.

³³ Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

³⁴ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

³⁵ Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

³⁶ Zákon č. 347/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

³⁷ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Další novinkou, kterou tento zákon do naší předvolební kampaně přinesl, je finanční limit na kampaň, který znají i mnohé zahraniční úpravy. Tímto problémem se ale budu zabývat v páté kapitole, proto jej nyní ponechám stranou. V neposlední řadě pak u propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií zákon zavádí povinnost uvádět informaci o zadavateli a zpracovateli, což je další a poslední z novinek, kterou nám tento zákon přináší.

Základem, který je uveden u všech volebních kampaní, je ustanovení, že kampaň musí být vedena čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje. Zásadní porušení této čestnosti a poctivosti je nutným předpokladem pro vyhovění volební stížnosti a její meze mohou být u každého případu zcela individuální. Dále volební zákony obsahují ustanovení, podle kterých může starosta vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to 16, resp. 10 dnů přede dnem voleb. U voleb do Parlamentu ČR, do Evropského parlamentu a volby prezidenta republiky je pro všechny strany vyhrazen prostor v České televizi a Českém rozhlase, který je vyměřen na 14, resp. 5 hodin na každém tomto médiu, přičemž jej ale nestanoví jako povinnost a odpovědnost za jeho využití nesou pouze politické strany, koalice nebo hnutí. Toto ustanovení naopak nenajdeme u voleb do zastupitelstev obcí (a potažmo tedy ani u krajů), což vyplývá z logiky věci, neboť by nebylo technicky možné, aby byli prezentováni všichni kandidáti ve všech obcích v České republice. Posledním společným ustanovením, které obsahují všechny volební zákony (vyjma zmiňovaného zákona o volbách do zastupitelstev krajů), je zákaz zveřejňování předvolebních a volebních průzkumů, přičemž toto období počíná třetím dnem přede dnem voleb a končí ukončením hlasování.

Jak je vidno, úprava volební kampaně je zejména v zákoně o obcích velmi povrchní. Naproti tomu poslední úprava obsažená v zákoně o volbě prezidenta republiky úpravu volební kampaně podstatným způsobem doplňuje a dává jistou naději do budoucna na zlepšení tohoto stavu. Minimálně by bylo záhodno tento posun promítnout i do dalších volebních zákonů.

3.3 Mediální zákony

Mezi zákony, které mají na průběh předvolební kampaně velmi značný vliv, a proto je třeba jim věnovat samostatnou kapitolu, jsou zákony mediální. Rozvoj informačních technologií způsobil, že naše doba má mnohdy přívlastek mediální (někdy je též nazývána médiokracií). Dnes a denně jsme konfrontováni s různými druhy médií, ať už se jedná o tištěná, obrazová, rozhlasová nebo internetová média. To se samozřejmě odráží i na podobě předvolební kampaně, neboť politické strany a uskupení velmi silně vnímají jejich obrovský potenciál a příležitost k oslovení voličů. Mohli bychom říci, že jejich postavení je v dnešní předvolební kampani dominantní, neboť přístup k televiznímu nebo rozhlasovému přijímači je již řadu let pokládán za naprostou samozřejmost a čím dál více se k tomuto postavení blíží též dostupnost internetu, o dostupnosti tisku nemluvě. Slova Karla Loewensteina: „*Kdo ovládá masové sdělovací prostředky, ovládá voličstvo; kdo ovládá voličstvo, ovládá politický proces.*“,³⁸ se tak nezdaří být úplně od věci. V zásadě lze úpravu médií v českém právním prostředí rozdělit do dvou větších skupin: na úpravu veřejnoprávních médií a úpravu soukromoprávních médií. Druhou jmenovanou bych pak rozdělil do dalších dvou skupin: média tisková a média audiovizuální, jejichž úprava se zdá být o něco podrobnější.

3.3.1 Právní úprava veřejnoprávních médií

Již volební zákony se zmiňují o vyhrazeném prostoru pro politické strany, koalice a hnutí v České televizi a v Českém rozhlasu. Zákon o České televizi stanoví v § 2, že jejím posláním je „*poskytovat objektivní, ověřené, všestranné a vyvážené informace pro svobodné vytváření názorů.*“³⁹ Obdobné znění nalezneme v zákoně o Českém rozhlasu v § 2.⁴⁰

³⁸ LOEWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*, 2. vyd., Tübingen 1969, s. 361, převzato z FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Vyd. 1. V Brně: Masarykova univerzita, 1992, str. 197

³⁹ Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů

K těmto základním ustanovením obsaženým v zákoně je třeba přidat vnitřní předpisy obou institucí, které tyto základní ustanovení dále rozvádějí. Nalézt je můžeme v kodexech zmíněných institucí. Článek 1 volebního kodexu České televize uvádí, že smysl její existence je ve vytváření otevřeného prostoru pro veřejnou rozpravu o otázkách veřejného zájmu, čehož se zpravidla předvolební kampaň týká.⁴¹ Patrně nejvíc se k ní pak vztahuje čl. 6, který obsahuje pravidla o diskusních pořadech a pluralitě. Ten mimo jiné předpokládá též vysílání diskuzí politiků v rámci demokratické soutěže politických stran a hnutí, přičemž je zdůrazňována vyváženost a vyrovnanost časového prostoru, který je jednotlivým aktérům a idejím poskytován. Vyváženost má být posuzována podle “váhy“ jednotlivých stran ve společnosti, která je odvozována především z výsledku voleb.⁴² I přesto, že je termín “vyváženost“ o něco lepší, než by mohl být termín “objektivita“, která je též někdy zmiňována, je zde zřejmá nevýhoda těch stran, které v předchozích volbách neuspěly, a to i přesto, že je zde závěrem přislíbeno poskytnutí přiměřeného času i mimoparlamentním politickým stranám a hnutím.⁴³ Z pohledu platné právní úpravy je taková “diskriminace“ nepochybně v pořádku, etičnost a “spravedlivost“ takovéto vyváženosti u veřejnoprávního média necht’ si již utvoří každý sám.

Téměř totožná ustanovení lze nalézt v kodexu Českého rozhlasu,⁴⁴ a proto by jejich rozebírání bylo opakováním již uvedeného. Na Českou televizi a Český rozhlas lze též přiměřeně užít některá ustanovení zákona o rozhlasovém a televizním vysílání,⁴⁵ o kterém se zmiňuji níže.

⁴¹ Kodex České televize: zásady naplňování veřejné služby v oblasti televizního vysílání, dostupné na <<http://img6.ceskatelevize.cz/boss/image/contents/kodex-ct/pdf/kodex-ct.pdf>>

⁴² tamtéž

⁴³ tamtéž

⁴⁴ Kodex Českého rozhlasu, dostupné na <http://media.rozhlas.cz/_binary/00730694.pdf>

⁴⁵ Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

3.3.2 Právní úprava soukromoprávních médií

3.3.2.1 Audiovizuální média

Do této oblasti zcela nepochybně spadá zákon o rozhlasovém a televizním vysílání, který lze k předvolební kampani vztáhnout ve dvou případech. Tím prvním je § 31, ve kterém se uvádí, že *provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru. Provozovatel vysílání je povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politickopublicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivity a vyváženosti a zejména nebyla v celku vysílaného programu jednostranně 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.*⁴⁶ Lze říci, že zde nenalzáme v zásadě o mnoho jiná ustanovení, než jaká jsou v jiné podobě v kodexech veřejnoprávních institucí, pouze jsou takto stanovena i pro ta soukromoprávní.

Kromě této úpravy lze ještě nalézt v § 48 odst. 1 písm. e) ustanovení, podle kterého provozovatelé nesmějí do vysílání zařazovat *„obchodní sdělení politických stran a hnutí a obchodní sdělení nezávislých kandidátů na poslance, senátory nebo členy zastupitelstva územního samosprávného celku, pokud zákon nestanoví jinak.*“⁴⁷ Předchozí úprava této části přitom byla předmětem kritiky zejména ze strany odborné veřejnosti.⁴⁸ Zákon totiž stanovoval pouze zákaz zařazovat do vysílání reklamy politických stran a hnutí, což by ve svém důsledku mohlo vést až k porušení základního práva na svobodu projevu. Tento nedostatek odstranila až novela zákona,⁴⁹ která pojem “reklama“ nahradila “obchodním sdělením.“

⁴⁶ Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁷ tamtéž

⁴⁸ Kritika např. v MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, str. 163

⁴⁹ Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), ve znění pozdějších předpisů

Obchodním sdělením se má na mysli „reklama, teleshopping a sponzorování a v případě televizního vysílání rovněž umístění produktu nebo jiná obrazová sekvence se zvukem nebo bez zvuku, která je určena k přímé nebo nepřímé propagaci zboží nebo služeb osoby vykonávající hospodářskou činnost, popřípadě jejího obrazu na veřejnosti, a která doprovází pořad nebo je do pořadu zahrnuta za úplatu nebo obdobnou protihodnotu nebo za účelem vlastní propagace.“⁵⁰ Z této definice lze tedy snad dovodit, že se jedná o určitý druh skryté reklamy nebo podprahového sdělení zaobaleného v rámci konkrétního pořadu, nikoliv o reklamu jako takovou.

3.3.2.2 Tisková média

Velkou roli v předvolební kampani stále hrají média tisková, ačkoliv s rozšiřováním dostupnosti internetového připojení a nástupu “počítačové“ generace bude jeho role postupem času zřejmě oslabovat. To ale nic nemění na tom, že je třeba věnovat pozornost zákonu, který upravuje práva a povinnosti vydavatelů a dalších fyzických a právnických osob v souvislosti s vydáváním periodického tisku. Největší pozornost je v něm třeba věnovat § 10, který zakotvuje právo na odpověď. V předchozí kapitole bylo vylíčeno, že neodmyslitelnou součástí předvolební kampaně je tzv. negativní kampaň, která spočívá ve snaze politických stran odradit voliče od programu politických soupeřů, a která se bohužel často nese i v rovině osobní. Právě pro tyto případy je zde institut práva na odpověď, který, v případě uveřejnění sdělení obsahujícího skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, anebo jména nebo dobré pověsti určité právnické osoby, stanoví právo této osoby požadovat uveřejnění odpovědi.⁵¹ Záměrně je zde uveden termín “skutkové tvrzení“, nikoliv pouze tvrzení. V případě pouhého tvrzení by totiž takové vymezení vedlo k nekonečným přestřelkám v dotčeném tisku, které by se však mohlo téměř jakéhokoliv názorového střetnutí.

⁵⁰ Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁵¹ Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů

Podle názoru Vojtěcha Šimíčka a Pavla Molka „zvolená koncepce lépe odpovídá stávající judikatuře ESLP a ÚS, který mezi skutkovým tvrzením na straně jedné a vlastním hodnotícím úsudkem velmi striktně odlišuje a prezentovaný vlastní názor (na rozdíl od tvrzených faktů) v rámci svobody projevu velmi důsledně chrání, byť se v konkrétním případě může jednat i o názor velmi subjektivní, kritický, či polemický.“⁵² S tím se nelze než ztotožnit.

3.3.3 Další mediální zákony

Zákonem, který lze vyčlenit jako společný pro všechna média, je jistě zákon o regulaci reklamy. Ten sice implicitně upravuje reklamu politických stran v předvolební kampani neupravuje, lze to však dovodit z jeho znění v § 1, kde je mimo jiné uvedeno, že „upravuje obecné požadavky na reklamu a její šíření včetně postihů za porušení povinností podle tohoto zákona a stanovení orgánů dozoru.“⁵³ Je tedy nezbytné řídit se jím i při reklamě politických stran a hnutí, a to zejména § 2 odst. 3, podle kterého „reklama nesmí být v rozporu s dobrými mravy, zejména nesmí obsahovat jakoukoliv diskriminaci z důvodů rasy, pohlaví nebo národnosti nebo napadat náboženské nebo národnostní cítění, ohrožovat obecně nepřijatelným způsobem mravnost, snižovat lidskou důstojnost, obsahovat prvky pornografie, násilí nebo prvky využívající motivu strachu. Reklama nesmí napadat politické přesvědčení.“⁵⁴

3.4 Ostatní související zákony

Není mým cílem podat taxativní výčet všech zákonů, které se kdy mohou týkat předvolební kampaně, nýbrž podat základní výčet těch, které se jí týkají téměř pokaždé.

⁵² MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, str. 167

⁵³ 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

⁵⁴ tamtéž

V první řadě je nutné mít na paměti, že politické strany, hnutí nebo i kandidáti jsou osobami soukromého práva, a tudíž i pro ně platí v některých ustanoveních základní soukromoprávní dokument, tedy občanský zákoník.⁵⁵ Ten se může týkat zejména práva na ochranu osobnosti, která je zaručena i ve volební kampani a která souvisí s právem na náhradu škody.

V krajních případech může docházet k hraničním případům, které mohou přesahovat až do práva trestního. Proto je třeba řadit sem i některé skutkové podstaty, které jsou obsaženy v trestním zákoníku.⁵⁶ Zejména se to může týkat trestného činu pomluvy podle § 184, dále též hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny osob podle § 355, podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod podle § 356, nebo též šíření poplašné zprávy podle § 357. Uvedené trestné činy jsou jen namátkovým příkladem, v případě předvolební kampaně by se jednalo o jev spíše vzácný. Stejně tak je samozřejmě možné, že během předvolební kampaně dojde i k jiným trestným činům. Zajímavou okolností v tomto případě je i nově zavedená trestní odpovědnost právnických osob a z čistě teoretického hlediska by tak mohla být i trestní odpovědnost politických stran. Její uvedení do praxe ale považuji za krajně nepravděpodobné.

Daleko častěji bude během předvolební kampaně docházet k mnohem méně závažnějším deliktům, tedy přestupkům, které jsou upraveny přestupkovým zákonem.⁵⁷ Těch se může dopustit jak fyzická, tak právnická osoba. Nejčastěji může být takovým přestupkem narušení veřejného pořádku podle § 47, ke kterému může dojít během veřejných mítinků pořádaných politickými subjekty, nebo přestupek proti občanskému soužití podle § 49.

⁵⁵ Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁶ Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁷ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Další zákony, které je možno vztáhnout k předvolební kampani, souvisí s právem sdružovacím, tedy zákon o sdružování občanů⁵⁸ a zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích,⁵⁹ který je jedním ze základních výkonů práva sdružovacího, a které jsou hlavními účastníky předvolební kampaně. Dále zákon o právu shromažďovacím,⁶⁰ do kterého se promítá svoboda projevu a jež je základem pro pořádání mítinků a akcí politických stran. S předvolební kampaní souvisí taktéž zákon na ochranu osobních údajů, neboť ten zmiňuje v § 4 politický postoj jako údaj citlivý.⁶¹ Minulost ukázala, že v předvolební kampani je možno porušit také stavební zákon.⁶² Posledně jmenovaný zákon má spíše demonstrovat, jakých všech předpisů se předvolební kampaň může týkat.

3.5 Závěrem k právní úpravě předvolební kampaně

Je nasnadě, že vyčerpávající právní úpravu volební kampaně nelze zajistit, což lze vypožorovat taktéž v zahraničním volebním zákonodárství, na což poukázal i Ústavní soud.⁶³ Od toho je zde soudní judikatura, jejímž úkolem by měla být konkretizace volebního zákonodárství a stanovování jejich mezí pro volební praxi. Zrovna tak nelze očekávat, že by podrobnější právní úprava předvolební kampaně mohla odstranit nedostatky naší politické kultury.⁶⁴

⁵⁸ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁹ Zákon č. 424/1991 Sb. zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ Zákon č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁶² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), příklad zmíněn v MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, str. 177

⁶³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98

⁶⁴ FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Vyd. 1. V Brně: Masarykova univerzita, 1992, str. 205

Jistě by však bylo žádoucí, aby úprava této oblasti dosahovala alespoň základních zásad, které vymezuje Jan Filip: zásady symetričnosti, systémovosti, komplexnosti, reálnosti a ústavnosti.⁶⁵ Zatímco poslední zásadu lze v podstatě považovat za splněnou, nejvíce je patrná absence zásady symetričnosti, neboť jak jsem poukázal výše, právní úprava volební kampaně je v našich základních předpisech značně rozdílná a v jednom případě dokonce absentuje úplně. Dobrým příkladem a příslibem do budoucna by proto mohla být právní úprava obsažená v zatím posledním volebním zákoně.⁶⁶ Do budoucna by ale rozhodně bylo třeba komplexní novelizace našeho volebního zákonodárství, která se ale při současných problémech většího významu zdá být hudbou daleké budoucnosti.

⁶⁵ FILIP, Jan. *Pokus o novelu právní úpravy volební kampaně*. Parlamentní zpravodaj 10/1999, str. 8

⁶⁶ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

4 Svoboda projevu v předvolební kampani

4.1 Svoboda projevu jako základní lidské právo

Svoboda projevu je zcela nepochybně základním lidským právem, které musí existovat, má-li existovat liberální demokracie. Současně však není a nemůže být právem neomezitelným, neboť svoboda jednoho musí být logicky omezena svobodou druhého. „*Svoboda projevu úzce souvisí s realizací demokratických procesů ve státě, neboť bez svobody projevu by nemohla fungovat svobodná soutěž politických stran, resp. politických sil, což se projevuje typicky ve volebních kampaních, politických agitacích, veřejných debatách apod.*“⁶⁷ Z hlediska mezinárodního práva s přihlédnutím k čl. 10 Ústavy je chápána jako občanské právo, ve všeobecném smyslu je označována jako společenská svoboda, přičemž ji řadíme k tzv. komunikačním právům a svobodám.⁶⁸ Její zakotvení nalezneme v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen LZPS),⁶⁹ a její důležitost je zdůrazněna též v mezinárodních smlouvách, z kterých naše LZPS přímo vychází.⁷⁰ Ne náhodou je označována jako „supersvoboda“, neboť nemá pouze samostatný význam a je předpokladem realizace dalších práv a svobod.⁷¹ Na jejím základě lze dovodit existenci svobody náboženské, umělecké svobody a svobody vědeckého bádání.⁷² A též svobody politické.

⁶⁷ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 1096

⁶⁸ FILIP, Jan. *Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe*. Časopis pro právní vědu a praxi 4/1998, str. 618

⁶⁹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

⁷⁰ Všeobecná deklarace lidských práv (čl. 19) ; Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 19) viz. KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 1095

⁷¹ FILIP, Jan. *Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe*. Časopis pro právní vědu a praxi 4/1998, str. 619

⁷² BOGUSZAK, Jiří. *K problematice svobody projevu v právu ČR*, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 1 – 2, 1996

Bezprostředně souvisí s právem na informace, neboť svoboda projevu se projevuje rovněž šířením informací a zakotvuje právo tyto informace vyhledávat a získávat je. Je často chápána pouze ve smyslu *commitere*, tedy právo svobodně psát, mluvit a konat. Ale již málo je někdy zdůrazňována ve smyslu *ommitere*, tedy svoboda nečinit,⁷³ což nesmí být taktéž nikomu upřeno a typickým projevem toho je právo nevolit, což lze v rámci demokracie považovat rovněž za způsob volby. Zdůrazňování svobody projevu v kontextu předvolební kampaně je věcí logiky, neboť je předpokladem pro svobodnou soutěž politických stran a je předpokladem provedení svobodných voleb a realizací volebního práva.⁷⁴ Míra této svobody je v rámci předvolební kampaně omezena atributy čestnosti a poctivosti, lze-li to tak vzhledem ke znění volebních zákonů říci. Tyto atributy jsou ovšem velmi obtížně definovatelné, neboť je třeba je zasazovat do konkrétních kauz. Co by mohlo být v jednom případě zásadním porušením tohoto pravidla, nemusí být nutně takto chápáno v případě jiném. I proto toto ustanovení Nejvyšší správní soud vykládá tak, že je třeba jím „rozumět především takovou volební kampaň, která zajistí tzv. čistotu voleb.“⁷⁵

Soudnictví je tak vykládá co možná nejobecněji a ponechává si volnou ruku pro jednotlivé případy, aby u nich posoudil, kdy volby proběhly „čistě“. Abych ovšem nezůstal pouze u této obecnosti, pokusím se na základě exkurzu do následujících tří soudních judikátů vyvodit určitá pravidla pro to, kde je hranice této čestnosti a poctivosti. Stejně tak se pokusím zhodnotit, zda v této oblasti nastal určitý vývoj, neboť každý případ se odehrává až po určitém časovém odstupu, ten poslední je dokonce vysoce aktuální, neboť rozhodnutí padlo v tomto roce. Druhá rovina, která byla a zřejmě do budoucna i bude diskutována, je nakolik mohou čestnost a poctivost kampaně ovlivňovat tzv. třetí osoby, tj osoby, které samy přímo nekandidují, ale které teoreticky mohou porušit volební pravidla, typicky novinářská obec nebo sympatizanti jednoho z kandidátů, které s ním ale nejsou žádným způsobem propojeni.

⁷³ HLADKÝ, Jan. *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, str. 11

⁷⁴ FILIP, Jan. *Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe*. Časopis pro právní vědu a praxi 4/1998, str. 621

⁷⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2006, čj. Vol 77/2006 - 1

V neposlední řadě se pokusím zhodnotit, kde jsou limity svobody projevu v kampani z hlediska hlásání určitých myšlenek a ideologií, neboť stále je u nás cyklicky diskutováno téma zákazu propagace nacistických a komunistických myšlenek.

4.2 Exkurz do jednotlivých soudních případů

4.2.1 Kauza senátorky Lastovecké

Případ ověření volby senátorky JUDr. Dagmar Lastovecké se stal prvním větším soudním případem, který nadnesl téma úpravy volební kampaně v našem zákonodárství a který ukázal, že i stanoviska dvou respektovaných právních autorit, jakými jistě jsou naše dvě nejvýznamnější soudní instance, se mohou v podstatném lišit. Ústavní soud musel poprvé aplikovat ustanovení o řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora a poprvé se též mohl obsáhleji vyjádřit k problematice volební kampaně a vyložit některá její sporná ustanovení.⁷⁶

Podrobné vylíčení všech skutkových okolností případu by přesahovalo rámec této práce, proto se omezím jen na shrnutí nejdůležitějších bodů týkajících se svobody projevu. Strana ČSSD podala stížnost proti vydání osvědčení o zvolení senátorky (kandidující za ODS) k Nejvyššímu soudu, neboť dle ní byl porušen zákon o volbách do Parlamentu ČR. A to jednak dvěma články zveřejněnými v celostátním deníku, přičemž v jednom z nich byl publikován předvolební průzkum označující Dagmar Lastoveckou za favoritku voleb, a ve druhém poukazováno na nemorálnost jejího politického protivníka, jednak jejím vystoupením v televizním pořadu, kde hodnotila svou kampaň, a dále distribucí volebních letáků. To vše přitom ve dny konání voleb. Tím mělo dojít k porušení zákazu volební agitace pro politické strany, koalice a kandidáty v době 48 hodin před zahájením voleb a ve dny voleb.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I.ÚS 526/98

Nutno podotknout, že ustanovení o zákazu volební agitace doznalo od té doby značné změny. Zatímco dnešní zákaz se vztahuje pouze na dny voleb a na objekt, v němž je umístěna volební místnost a jeho bezprostřední okolí, v předchozí úpravě byl tento zákaz širší a byl v mnohém více zavádějící, což se stávalo předmětem kritiky ze strany odborné veřejnosti. Konkrétně zakazoval „agitace pro kandidující subjekty, zejména je zakázáno zveřejňování údajů, které by mohly kandidující subjekt poškodit, a to slovem, písmem, zvukem i obrazem v budovách, kde sídlí okrskové volební komise, a v jejich bezprostředním okolí.“⁷⁷ Dikce tehdejšího zákona tak podle Vojtěcha Šimíčka nasvědčovala tomu, že „ochranná lhůta 48 hodin platí absolutně, vůči všem, vytváří jakési informačně sterilní prostředí a jakékoliv její porušení může posléze zpochybnit platnost voleb.“⁷⁸

Nejvyšší soud rozhodl usnesením,⁷⁹ že volba senátora je neplatná a nelze tak Dagmar Lastovecké vydat osvědčení o zvolení za senátora, čímž, řečeno slovy Jana Filipa, „odpálil nálož, dlouho doutnající v našem volebním zákonodárství.“⁸⁰ Ústavní soud ovšem následně rozhodnutí Nejvyššího soudu zrušil. Jádrem argumentace, vymezující se proti předešlému rozhodnutí, spočívalo především ve zdůraznění intenzity porušení zákona. Ústavní soud konstatoval, že k rozhodnutí o neplatnosti voleb nestačí pouhé porušení zákona (k čemuž v předmětném případě nepochybně došlo), ale musí být zvážena též intenzita, která by musela ohrožovat objektivnost voleb. Stejně tak odmítl, že by mohlo být rozhodujícím faktorem objektivní či subjektivní zavinění (byť v rozhodnutí i k tomuto přiložil jistou váhu).

⁷⁷ Zákon č. 347/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky ve znění před novelou č. 204/2000 Sb., kterou se mění zákon o volbách do Parlamentu ČR

⁷⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda*, Časopis pro právní vědu a praxi 1/1999, str. 18

⁷⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 12. 1998, sp. zn. 11 Zp 54/98

⁸⁰ FILIP, Jan. *Poznámky k nálezu Ústavního soudu ve věci ověření mandátu Dagmar Lastovecké*, Časopis pro právní vědu a praxi 1/1999, str. 2

Své stanovisko nepodporuje pouze důsledným rozebráním všech vyjádření z hlediska gramatického, ale na pomoc si vzal též číselná fakta, spočívající v rozdílu získaných hlasů pro vítěznou kandidátku mezi prvním a druhým kolem voleb, který byl pouze nepatrný, neboť tento nárůst byl oproti druhému kolu necelá 3 %. To jeho argumentaci dále podpořilo. Na základní otázku, zda míra intenzity porušení zákona mohla být taková, aby vedla k vyhlášení neplatnosti voleb, tak Ústavní soud odpověděl negativně. Vytvořil tím důležitý aspekt, do značné míry precedenční, kterým jsou volební stížnosti posuzovány i dnes a odrážejí se také v rozhodnutí jiných soudů, např. Nejvyššího správního soudu. O tom však dále.

4.2.2 Kauza senátora Nádvorníka

Případ ověření volby senátora Nádvorníka je druhým významnějším judikátem,⁸¹ který lze v naší judikatuře týkající se svobody projevu v předvolební kampani nalézt. Chtělo by se říci, že s trochu podobným průběhem. V řízení před Nejvyšším správním soudem navrhovatel namítal, že byl porušen zákon o volbách do Parlamentu ČR, a to v jeho ustanovení o čestnosti a poctivosti volební kampaně. To mělo spočívat v otisknutí článku v místním tisku vydávaném městskou částí, ve kterém byl navrhovatel vykreslen jako člověk, kterému “lhaní není cizí“ a kromě toho přidány další lživé informace otisknutím anonymního dopisu z roku 2001. V jiném obecním tisku měl rovněž vyjít nepravdivý článek, který měl zásadním způsobem diskreditovat osobu navrhovatele, konkrétně jej uvedl jako podporovatele výstavby silniční komunikace, která by zásadním způsobem zhoršovala místní podmínky. To však navrhovatel důrazně popřel a tvrdil, že od počátku prosazoval přesný opak. Tento časopis byl přitom distribuován na významném území volebního obvodu a v množství větším, než bylo u něho obvyklé. Zásadním argumentem, který navrhovatel vznesl, přitom byla “těsnost“ volebního výsledku, když do druhého kola neprošel o pouhých 325 hlasů.

⁸¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04

Tento argument se stal pro Nejvyšší správní soud zřejmě stěžejním proto, aby návrhu na zrušení platnosti voleb vyhověl. Opíral se přitom o svou judikaturu, která zakotvila tři základní podmínky, jež jsou stálou součástí prakticky všech rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a jsou zásadní pro všechna případná vyhovění. Těmito podmínkami jsou „1. protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona, 2. vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož volba je napadena volební stížností, a 3. zásadní intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu předmětného kandidáta.“⁸²

Je zřejmé, že je v těchto podmínkách zohledněna i intenzita, kterou judikoval Ústavní soud v nálezu senátorky Lastovecké. Kromě argumentace o porušení čestnosti a poctivosti zde Nejvyšší správní soud došel též k zajímavému závěru, že porušen mohl být i § 16 odst. 1 volebního zákona, který umožňuje starostovi vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů. Soud z tohoto ustanovení extenzivním výkladem dovodil, že jde pouze o „demonstrativní nástin obecně platného přístupu ke komunikačním možnostem, s nimiž disponuje obec“⁸³ a že v tomto případě musí být dodržen princip rovnosti ve vztahu ke všem komunikačním nástrojům obce, jakým může být i obecní periodikum. I tentokrát Ústavní soud rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil.

Předně se Ústavní soud neztotožňuje s extenzivním výkladem § 16. odst. 1 volebního zákona, neboť rovnost přístupu spočívá v možnosti tyto plochy využívat, nikoliv v tom, jak byly skutečně využity, s čímž se lze v zásadě ztotožnit. Daleko složitějším problémem se ovšem jeví odůvodnění týkající se čestnosti a poctivosti volební kampaně, o čemž svědčí i odlišná stanoviska hned čtyř soudců. Podle názoru většiny soudců nelze zmíněné pojmy hodnotit z hlediska soukromého práva a obecní morálky, neboť volby zahrnují emocionálně vyostřenou formu boje o voliče, kde lze sice negativní projevy regulovat, nikoliv ale vyloučit. Jedná se tedy daleko více o problém občanskoprávní. Podstatným argumentem, který nakonec soud vedl ke zrušení rozhodnutí, byla nedostatečně prokázaná příčinná souvislost mezi konečným volebním výsledkem (tedy zvolením Jana Nádvorníka) a obsahem zmíněných tiskovin.

⁸² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, č. j. Vol 10/2004-24

⁸³ tamtéž

Zatímco se Nejvyšší správní soud soustředil na hodnocení porušení čestnosti a poctivosti v prvním kole a zahrnul do toho i “těsnost“ volebního výsledku, zcela naopak opomenul fakt, že těsný výsledek v prvním kole by nutně nemusel znamenat vítězství “poškozeného“ v kole druhém a tedy i změnu celkového volebního výsledku. Ústavní soud zde opět využil, kromě argumentace právní, též “řeč čísel“, když zjistil, že aby mohl navrhovatel zvítězit, musel by ve druhém kole posbírat hlasy všech ostatních voličů, kteří nehlasovali pro Jana Nádvorníka v prvním kole, což nelze dost dobře odůvodnit. Ústavní soud zde tedy neshledal naplnění druhé podmínky pro vyhovění volební stížnosti, totiž vztah mezi protizákonností a zvolením protikandidáta, jehož volba je napadena.

4.2.3 Kauza prezidentských voleb

Posledním případem, který jsem se rozhodl zvolit jako demonstraci vývoje našeho soudnictví v předmětné oblasti, jsou nedávno proběhnuvší prezidentské volby. Prvním důvodem je aktuálnost tohoto případu, druhým je pak značně vyostřená forma kampaně, která byla jedním kandidátem zvolena a je zde tudíž prostor pro případné atakování mezi toho, kam až může předvolební kampaň zajít. Třetím by pak mohlo být posouzení aplikace nového zákona,⁸⁴ který je, jak jsem psal již v předchozí kapitole, co do úpravy předvolební kampaně nejkomplexnější. Rovnou ovšem musím konstatovat, že jeho použití v tomto případě nebylo a ani nemohlo být jiné, neboť zakotvení čestnosti a poctivosti kampaně se žádným způsobem neodlišuje od ostatních volebních zákonů.

Považoval bych za neúčelné podrobněji rozvádět vše, co se v rámci kampaně odehrávalo, neboť díky pouhým třem měsícům odstupeu jej čtenář této práce bude mít zřejmě ještě v paměti. Ve zkratce tak shrňme, že Nejvyšší správní soud se zabýval návrhem na vyslovení neplatnosti voleb. Ty mohly být ovlivněny v důsledku lživých informací používaných vítězným kandidátem Milošem Zemanem na adresu Karla Schwarzenberga.

⁸⁴ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Tyto lži spočívali v překroucení názorů Karla Schwarzenberga na odsun sudetských Němců,⁸⁵ atakování jeho rodinných předků⁸⁶ a dalších ostrých výrocích. V neposlední řadě byl pak v první den voleb zveřejněn jednostránkový inzerát v deníku Blesk, tedy nejčtenějším českém deníku, který agitoval proti volbě Karla Schwarzenberga a obsahoval mimo jiné lživé informace, které již byly v průběhu kampaně používány.⁸⁷ Inzerát měl kromě narušení čestnosti a poctivosti kampaně porušit též ustanovení § 35 odst. 3, neboť neobsahoval údaje o zadavateli a zpracovateli.⁸⁸

Nejvyšší správní soud tuto stížnost nakonec zamítl.⁸⁹ Zopakoval, že kampaň se často vyznačuje velmi emotivní, napjatou a mnohdy iracionální atmosférou, ale posláním volebního soudu není zastávat pozici jakéhosi monopolního ochránce korektnosti celého volebního procesu. O to musí usilovat především sami kandidáti a koneckonců i voliči. Ke zrušení voleb lze proto přistoupit pouze ve výjimečných případech a odkazuje zde několikrát na judikát ve věci senátora Nádvorníka.⁹⁰ Podstatnou věcí je hlavně to, že „na každý, byť i neférový argument měl oponent v rámci kampaně šanci odpovědět.“⁹¹ Důležité jsou pro něho tedy skutky nejen z hlediska jejich závažnosti a intenzity, ale též z hlediska načasování. Ačkoliv se může způsob kampaně někomu jevit jako nevkusný či nekorektní, nemusí to nutně znamenat, že je též protiprávní.

⁸⁵ <http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/boj-o-hrad/mluvite-jako-sudetak-prestavam-vas-respektovat-rekl-zeman-schwarzenbergovi_258765.html>

⁸⁶ <http://www.lidovky.cz/zeman-se-opet-snazil-vyucovat-historii-vytahl-lex-schwarzenberg-pye-/zpravy-domov.aspx?c=A130122_191205_ln_domov_khu>

⁸⁷ <http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-59193690-blesk-otiskl-inzerat-proti-schwarzenbergovi-ten-podal-trestni-oznameni?utm_source=mediafed&utm_medium=rss&utm_campaign=mediafed>

⁸⁸ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. Vol 16/2013-62

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04

⁹¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. Vol 16/2013-62

Jiné hodnocení soud zaujal v případě inzerátu v deníku Blesk. Zde dovedl, že byla porušena hned dvě ustanovení: § 35 odst. 2, které obsahuje zákaz uvádět o kandidátech nepravdivé údaje (což se v případě inzerátu skutečně stalo, když zde byla uvedena podpora, B. P., mluvčího sudetských Němců) a rovněž § 35 odst. 3, když nebyly uvedeny údaje o zadavateli a zpracovateli, na což poukazoval navrhovatel.⁹²

Ani zde nedospěl soud k závěru, který by odůvodňoval vyslovení neplatnosti voleb. Neshledal zde zásadní intenzitu protizákonnosti, ačkoliv připustil, že v případě inzerátu byla “mimořádně velká“, neboť deník Blesk je nejčtenějším periodikem na našem území. Stěžejním důvodem odmítnutí se ale staly dvě skutečnosti. Prvním bylo neprokázané propojení kandidáta a zadavatele inzerátu a rovněž výrazný odstup mezi kandidáty ve druhém kole (rozdíl téměř 500 000 hlasů). Na takto veliký odstup by dle názoru Nejvyššího správního soudu nemohly mít předmětné porušení zákona vliv a i kdyby ano, nebyly by s to měnit výsledky zásadním způsobem.

4.3 Závěrem k exkurzu do soudní judikatury

Jak vidno z uvedené judikatury, k určitému vývoji dochází, a to především s tím, jak se buď měnilo samo zákonodárství, nebo se různé důvody, pro které byly stížnosti zamítnuty. V tom podstatném ovšem zůstává judikatura konstantní – zrušení voleb z důvodu porušení čestnosti a poctivosti je velmi problematické a děje se tak jen výjimečně. Velmi jsem v této souvislosti zvažoval zařazení příkladu voleb v Krupce, které Ústavní soud zrušil, s poukazem, že obchodně-tržní pojetí voleb se neslučuje s náležitostmi demokratického právního státu.⁹³ I přesto, že byla v daném případě rozhodně porušena čestnost a poctivost v rámci kampaně, tak mi případ přijde pro účely této práce příliš specifický a lze jen těžko dovést, zda uplácení voličů řadit do svobody projevu ve volební kampani, nebo do jejího financování. Ani jedna z variant mi nepřijde vhodná, a proto jsem se rozhodl ponechat toto téma jiným autorům.

⁹² Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁹³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10

Prvotním cílem této části bylo pokusit se ze soudních judikátů stanovit hranice toho, kdy je zásadním způsobem narušena čestnost a poctivost tak, aby to mohlo vést k vyhlášení neplatnosti voleb. V tom není třeba dělat nové závěry a lze se tak spokojit s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který požaduje naplnění třech podmínek: 1. protizákonnost, 2. vztah mezi protizákonností a zvoleným kandidátem, 3. zásadní intenzitu této protizákonnosti.⁹⁴ Právě poslední podmínka je ovšem velmi problematická a slovo “zásadní“ nedává jasné vodítko a ponechává tak volnou úvahu soudu. Z předešlých případů lze snad dovodit, že zásadní intenzitou protizákonnosti by mohl být například případ, kdy by protikandidát neměl příležitost vyvracet lživé informace, které by o něm šířil protivník, což je ovšem v mediální době velmi těžko představitelné. Dalším takovým požadavkem se jeví být případný “velmi těsný výsledek“ voleb, který by mohl zavdat příčinu k pochybnostem. Mohla by to být též jasně prokazatelná spojitost mezi způsobením protizákonnosti a samotným kandidátem, který je napadán, což vyvozují především ze závěru Nejvyššího správního soudu v posledně rozebíraném judikátu.⁹⁵ Další výčet příkladů, co by mohlo být zásadní intenzitou, by zaváněl spíše spekulací, a proto nelze závěrem než konstatovat, že univerzálnost a obecnost třech podmínek formulovaných Nejvyšším správním soudem je zřejmě správně zvolenou metodou a ponechání na úvahy volebnímu soudnictví u jednotlivých případů dobrou cestou.

4.4 Třetí osoby v předvolební kampani

Zajímavou otázkou je, zda může vést aktivita jiných osob, než samotného kandidáta, kterou by byla porušena volební pravidla, k neplatnosti voleb. Ne vždy totiž vychází porušení pravidel od samotných kandidátů, popř. jejich volebního týmu. Lze přitom rozlišit tři takovéto skupiny.

⁹⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, č. j. Vol 10/2004-24

⁹⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. Vol 16/2013-62

Prvním jsou sympatizanti určitého kandidáta, kteří se k němu hlásí a deklarují mu podporu. Do druhého okruhu řadím sdělovací prostředky, které buď pouze referují o aktuálním dění ve volbách, a tím zprostředkovávají předvolební kampaň kandidátů širší veřejnosti, nebo do kampaně aktivně vstupují podporou určitého kandidáta, jak tomu bylo u části z nich v letošní prezidentské kampani.⁹⁶ Do třetí skupiny bychom mohli zařadit tzv. neutrální účastníky, kteří nikomu svou podporu přímo neadresují, ale do kampaně aktivně vstupují.⁹⁷ Ty mohou mít často podobu jakéhosi protestu proti politickému establishmentu, jejich moc dosáhnout neplatnosti voleb je ovšem již při letném zamyšlení velmi malá, proto se zaměřím pouze na první dvě skupiny.

4.4.1 Porušení pravidel ze strany sympatizantů

V rámci předvolební kampaně využívají mnohdy kandidáti pro zdůraznění kvalit své osobnosti zástupy tzv. podporovatelů, kteří za nimi stojí. Nestojí však za nimi v pravém slova smyslu, neboť jsou s nimi spojeni pouze “ostentativně“, žádným oficiálním způsobem s nimi spojeni nejsou. Může tedy docházet k situacím, že dokud bude mít tato podpora pro ně pozitivní efekt, tzn. k žádnému porušení pravidel z jejich strany docházet nebude, budou je prezentovat jako součást své kampaně. Jak ale postupovat v případě, když tito sympatizanti, či prostí voliči, překročí meze předvolební kampaně bez vědomí kandidátů, přičemž se od nich zpravidla distancují?

Zřejmě nejviditelnějším případem podobného typu je již zmíněný inzerát v celostránkovém deníku Blesk,⁹⁸ který agitoval proti Karlu Schwarzenbergovi. Sám zadavatel tohoto inzerátu přitom avizoval, že žádným způsobem s Milošem Zemanem nespolupracuje a jednalo pouze o jeho vlastní aktivitu.⁹⁹

⁹⁶ <<http://www.mediaguru.cz/2013/01/pravicove-deniky-podporily-schwarzenberga/#.UUGa3NaQXC8>>

⁹⁷ např. iniciativa Vyměňte politiky, <www.vymentepolitiky.cz>

⁹⁸ <http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-59193690-blesk-otiskl-inzerat-proti-schwarzenbergovi-ten-podal-trestni-oznameni?utm_source=mediafed&utm_medium=rss&utm_campaign=mediafed>

⁹⁹ <http://zpravy.idnes.cz/rozhovor-s-advokatem-zavadilem-d3o-/domaci.aspx?c=A130125_184238_domaci_hv>

Jakkoliv byla tedy intenzita porušení volebních pravidel ze strany inzerátu “mimořádně velká“, právě neprokázaná spojitost mezi osobou zadavatele a osobou kandidáta, jenž byl nakonec zvolen, vedla soud k tomu, že tato intenzita nemohla být nakonec zásadní.¹⁰⁰ Soudy mají v takovém případě velmi ztíženou pozici, neboť opačné rozhodnutí by logicky mohlo být vnímáno jako křivda ze strany kandidáta, kterého se dotýká. V extrémním případě by mohlo docházet k záměrnému porušování volebních pravidel ze strany osob, které by se jako sympatizanti toho či onoho kandidáta pouze veřejně deklarovali, jejich skutečným záměrem by však mohlo být jej poškodit. Není dle mého názoru v silách soudu takové případy odhalit, a proto by do budoucna tato otázka měla zůstat otázkou výlučně soukromoprávní, případně trestněprávní.¹⁰¹ Z dosavadní judikatury vyplývá, že se této praxe soudy skutečně drží.

4.4.2 Porušení pravidel ze strany sdělovacích prostředků

Sdělovací prostředky jsou specifickou kategorií nositelů svobody projevu.¹⁰² Toto specifické postavení jim tak zajišťuje značný vliv v předvolební kampani. Často dnes již nebývají pouhým zprostředkovatelem tohoto dění, ale jsou mnohdy aktivními účastníky. Předvolební debaty v audiovizuálních médiích jsou dané nejen názorovými a komunikačními schopnostmi kandidátů, ale jsou významně utvářeny např. položenými otázkami a celkovým pojetím debaty. Stejně tak novinářská obec využívá svobodu projevu, od které je jejich práce přímo odvozená. Není proto překvapivé, že i ona může často atakovat meze svobody projevu v předvolební kampani. Ve vztahu ke sdělovacím prostředkům zde nalzáme zakotvení třech omezení v předvolební kampani. První omezení spočívá v zákazu zveřejňovat o kandidátech nepravdivé údaje.¹⁰³

¹⁰⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. Vol 16/2013-62

¹⁰¹ např. trestný čin pomluvy podle § 184 zákona č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰² BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, str. 65

¹⁰³ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, § 35 odst. 2 a další volební zákony

Druhým omezením je zákaz zveřejňovat výsledky volebních a předvolebních průzkumů v době počínající třetím dnem přede dnem voleb.¹⁰⁴ Jejich porušení se týkal i případ senátorky Dagmar Lastovecké.¹⁰⁵ Třetím je pak v loňském roce zavedená povinnost zveřejňovat o informace o zadavateli a zpracovateli u propagace nebo agitace šířené prostřednictvím komunikačních médiích.¹⁰⁶

Ačkoliv jsou média nezbytným nástrojem v předvolební kampani a často budou mít vliv pozitivní,¹⁰⁷ je zřejmé, že jejich významný vliv „*však může být pro společnost též nebezpečný, zvláště pak je-li tento vliv zneužíván k politické či ekonomické manipulaci a není-li zajištěna dostatečná pluralita médií.*“¹⁰⁸ K pochybení sdělovacích prostředků tak může docházet stejně jako u kandidátů, a proto Jan Filip v této souvislosti navrhuje dvě varianty řešení.¹⁰⁹ První je jiná konstrukce sankcí pro sdělovací prostředky. Sankcionování sdělovacích prostředků by v takovém případě mohlo být legitimním prvkem, který by odděloval pochybení sdělovacích prostředků a platnost voleb. Ostatně zákon přímo zakotvuje porušení zveřejňování průzkumů jako přestupek s možností finanční sankce.¹¹⁰ Jan Filip však nevylučuje ani druhou variantu, ve které by šlo o „*vymezení důvodů, pro které lze platnost voleb zrušit, přičemž by mezi ně nebylo zařazeno porušení pravidel, která nepůsobil kandidát, nýbrž sdělovací prostředky při plnění své běžné zpravodajské povinnosti.*“¹¹¹

¹⁰⁴ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 35 odst. 6 a další volební zákony

¹⁰⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I.ÚS 526/98

¹⁰⁶ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 35 odst. 3

¹⁰⁷ jejich pozitivní role je nejčastěji spojována s jejich funkcí „hlídacího psa demokracie“

¹⁰⁸ BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, str. 67

¹⁰⁹ FILIP, Jan. *Pokus o novelu právní úpravy volební kampaně*. Parlamentní zpravodaj 10/1999, str. 8

¹¹⁰ Zákon č. 347/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹¹¹ FILIP, Jan. *Pokus o novelu právní úpravy volební kampaně*. Parlamentní zpravodaj 10/1999, str. 8

Tato konstrukce se ovšem jeví jako velmi problematická. V krajním případě by mohla vést k situaci, kdy by sdělovací prostředky díky antipatiím k určitému kandidátovi vytrvale porušovaly takto pevně stanovené důvody, dokud by nebylo tzv. „po jejich“. Z mého hlediska je tedy daleko přijatelnější první návrh Jana Filipa, nehledě na to, že se v našem zákonodárství nachází institut práva na odpověď, který nemůže být nikomu odepřen v případě, že o něm byla zveřejněna lživá informace.¹¹² Možnost reagovat může být přitom pro volební soudy stěžejní při posuzování stížností.

4.5 Meze svobody projevu z hlediska hlásání určitých myšlenek

Svoboda projevu není právem neomezeným, neboť svoboda jednoho je omezena svobodou druhého. Do toho v Evropě spadá i hlásání určitých myšlenek, což se vyvinulo zejména jako reakce na totalitní ideologie, které měli ve 20. století na svědomí několik milionů lidských životů.¹¹³ K tomu přihlíží i naše LZPS, která zakotvuje možnost omezení svobody projevu a práva na informace zákonem, „*jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“¹¹⁴ Takové omezení nalézáme rovněž u zákona o sdružování v politických stranách, který zakazuje vznik a vyvíjení činnosti stranám, které „*porušují ústavu a zákony nebo jejichž cílem je odstranění demokratických základů státu; ... které směřují k uchopení a držení moci zamezujícím druhým stranám a hnutím ucházet se ústavními prostředky o moc nebo které směřují k potlačení rovnoprávnosti občanů; jejichž program nebo činnost ohrožují mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobodu občanů.*“¹¹⁵

¹¹² Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹¹³ obdobně v BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, str. 234

¹¹⁴ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky

¹¹⁵ Zákon č. 424/1991 Sb., zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

4.5.1 Meze svobody projevu - nacismus

Boj proti hlásání myšlenek nacismu je u nás setrvalý a lze v zásadě říct, že na rozdíl od boje proti komunistickým myšlenkám i relativně úspěšný, alespoň co se právního boje týče. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že se nejedná o vymícení těchto myšlenek ze společnosti, ale o jejich eliminaci na veřejnosti. „*Otázkou tedy není, zda ve společnosti bude či nebude přítomen extremismus, ale pouze to, do jaké míry má být viditelný.*“¹¹⁶ Explicitní zakotvení zákazu podpory myšlenek nacismu nenalezneme. Lze jej však dovodit z výkladu trestního zákoníku, který obsahuje trestný čin založení, podpory a propagace hnutí směřujícího k potlačení práv a svobod člověka v § 403 a rovněž sympatií k takovému hnutí v § 404.¹¹⁷ Jelikož je potlačení práv a svobod člověka jedním z definičních znaků nacistické ideologie, lze jej tedy označit jako protizákonný. Explicitní zmínku o nacismu pak nacházíme v § 405, který jako trestný čin označuje veřejné popírání, schvalování, zpochybňování nebo ospravedlňování nacistického, komunistického nebo jiného genocidia nebo jiné zločiny nacistů nebo komunistů proti lidskosti.¹¹⁸

Stopy hlásání nacistické ideologie lze v předvolební kampani nalézt v případě již zmiňované Národní strany s jejím klipem v rámci voleb do Evropského Parlamentu. „*V klipu se objevilo slovní spojení "konečné řešení otázky cikánské" a střídaly se v něm záběry romských rodin a dětí s hesly jako Stop černému rasismu, Ne protežování cikánů nebo Nechceme mezi sebou černé rasisty.*“¹¹⁹ Slovní spojení přitom až nápadně připomíná „Konečné řešení židovské otázky“, která je spojena s nacistickou ideologií.¹²⁰

¹¹⁶ BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, str. 234

¹¹⁷ Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁸ tamtéž

¹¹⁹ <http://zpravy.idnes.cz/policie-obvinila-autora-predvolebnich-spotu-narodni-strany-plv-krimi.aspx?c=A090909_141147_krimi_pei>

¹²⁰ <http://cs.wikipedia.org/wiki/Konečné_řešení_židovské_otázky>

Česká televize volební spot nakonec stáhla a obdobným způsobem byl nucen postupovat Český rozhlas, který stáhl volební spot Dělnické strany.¹²¹ Právě rozpuštění Dělnické strany Nejvyšším správním soudem z roku 2010 lze vnímat jako vyvrcholení bojů proti nacistické ideologii v českém právním řádu.¹²² Je tedy nutno boj proti hlásání nacistických myšlenek analogicky vztahovat i na předvolební kampaň, kde se lze domnívat, že jejich prezentace je již za pomyslnou mezí v rámci svobody projevu v předvolební kampani.

4.5.2 Meze svobody projevu - komunismus

Je-li možno právní boj proti hlásání nacistických myšlenek považovat ze strany státu víceméně za úspěšný, boj s myšlenkami komunistickými se již tak úspěšně nejeví. Téma zákazu Komunistické strany Čech a Moravy¹²³ a komunistických myšlenek¹²⁴ je pravidelným tématem politické scény. Tato snaha se však jeví jako nepochybně obtížnější, než je tomu v prvním případě, a to zejména díky „*dlouhotrvající intelektuální legitimizaci této totalitní ideologie.*“¹²⁵ Je tak skutečností, že explicitní zakotvení zákazu hlásání komunistické ideologie v našem právním řádu nenalezneme, s výjimkou již zmíněného § 405 Trestního zákoníku, který ovšem zakazuje spíše schvalování historických zločinů.¹²⁶ I ten je v praxi ovšem velmi slabě uplatňován.

¹²¹ <http://zpravy.idnes.cz/rozhlas-podle-policie-nemaril-volby-kdyz-vyradil-spoty-delnicke-strany-1aw-krimi.aspx?c=A090907_154502_krimi_pei>

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, čj. Pst 1/2009-348

¹²³ <http://zpravy.idnes.cz/navrh-na-zruseni-kscm-by-u-soudu-neuspel-oznamilo-vnitro-vlade-p7y-domaci.aspx?c=A110708_095837_domaci_taj>

¹²⁴ <<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=2118>>

¹²⁵ HLADKÝ Jan. *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, str. 32

¹²⁶ Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Oproti hlásání nacistických myšlenek je tak nutno konstatovat, že hlásáním myšlenek komunismu, byť i v mnohých očích radikálního, je v předvolební kampani možné považovat za neetické či nevkusné, nelze jej však ve většině případů považovat za protiprávní, důkazem čehož mohou být též některé projevy poslanců za KSČM, které nejsou nijak postihovány.¹²⁷

4.6 Závěrem k mezím svobody projevu z hlediska hlásání určitých myšlenek

Je otázkou, nakolik by měla být snaha omezit extremistické názory ve společnosti uplatňována. Je totiž skutečností, že jakkoliv se může symbolický boj proti nim jevit ušlechtilé, jeho výsledky nemusí vždy přinášet pozitivní efekt. Naopak. „*Přílišná represe může zabránit fungování přirozených obranných mechanismů (aktivizace jiných projevů, jiných shromáždění, jiných stran apod.) a vést k pasivitě.*“¹²⁸ Přílišné umrtvování názorových střetů s extremistickými myšlenkami na veřejnosti vede často ke zhoršenému povědomí o tom, co skutečně představují. Může tak docházet k jevu, kdy jsou tyto ideologie apriorně odmítány jako “špatné a zlé“, jejich podstatu si ovšem málokdo uvědomuje a jejich některé součásti se k nám tak mohou vracet v podobě novějších líbivějších hesel a ideologií, či v nejhorším případě v legislativě. Řečeno na závěr slovy Pavla Kohouta: „*Kdo chce zničit svobodu a udělat to nenápadně, nebude zavádět diktaturu, cenzuru a podobné zastaralé instituce vzbuzující okamžitý odpor. Kdo chce zotročit národ vsutku elegantně, napíše špatné zákony.*“¹²⁹

¹²⁷ <http://zpravy.idnes.cz/zlocinny-rezim-je-az-ted-hajila-semelova-u-hrobu-gottwalda-unor-1948-1ce-domaci.aspx?c=A120224_151211_domaci_kop>

¹²⁸ BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, str. 234

¹²⁹ KOHOUT, Pavel. *Úsvit: Kritika politického systému a návrh nové Ústavy pro Českou republiku*. Příbram: nakladatelství Pistorius & Olšanská s. r. o., str. 9

5 Financování předvolební kampaně

Je nasnadě, že právní úprava financování předvolební kampaně sehrává v celé této oblasti velmi důležitou roli a je ožehavým tématem k diskuzi nejen v rovině právní, ale rovněž rovině společenské. Ačkoliv finance ve volební kampani nehrají roli jedinou, lze říci, že dnes hrají roli stěžejní a bez náležitého finančního zabezpečení jsou šance na úspěch jakéhokoliv politického subjektu spíše v rovině teoretické. „*Dostatečné finanční zázemí je podmínkou nutnou k úspěšnému vedení volební kampaně, avšak není podmínkou dostatečnou.*“¹³⁰ Neplatí zde jistě přímá úměra, která by říkala, že čím více vynaložených prostředků pro volební kampaň, tím vyšší volební výsledek. Ne nadarmo však napsal Braunias, že „*nejdůležitější kapitola v celém volebním právu je ta o volebních nákladech, neboť volby jsou války – nebo mírněji vyjádřeno – sčítání lidu – a stojí peníze, peníze a ještě jednou peníze.*“¹³¹ Volební kapitola může pro státní rozpočet v zásadě představovat dvě výdajové stránky.¹³² Tou první jsou výdaje směrem do státního aparátu, které představují zejména výdaje na zajištění a organizaci voleb, jako je tisk volebních lístků, příprava volebních místností, personální zajištění ve volebních komisích apod. Druhou jsou pak výdaje směrem k politickým stranám. A právě těch by se měla tato kapitola týkat, neboť jsou pro předvolební kampaň stěžejní.

5.1 Obecně k financování politických stran

Mluvíme-li o financování předvolební kampaně, pak nelze začít jinak, než úpravou financování politických stran, které jsou hlavními aktéry volebního boje.

¹³⁰ NOVOTNÝ Bořivoj. *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, str. 73

¹³¹ BRAUNIAS, Karl. *Das parlamentarische Wahlrecht*. Berlin – Leipzig, 1932, str. 289, zmíněno ve FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Vyd. 1. V Brně: Masarykova univerzita, 1992, str. 249

¹³² NOVOTNÝ Bořivoj. *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, str. 77

Právě v právní úpravě financování politických stran lze mezi jednotlivými státy pozorovat různé modely, přičemž ale nelze jednoznačně říci, který z nich je efektivnější. Tyto modely se liší zejména v „*ingerenci do financování volební kampaně – od zcela nedotujících (USA) až po silně kontrolní (Francie)*“¹³³ Ve většině zemí Evropy je ovšem nutné rozdělit dvě základní formy financování.

5.1.1 Financování politických stran ze soukromých zdrojů

Prakticky v každé zemi jsou základem tohoto financování dvě složky: členské příspěvky a finanční dary. Zatímco prvně jmenovaná skupina je shledávána jako správná cesta, která by v ideálním případě měla být hlavním zdrojem financování politických stran a není s ní tudíž žádný problém, druhá skupina se již takové přízni netěší a je častým zdrojem argumentace, proč by měly být politické strany spolufinancovány státem. Možnost financovat myšlenky, které jsou nám sympatické a které představuje např. konkrétní politická strana, se zdá být správná a neměla by být nikomu upřena. Je ovšem skutečností, že v této formě financování je spatřováno riziko možného zneužití a „*vznik závislosti politické strany na subjektech, jež je financují.*“¹³⁴

5.1.2 Financování politických stran z veřejných zdrojů

Spoluúčast státu na financování politických stran je dnes běžnou součástí většiny zemí v Evropě, což mnohdy vyplývá ze zakotvení politických stran v jejich ústavním systému.¹³⁵ Děje se dvojí formou a to přímým a nepřímým financováním.

¹³³ NOVOTNÝ Bořivoj. *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, str. 75

¹³⁴ ČICHONĚ, Milan. *Financování politických stran v České republice*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, str. 85

¹³⁵ obdobně je tomu v Ústavě ČR, viz. KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 84

Nepřímým financováním nazýváme takovou formu, „kdy stát „ze svého rozpočtu hradí položky a výdaje, které by za jiných okolností musely hradit samy politické strany.“¹³⁶ Lze sem zahrnout např. financování činnosti poslanců a senátorů v Parlamentu ČR, neboť ti zastupují hlavně zájmy stran, za které byli zvoleni. Stejně tak k nim lze přičíst i platy a odměny osob, které jsou formálně zaměstnány jako poradci ministrů nebo asistenti poslanců, fakticky však pracují pro politické strany.¹³⁷

Přímé formy financování vyplývají většinou přímo ze zákonů a směřují přímo k politickým stranám, jsou tedy přehlednější a není nutné je dovozovat pouze analogicky. Mezi takové formy patří stálé příspěvky stranám, u kterých je ovšem většinou požadováno překročení určité hranice hlasů ve volbách, dále příspěvky na úhradu volebních nákladů, příspěvky na mandát apod. Ani tento model ovšem nezůstává bez kritiky, když např. Jan Filip tvrdí, že „strany zajištěné státním příspěvkem nutně ztrácí takový vztah ke svým členům a voličům, jaký by měly v případě, že by finanční podporu nedostaly.“¹³⁸

5.2 Financování politických stran v ČR

Základní právní úpravu financování politických stran v České republice nalezneme v zákoně o sdružování v politických stranách.¹³⁹ Výčet toho, jak mohou být strany financovány, zahrnuje jak veřejné zdroje, tak soukromé zdroje. Zákon rovněž obsahuje ustanovení o zákazu podnikání politických stran vlastním jménem, s výjimkami uvedenými tímto zákonem, což je vzhledem ke společenské funkci stran pochopitelné. Úhrada nákladů na volební kampaň je upravena ve volebních zákonech.

¹³⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Poznámky k financování politických stran*, Politologický časopis 2/1997, str. 161

¹³⁷ tamtéž

¹³⁸ FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Vyd. 1. V Brně: Masarykova univerzita, 1992, str. 252

¹³⁹ Zákon č. 424/1991 Sb. zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

5.2.1 Příjmy politických stran z veřejných zdrojů v České republice

Financování z veřejných zdrojů zahrnuje celkem tři složky: příspěvek na náhradu volebních nákladů, stálý příspěvek a příspěvek na mandát. Příspěvek na náhradu volebních nákladů je v současné době stanoven pouze u voleb do Poslanecké sněmovny¹⁴⁰ a u voleb do Evropského Parlamentu,¹⁴¹ přičemž je odvozený od volebního výsledku strany. Nárok vzniká straně, která ve volbách překročila hranici alespoň 1, resp. 1,5 %, přičemž v takovém případě straně vzniká nárok na příspěvek ve výši 30, resp. 100 Kč za každý odevzdaný hlas. Nárok na stálý příspěvek vzniká politickým stranám, které ve volbách do Poslanecké sněmovny získaly nejméně 3 % hlasů, přičemž činí 6 000 000 Kč ročně a za každých, byť i započatých, 0,1 % dalších 200 000 Kč, obdrží-li však strana více než 5 %, nelze příspěvek dále navyšovat. Posledním příspěvkem je příspěvek na mandát, který obdrží strana, na jejíž kandidátní listině byl zvolen poslanec, senátor, člen zasupitelstva kraje nebo člen zastupitelstva hlavního města Prahy a činí 855 000, resp. 237 500 Kč. Dílčí úpravu rovněž nalzáme v jednacích řádech Poslanecké sněmovny a Senátu, kde je upraven příspěvek na činnost poslaneckého, resp. senátorského klubu.¹⁴²

Z uvedeného je zřejmé, že zatímco u nákladů na volební kampaň zákonodárce určil hranici poměrně nízkou tak, aby se její vedení vyplatilo co nejvíce stranám, stálé a mandátové příspěvky naopak podporují úspěšné a zavedené strany a dostávají tak do nevýhodné pozice strany menší, případně nově vzniklé, které zpočátku musí vynaložit větší úsilí pro přísun financí. To kritizuje např. Eliška Wagnerová, když ve svém odlišném stanovisku v nálezu Ústavního soudu píše, že „zejména při vymezení účelu státem poskytovaného příspěvku na mandát jde o zřejmé směřování státu a politických stran, které je naopak ustanovením čl. 20 odst. 4 Listiny zapovězeno.“¹⁴³

¹⁴⁰ Zákon č. 347/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴¹ Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴² KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 1140

¹⁴³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03

Kritice tento systém podrobuje též Vojtěch Šimíček, když uvádí, že „systém přímého státního financování politických stran v ČR tenduje k snižování počtu stran, které se na tomto financování podílí, a že strany, kterých se v současnosti netýká, mají pouze velmi malou naději, že se v budoucnu tato situace změní v jejich prospěch.“¹⁴⁴ Tuto kritiku v podstatě sdílím.

Kromě přímých finančních příjmů lze mezi příjmy z veřejných zdrojů rovněž počítat nepřímou podporu, která je politickým stranám zajištěna v předvolební kampani formou poskytnutí vysílacích časů ve veřejnoprávních médiích,¹⁴⁵ za které by jinak politické strany museli vynakládat prostředky v médiích soukromých. Tato nepřímá podpora se navíc poskytuje všem politickým stranám bez ohledu na předchozí volební výsledek či velikost strany a lze ji tak považovat za nejvíce rovnoprávnou. Rovněž lze do nepřímé podpory počítat vyhrazení plakátové plochy starostou obce v případě, že k ní dochází.¹⁴⁶

5.2.2 Příspěvek na volební náklady a volební kauce

Mluvíme-li ve vztahu k veřejným financím o příjmech politických stran, nelze opomenout ani druhou stranu, kterou představují náklady na volby. Politická strana, politické hnutí nebo koalice je povinna složit příspěvek na volební náklady ve výši 15 000 Kč, což platí pro volby do Poslanecké sněmovny a Evropského parlamentu. Tento příspěvek nahradil předchozí právní úpravu o volební kauci, která byla Ústavním soudem zrušena pro rozpor s ústavním pořádkem.¹⁴⁷ Volební kauce tak zůstala zakotvena pouze u voleb do Senátu, kde činí 20 000 Kč, přičemž při překročení 6 % ve volbách se tato kauce vrací.

¹⁴⁴ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Poznámky k financování politických stran*, Politologický časopis 2/1997, str. 162

¹⁴⁵ Zákon č. 347/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další volební zákony

¹⁴⁶ tamtéž

¹⁴⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/00

5.2.3 Příjmy politických stran ze soukromých zdrojů

Již výše bylo uvedeno, že tento způsob příjmů upravuje zákon o sdružování v politických stranách. I přes poměrně široký výčet jsou nejdůležitějším zdrojem tohoto příjmu členské příspěvky a hlavně dary. Kromě nich pak zákon výslovně zmiňuje dědictví, příjmy z pronájmu a prodeje movitého a nemovitého majetku, úroky z vkladů, příjmy vznikající z účasti jiných právnických osob podle odst. 3, příjmy z pořádání tombol, kulturních, společenských, sportovních, rekreačních, vzdělávacích a politických akcí, půjčky a úvěry.¹⁴⁸ Zejména posledně jmenované příjmy jsou v souvislosti s volební kampaní v posledních letech hojně využívány a jsou odrazem až přílišného spoléhání velkých a stálých stran na financování ze strany státu, který jim v případě úspěchu ve volbách, zajistí následné splácení úvěru z těchto příjmů. Problematickou a stále hojně diskutovanou tématikou je poskytování darů politickým stranám. Zákon v § 19 stanoví, jaké dary nesmí politická strana přijmout.¹⁴⁹ Zákon na rozdíl od předchozí úpravy řeší i případné obcházení ustanovení o darech v podobně “honosnějšího“ členského příspěvku, neboť dále stanovuje povinnost zveřejnit údaje o členech, jejichž členské příspěvky za rok přesahují částku 50 000,- Kč.

5.2.4 Kontrola hospodaření politických stran

Vzhledem k funkci a společenskému postavení politických stran je pochopitelné, že jejich hospodaření je nutno podrobit kontrole ze strany příslušného orgánu a úzce souvisí s otázkou transparentnosti. Zákon kontrolu hospodaření upravuje v § 18, když stranám a hnutím stanoví povinnost předkládat Poslanecké sněmovně výroční finanční zprávu.¹⁵⁰ Už samo předkládání Poslanecké sněmovně, která je tvořena politickými stranami, je poněkud sporné.

¹⁴⁸ Zákon č. 424/1991 Sb. zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁹ tamtéž

¹⁵⁰ tamtéž

Dosavadní praxe totiž ukazuje, že „*politické strany nemají zájem na skutečné kontrole svého hospodaření a orgány, tvořené jejich zástupci, proto o “vážnější“ kontrolu zpravidla ani neusilují.*“¹⁵¹ Z tohoto pohledu by bylo možno, de lege ferenda, podřídit tuto kontrolu orgánu více nezávislému, např. Nejvyššímu kontrolnímu úřadu.

5.3 Finance v předvolební kampani

I přesto, že financování předvolební kampaně a financování politických stran spolu nerozlučně souvisí, je vzhledem k tématu práce nutné pokusit se je od sebe oddělit. Už proto, že období předvolební kampaně představuje zvýšení finančních nákladů.¹⁵² Náklady na volební kampaň přitom v posledních letech čím dál více rostou a strany se tak „*stávají příslovečnými Otesánky, kteří potřebují stále více peněz, a to přinejmenším proto, že chtějí udržet krok se svými konkurenty.*“¹⁵³ S růstem výdajů tak roste i otázka stanovení limitů na předvolební kampaň. Nejprve je třeba jasně říci, že je vzhledem k jakési “permanentní volební kampani“, o které byla řeč na začátku této práce, poměrně obtížné od sebe oddělit výdaje, které jdou přímo na předvolební kampaň, a výdaje, které jdou na zajištění běžného fungování politické strany. Zároveň je nutno poznamenat, že financování volební kampaně v sobě může zahrnovat jak příjmy a výdaje, které souvisí přímo s volebním subjektem, tak nepřímou podporu od dalších subjektů. Proto odlišuji financování přímé a nepřímé.

5.3.1 Financování přímé

Do financování je nutno zahrnout jak příjmy na straně jedné, tak výdaje na straně druhé.

¹⁵¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Poznámky k financování politických stran*, Politologický časopis 2/1997, str. 165

¹⁵² NOVOTNÝ Bořivoj. *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, str. 77

¹⁵³ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Limity výdajů na volební kampaň*, < <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>>

O příjmech jsem převážně psal v předchozí kapitole, lze tak snad pouze v tomto ohledu vyčlenit dary politickým stranám, ať už od vlastních členů, či od vně stojících subjektů, které jsou určeny přímo na volební kampaň. Důležité je ovšem rovněž to, co zahrnout do výdajové stránky. Částečně si lze pomoci zákonnou úpravou obsaženou v zákoně o volbě prezidenta republiky,¹⁵⁴ je ale nutné ji zobecnit, aby se nevztahovala pouze k těmto volbám. Výdaji na volební kampaň tak rozumíme souhrn všech finančních prostředků nebo jiných plnění ocenitelných v penězích, které politické subjekty vynaloží na úhradu nákladů volební kampaně. Tento výčet by vzhledem k pestrosti kampaní mohl být velice široký, zmiňuji tak jen namátkou, že za hlavní výdaje lze považovat výdaje na úhradu inzerce v tisku, výdaje na úhradu billboardů a jiných plakátů, předvolební akce v podobě pořádání brífinků, mítinků a dalších shromáždění, které je třeba organizačně zajistit pomocí techniky a občerstvení apod.

5.3.2 Financování nepřímé

Pod pojmem nepřímého financování rozumím takové výdaje, které nevycházejí přímo od politického subjektu, který kandiduje, je mu ale poskytnut prostor pro prezentaci a výdaje v tomto případě hradí někdo jiný. Takovým příkladem je například poskytnutí prostoru ve veřejnoprávních médiích. I ty ovšem zahrnují svým způsobem výdaje přímé, neboť politický subjekt investuje své prostředky do natočení volebního spotu. Nepřímým financováním je pak už pouze poskytnutí prostoru, za který by jinak politický subjekt vynaložil prostředky v soukromém sektoru. Do nepřímého financování lze rovněž zahrnout některé další využívání státních prostředků pro účely volební kampaně, např. ministr konkrétní strany bude při přepravách v rámci volební kampaně využívat služebního automobilu.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Poznámky k financování politických stran*, Politologický časopis 2/1997, str. 161

Je otázkou, nakolik sem lze zahrnout i financování, které sice hradí politický subjekt, které ale nijak nesouvisí s volební kampaní, např. užívání zázemí politické strany v průběhu volební kampaně.¹⁵⁶

5.4 Limity výdajů v předvolební kampani

Neúměrný nárůst výdajů na volební kampani vedl v posledních letech k diskuzi o tématu limitace volebních výdajů. Tyto úpravy ostatně vyústili i v zákonnou úpravu v novém volebním zákoně, o tom však níže. V souvislosti s limitací je třeba rozlišit její dvě možnosti: měkkou a tvrdou.¹⁵⁷ Oba způsoby limitace jsou dobře známy v zahraničí, je ovšem otázkou, s jakým úspěchem by bylo možno tento systém aplikovat na veškeré volby konané v České republice.

5.4.1 Měkká limitace

Za měkkou limitaci označuje Vojtěch Šimíček takovou, kde jsou politické strany povinny pouze zveřejnit výdaje na volební kampaň.¹⁵⁸ Přestože zřejmě nelze pochybovat o tom, že by takové opatření vedlo k větší transparentnosti, zůstává spíše otázkou, nakolik by takové opatření bylo účelné. Politické strany jsou již dnes povinny předložit Poslanecké sněmovně finanční zprávu, jejíž součástí je též přehled *o výdajích v členění na provozní mzdové výdaje, výdaje na daně a poplatky a výdaje na volby*.¹⁵⁹

¹⁵⁶ NOVOTNÝ Bořivoj. *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Editor Vojtěch Šimíček. Brno: Masarykova univerzita, str. 76

¹⁵⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Limity výdajů na volební kampaň*, < <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>>

¹⁵⁸ tamtéž

¹⁵⁹ Zákon č. 424/1991 Sb. zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

Samostatnou kapitolou pak zůstává věrohodnost takových zpráv. Jak správně poznamenává Vojtěch Šimíček: „*Poslanecká sněmovna výroční finanční zprávy toliko eviduje a kontroluje jejich úplnost (nikoliv však správnost!) a obligatorní zpráva auditora o ověření roční účetní uzávěrky je nutně limitována tím, že auditor pracuje jen s podklady, dodanými samotnými stranami.*“¹⁶⁰ Tato snaha by tedy sice vedla k větší transparentnosti, je ovšem otázkou, nakolik by vedla k lepší politické kultuře. Rozdíl v transparentnosti mezi jednotlivými politickými stranami může být totiž pro některé voliče důležitým vodítkem v otázce, komu vhodit svůj hlas a pro některé strany je tak otázka vlastní transparentnosti důležitým aspektem pro vymezení se vůči svým politickým soupeřům.

5.4.2 Tvrdá limitace

Tvrdou limitací rozumíme zavedení výdajových stropů, které smějí být vynaloženy na volební kampaň.¹⁶¹ Tato limitace v sobě podle mého názoru rovněž zahrnuje limitaci měkkou, neboť pouze zveřejněním výdajů, resp. jejich předložením příslušnému orgánu lze zjistit, zda byl tento limit dodržen či nikoliv. Právě tento způsob limitace byl zaveden zákonem o volbě prezidenta republiky. Vojtěch Šimíček přitom vyslovuje domněnku, že takové omezení se může dostat do kolize s čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.¹⁶² Častým argumentem zavedení takového institutu je přitom zajištění co největší rovnosti volebních subjektů ve volební kampani, neboť absence této limitace nahrává stranám, kterým jsou poskytovány větší finanční obnosy od jejich podporovatelů a členů.

¹⁶⁰ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Limity výdajů na volební kampaň*, < <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>>

¹⁶¹ tamtéž

¹⁶² tamtéž

V tom však spočívá hlavní kámen úrazu takovéto limitace. Zavedení příliš nízkého finančního limitu by se mohlo jevit jako zásadní omezení volné soutěže politických stran, neboť by hlavně stranám s větší členskou základnou (a tudíž i většími příjmy z členských příspěvků, které přitom nejsou nikterak zpochybňovány) znemožňovalo vynakládat větší prostředky na předvolební kampaň a mohlo by tak skutečně dojít ke kolizi s Listinou, což namítá Vojtěch Šimíček. Naopak zavedení příliš vysokého finančního limitu tak trochu postrádá logiku, neboť k tomuto stropu se stejně mají šanci přiblížit pouze ty největší strany a větší “rovnost“ tak nepřináší. Zavedení takového institutu např. u voleb do Parlamentu ČR je tedy velmi sporné.

5.5 Právní úprava finanční limitace v zákoně o volbě prezidenta republiky

Již několikrát bylo zmíněno, že prvky limitace do našeho právního řádu zavedla volba prezidenta republiky, a proto je dle mého názoru třeba se o tom alespoň krátce zmínit v samostatné části. Je nutné hned z kraje říci, že prezidentská volba se v mnohém liší od ostatních typů voleb, hlavně těch základních do Parlamentu ČR. Zásadní odlišnost lze spatřovat především v tom, že zákon nikde nehovoří o nutnosti spojení kandidátů s politickými stranami, každý kandidát kandiduje pouze sám za sebe a případné spojení s politickou stranou je tak pouze na jeho uvážení a dobrovolnosti. To je podstatný rozdíl oproti volbám do Parlamentu ČR, kde i kandidáty do Senátu mohou přihlašovat pouze politické strany, hnutí nebo koalice.¹⁶³ Z toho důvodu sem lze tedy těžko řadit financování politických stran. A možná právě tato zřejmá odlišnost od ostatních voleb vedla zákonodárce ke stanovení specifické úpravy financování volební kampaně.

Zákon jednak zavádí povinnost zřízení volebního účtu, který musí být veden pouze za účelem financování volební kampaně. Veškeré operace, jimiž se přitom financuje volební kampaň, mohou být vedeny pouze přes tento účet.¹⁶⁴

¹⁶³ Zákon č. 347/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně některých, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁴ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Nejdůležitějšími ustanoveními je pak zavedení obou zmíněných limitů, tedy měkkého i tvrdého, když v § 60 ukládá povinnost volebnímu výboru zveřejnit údaje o financování volební kampaně na internetových stránkách kandidáta nejpozději do 60 dnů ode dne vyhlášení výsledků voleb (měkký limit) a zároveň stanoví, že výdaje na volební kampaň nesmí přesáhnout 40 000 000 Kč, pokud se kandidát zúčastní pouze prvního kola voleb a 50 000 000 Kč, pokud se zúčastní prvního i druhého kola voleb (tvrdý limit).¹⁶⁵

Bylo by zřejmě troufalé pokoušet se v této práci hodnotit, nakolik je tato úprava provedená, to necht' posoudí odborná veřejnost, jejíž erudovanost a přehled v této oblasti je nepochybně větší. S jistotou lze však říci, že zavedení finančního limitu do našeho zákonodárství zatím nepotvrdilo obavy Vojtěcha Šimíčka, že by se takové omezení dostalo do kolize s Listinou základních práv a svobod.¹⁶⁶ Zároveň nelze přehlédnout již nyní namítané výhrady právě ze strany odborné veřejnosti.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Limity výdajů na volební kampaň*, < <http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>>

¹⁶⁷ např. JUDr. Jan Kysela kritizuje právě část související s financováním volební kampaně, zdroj: <<http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-58781350-v-prezidentske-volbe-je-vic-nejasnosti-i-u-financovani-kampane-rika-ustavni-pravnik>>

6 Právní úprava předvolební kampaně v SRN

Komparace právních úprav různých zemí je jednou z klasických metod při studiu právní vědy. Jelikož je, jak jsem již napsal, právní úprava předvolební kampaně u nás poměrně kusá a roztržštěná, může komparace s právní úpravou země, která má s úpravou volebního zákonodárství větší praxi, přinést některé zajímavé poznatky a náměty. Pro účely této práce jsem zvolil právní úpravu ve Spolkové republice Německo především proto, že na ní bylo několikrát poukazováno jako na vzor dobré úpravy jak v judikatuře, tak v odborných statích. U srovnání se zaměřím na úpravu předvolební kampaně obsaženou ve volebních zákonech, které se týkají zákonodárných sborů, neboť na ty je často nahlíženo jako na stěžejní. Studium všech předpisů bezprostředně souvisejících s předvolební kampaní v SRN by totiž zdaleka přesahovalo rámec této práce. Druhým bodem pak bude srovnání právní úpravy financování volební kampaně, resp. politických stran, které může být také velmi podnětné.

6.1 Úprava předvolební kampaně v základním volebním zákoně

Základním dokumentem volebního zákonodárství na spolkové úrovni je Volební zákon spolkového sněmu z roku 1993.¹⁶⁸ Úpravu, která se vztahuje k předvolební kampani, nalzáme v § 32, která obsahuje dvě ustanovení. Jednak stanoví, že *v době voleb je v budovách, kde se nalézají volební prostory, jakož i bezprostředně před vchodem do nich, zakázáno jakékoliv ovlivňování voličů slovem, zvukem, písmem nebo obrazem.*¹⁶⁹ Toto ustanovení je tak v podstatě shodné s naší úpravou, která obsahuje zákaz volební agitace.¹⁷⁰ Nutno říci, že je pravděpodobné, že se naše současná úprava inspirovala právě v německém zákoně, neboť předchozí úprava vymezovala zákaz volební agitace velmi široce a nabízelo se srovnání se zahraničními úpravami.

¹⁶⁸ Bundeswahlgesetz, BGBl. I. S. 1288 ve znění pozdějších předpisů

¹⁶⁹ český překlad je převzat z Parlamentní institut, překlad č. 1.074, dostupné na <www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20446>

¹⁷⁰ Zákon č. 347/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Na to ostatně bylo poukazováno odbornou veřejností.¹⁷¹ Původní široký zákaz agitace se tak v podstatě po německém vzoru zúžil pouze na objekty, v nichž se nachází volební místnost a jejich bezprostřední okolí.¹⁷² Rozdíl v této úpravě lze tak spatřovat v tom, že zatímco náš zákon hovoří o zákazu volební agitace ve prospěch politické strany, hnutí nebo koalice, německá úprava hovoří o ovlivňování voličů, což je, zdá se, poněkud širší a možná o něco výstižnější. Zároveň hovoří i o způsobech jakými lze toto ovlivňování provádět, což bylo u nás naopak oproti předchozí úpravě vypuštěno.

Druhé ustanovení obsažené v § 32 říká, že *zveřejňování výsledků volebních průzkumů o obsahu volebního rozhodnutí po hlasování je v průběhu voleb nepřípustné*.¹⁷³ I zde lze hledat analogii s českým volebním zákonodárstvím, neboť také zde je vyjádřen zákaz zveřejňování předvolebních a volebních průzkumů. Zatímco u předchozího ustanovení spočívá rozdíl spíše v právním jazyce, u druhého se týká stanovené délky, neboť německá úprava upravuje tento zákaz pouze v průběhu voleb, kdežto náš volební zákon k tomu přidává taktéž dobu počínající třetím dnem před uskutečněním voleb. Naše úprava je tak v tomto ohledu, zdá se, dokonce přísnější.

Posledním ustanovením, které je třeba k předvolební kampani vztahovat, je § 49a, které upravuje přestupky proti řádu. Mimo jiné upravuje tedy i přestupek porušení zákazu zveřejnění volebních průzkumů, za což stanovuje sankci. Ani zde tak tedy nenacházíme nic, co by zákon o volbách do Parlamentu ČR neobsahoval. Z mého pohledu je tedy německý zákon daleko zajímavější spíše tím, co na rozdíl od našeho neobsahuje, nežli tím, že by obsahoval něco “navíc“. Marně bychom zde totiž hledali ustanovení, které by nařizovalo, aby volební kampaň byla vedena “čestně a poctivě“.

¹⁷¹ k tomu více ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda*, Časopis pro právní vědu a praxi 1/1999, str. 18

¹⁷² změněno zákonem č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon o volbách do Parlamentu ČR

¹⁷³ český překlad je převzat z Parlamentní institut, překlad č. 1.074, dostupné na <www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20446>

Za nadbytečné a zavádějící toto ustanovení v našem volebním zákoně považuje též Vojtěch Šimíček, neboť je dle něho „zřejmé, že jeho výslovným zakotvením zákonodárce nechtěl (a *contrario*) dospět k závěru, že mimo zákonem vymezenou dobu volební kampaně je možno jednat nečestně a nepoctivě, resp. zveřejňovat nepravdivé údaje, nýbrž že čestně a poctivě je nutno konat zejména v období oficiální volební kampaně.“¹⁷⁴ Ve vztahu k absenci tohoto ustanovení v německém zákonodárství se tedy přímo nabízí lidové rčení, že “méně je někdy více“.

Jakkoliv je tedy naše volební zákonodárství označováno za kusé a roztříštěné, lze vypořádat, že tato slova nemusí nutně mít negativní význam, nýbrž jsou jen konstatováním prostého faktu. Ostatně i náš Ústavní soud judikoval, že „právní úprava volební kampaně není a ani nemůže být upravena vyčerpávajícím způsobem, jak to ostatně lze vypořádat i u srovnatelných zahraničních právních úprav,“¹⁷⁵ načež výslovně odkazuje na úpravu obsaženou v § 32 německého volebního zákona. Je rovněž skutečností, že významnou úlohu ve vztahu jak volbám, tak politickým stranám, hraje v Německu Spolkový ústavní soud, který podobně jako je tomu u nás pomáhá formulovat některé principy.¹⁷⁶ U nás zdá se v posledních letech tato úloha připadá spíše Nejvyššímu správnímu soudu, nežli Ústavnímu soudu, což je vzhledem k faktu, že rozhoduje ve věcech volebních, vcelku pochopitelné.

¹⁷⁴ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda*. Časopis pro právní vědu a praxi 1/1999, str. 19

¹⁷⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I.ÚS 526/98

¹⁷⁶ např. formulace zásad financování politických stran, zmíněno v SOUČKOVÁ, Jitka. *Státní financování politických stran a frakcí ve Spolkové republice Německo, aneb kolik stojí demokracie?*. Časopis pro právní vědu a praxi 3/1999, str. 237

6.2 Financování předvolební kampaně v SRN

Ani zde nelze než konstatovat, že financování předvolební kampaně a politických stran od sebe nelze oddělit, a proto je tato část navzdory svému názvu z větší části průpravou do úpravy financování politických stran v SRN. To je upraveno zákonem o politických stranách.¹⁷⁷ Obdobně jako u nás upravuje zákon financování ze soukromých i veřejných zdrojů. Důležité je přitom při financování politických stran dodržování zásad, které ve své judikatuře formuloval Spolkový ústavní soud. Mezi tyto zásady patří zásada nestátnosti, rovnosti šancí a transparentnosti.¹⁷⁸

6.2.1 Financování z veřejných zdrojů.

Podobně jako u nás, a ostatně i v jiných evropských státech, jsou stálé příspěvky stranám odvozeny od výsledku ve volbách. Nárok vzniká každé straně, která získala alespoň 0,5 % hlasů v posledních volbách do Spolkového sněmu či do Evropského parlamentu, případně 1 % v některých z posledních zemských voleb a rovněž strana, jejíž kandidát získal alespoň 10 % hlasů ve volebním obvodu s většinovou volbou.¹⁷⁹ Kromě podmínek kvantitativních vztahujících se k volbám existuje rovněž kvalitativní podmínka, která požaduje splnění zákonné podmínky ve vztahu ke zveřejnění svých účtů.¹⁸⁰ Výše příspěvku je přitom vázána pevnou částkou za každý hlas, což odpovídá našemu systému u příspěvku na náhradu volebních nákladů.¹⁸¹

¹⁷⁷ Gesetz über die politischen Parteien, BGBl. I S. 149, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁸ volně převzato ze SOUČKOVÁ, Jitka. *Státní financování politických stran a frakcí ve Spolkové republice Německo, aneb kolik stojí demokracie?*, Časopis pro právní vědu a praxi 3/1999, str. 237

¹⁷⁹ údaje převzaty z DRAHORÁD, Vojtěch, NĚMEC, Jan a PECHÁČEK, Štěpán. *Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské unie*, studie č. 1.187, Parlamentní institut, dostupné na <http://invenio.nusl.cz/record/136190/files/nusl-136190_1.pdf>

¹⁸⁰ tamtéž

¹⁸¹ Zákon č. 347/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně některých, ve znění pozdějších předpisů

Vedle tohoto státního příspěvku mají strany dále nárok na „dotaci, odvozenou od příspěvků fyzických osob (členské příspěvky, příspěvky zvolených zástupců dané strany, dary), které strana přiznává. Tento příspěvek činí 0,38 eura za každé přiznané euro, a to až do roční výše příspěvku fyzické osoby 3 300 eur.“¹⁸² Z toho lze dovodit, že tento systém financování má nutit k co největšímu počtu členů ve stranách.

Zajímavá a inspirativní by přitom pro české zákonodárství mohla být existence dvou limitů, které se vztahují k financování politických stran z veřejných zdrojů - limit absolutní a relativní. „Absolutní limit znamená, že přímo zákon stanoví maximální výši prostředků, které stát může vynaložit na činnost politických stran a snaží se tak zamezit stálému růstu státních výdajů. Relativním limitem je stanoveno, že strana nesmí získat více prostředků, než se jí podařilo získat z členských příspěvků a darů.“¹⁸³ Tyto korektivy tak mají dva efekty. Absolutní limit chrání státní rozpočet před neúměrnými výdaji na účty politických stran. Limit relativní nutí strany, aby nebyly závislé na "dotování" od státu a mohly tak více přirozeně rozvíjet svou činnost.

6.2.2 Financování ze soukromých zdrojů

Podobně jako u nás jsou základem financování členské příspěvky a dary. Dary přitom mohou strany přijímat jak od fyzických, tak od právnických osob, přičemž ale obdobně platí, že okruh dárců je taxativně omezen a nemohou se jimi stát např. církve či charitativní organizace.¹⁸⁴ Důležité je rovněž ustanovení u darů, které nesmí být anonymní, přesahuje-li částka limit 500 eur. Na rozdíl od naší úpravy existují pro dary daňové úlevy¹⁸⁵

¹⁸² DRAHORÁD, Vojtěch, NĚMEC, Jan a PECHÁČEK, Štěpán. *Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské unie*, studie č. 1.187, Parlamentní institut, dostupné na <http://invenio.nusl.cz/record/136190/files/nusl-136190_1.pdf>

¹⁸³ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Poznámky k financování politických stran*, Politologický časopis 2/1997, str. 162

¹⁸⁴ viz. citace 173

¹⁸⁵ tamtéž

6.2.3 Kontrola hospodaření politických stran

Zajímavé by pro českou úpravu mohlo být srovnání kontroly hospodaření politických stran. Stejně jako v našem případě jsou strany povinny vést své účetnictví. Rozdíl spatřuji především v osobě auditora. Zatímco u nás si strany auditora v zásadě volí samy, podle německé právní úpravy musí přezkum hospodaření podléhat nezávislé osobě dle zvláštních předpisů.¹⁸⁶ Zprávu předsednictvo strany předává předsedovi Spolkového sněmu. Zpráva o financování politických stran je následně zveřejněna jako parlamentní tisk.¹⁸⁷ Přezkum tak není prováděn, jako je tomu u nás, Poslaneckou sněmovnou (Spolkovým sněmem), ale závisí na posudku nezávislého auditora a předseda Spolkového sněmu tak představuje pouze osobu, která je odpovědná za převzetí všech finančních zpráv. V případě, že zpráva není předána předsedovi Spolkového sněmu, ztrácí strana nárok na státní příspěvek.¹⁸⁸

6.2.4 Výdaje na předvolební kampaň

Jak bylo uvedeno v předchozí části, limitaci na předvolební kampaň lze uzákonit tvrdou či měkkou. Německá úprava obsahuje v podstatě pouze druhou jmenovanou limitaci, když požaduje uvádět v účetních výkazech výdaje na volební kampaň jako zvláštní položku. Žádné další ustanovení ohledně volební kampaně zákon neuvádí. Stejně tak zde není stanoven finanční strop výdajů na předvolební kampaň, na rozdíl například od úpravy ve Francii.¹⁸⁹

¹⁸⁶ SOUČKOVÁ, Jitka. *Státní financování politických stran a frakcí ve Spolkové republice Německo, aneb kolik stojí demokracie?*, Časopis pro právní vědu a praxi 3/1999, str. 237

¹⁸⁷ DRAHORÁD, Vojtěch, NĚMEC, Jan a PECHÁČEK, Štěpán. *Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské unie*, studie č. 1.187, Parlamentní institut, dostupné na <http://invenio.nusl.cz/record/136190/files/nusl-136190_1.pdf>

¹⁸⁸ tamtéž

¹⁸⁹ tamtéž

6.3 Závěrem k právní úpravě předvolební kampaně v SRN

Jakkoliv je často uváděna německá úprava volebního zákonodárství jako zdařilá, lze konstatovat, že vzhledem k předvolební kampani je dnes naše úprava, pokud ne na stejné, tak na zdárně se blížící úrovni, alespoň co se základních předpisů týče. Úprava předvolební kampaně ve volebních zákonech do zákonodárných sborů je s několika výjimkami velmi podobná. Za úvahu by tak v našem případě stálo především vypuštění sporného ustanovení o povinnosti vést volební kampaň čestně a poctivě, neboť jak ukazuje německý příklad, potřeba jej rozhodně není. Stejně jako u nás se zdá, že posuzování "férovosti" kampaně je ponecháno soudní autoritě, kterou představuje Spolkový ústavní soud. Také limitace na předvolební kampaň z hlediska financí se zdají být obdobné. Je-li však někde možné se inspirovat, je to jednoznačně právní úprava financování politických stran z veřejných zdrojů, neboť to bezprostředně může ovlivňovat i průběh předvolební kampaně. Zejména zavedení absolutního a relativního limitu by skutečně stálo za zvážení.

7 Závěr

Podíváme-li se na právní úpravu předvolební kampaně, je zcela nesporné, že je skutečně jaksi kusá a roztržitá. Její ovlivnění ze strany mediálních nebo i jiných zákonů, než těch volebních, je nasnadě. Přestože jsem zpočátku této práce bral tyto aspekty roztržitosti a kusosti především z negativního hlediska, musím říci, že jsem nyní spíše přesvědčen, že se nejedná o nedostatek. Předvolební kampaň je díky neustálému vývoji informačních technologií a lidské invenci velmi pestrá a nelze tak dnes s jistotou říci, jak bude probíhat za deset či dvacet let. Stejně jako nikdo před deseti lety nemohl tušit, že dnes budou mít v předvolební kampani ohromný vliv sociální sítě. Jakákoliv budoucí snaha o co nejširší reglementaci by tak zákonitě narážela na tento vývoj a není jisté, že by jej sebedrobnější úprava mohla vyřešit.

Ze snahy řešit “férovost“ v předvolební kampani pak vychází i ustanovení v zákonech, že by kampaň měla být vedena čestně a poctivě. Co je ovšem onou čestnou a poctivou kampaní, již zákon nerozebírá. A je vlastně pravděpodobné, že ani rozebírat nemůže. Atributy čestnosti a poctivosti se totiž zdají být nanejvýš subjektivní a soudní judikatura ukazuje, že není snadné dojít k širšímu zobecnění. Je tak otázkou, zda není toto ustanovení spíše nadbytečné nebo dokonce zavádějící, neboť vyžaduje čestnost a poctivost pouze v průběhu kampaně. Je zřejmé, že nebylo záměrem podat tento výklad tak, že mimo toto vymezené období se lze chovat nečestně a nepoctivě, to ovšem nic nemění na faktu, že je toto ustanovení formulované poněkud nešťastně. Pohled do právní úpravy v SRN jasně ukazuje, že podobné ustanovení rozhodně nepředstavuje nutnost a je tedy možné uvažovat o jeho úplném vypuštění.

Posuzování tak obtížného úkolu, jakým je stanovování mezí, kam až může předvolební kampaň zajít, je tak v posledních letech stále více ponecháváno na soudních autoritách, které tyto spory usměrňují svými rozhodnutími a pomáhají tak utvářet jisté meze v předvolební kampani. Obdobným způsobem se tak děje právě i v SRN.

Stanovení správných mezí z hlediska svobody projevu se zdá být o něco obtížnějším úkolem, než je tomu v případě financování. A díky podanému výkladu o soudních rozhodnutích ve čtvrté kapitole se dá zřejmě opravdu pouze zobecnit do třech základních předpokladů, kterými jsou protizákonnost, vztah mezi protizákonností a zvolením kandidáta a zásadní intenzita této protizákonnosti. Zvláště poslední předpoklad je vždy na uvážení soudu.

Stanovení mezí z hlediska hlásání myšlenek lze zřejmě pouze s pomocí toho, zda mají trestně-právní rovinu. Zatímco boj proti nacistické ideologii je v České republice setrvalejší a daří se, boj proti komunistickým myšlenkám je již složitější, což lze přičítat zejména intelektuální legitimizaci této ideologie. Meze z hlediska svobody projevu tak v předvolební kampani představuje především popírání nacistických a komunistických zločinů a rovněž ty myšlenky, které vedou ohrožování práv a svobod druhých. Samostatnou otázkou je, nakolik a zda vůbec má být tato represe uplatňována, aby dosáhla svého cíle. To je již ovšem spíše otázka politická, než-li právní.

Meze financování volební kampaně úzce souvisí s otázkou financování politických stran. Všeobecně je přijímáno, že určitá státní podpora politickým stranám je nutná a v přiměřené míře žádoucí, neboť zabraňuje nežádoucím tlakům a vlivům ze strany nejrůznějších soukromých zájmů. Nemohu se ubránit dojmu, že praxe takto jednoznačný závěr nepotvrzuje a i samotné financování stran ze veřejných zdrojů by mohlo být více diskutováno. Co je ovšem zřejmé, jsou některé nedostatky naší současné právní úpravy, které vyniknou zejména při srovnání s právní úpravou v SRN. Jistě by tak mělo být předmětem úvah například zavedení absolutního a relativního limitu při financování politických stran z veřejných zdrojů, které mohou mít pozitivní efekt především ve vztahu k veřejným financím. Rovněž větší nezávislost auditorů, které si dnes politické strany volí samy, by byla žádoucí, je ale spíše problémem politické vůle. Z hlediska limitace volebních výdajů lze říci, že jistá forma měkké limitace je v našem zákonodárství zavedena, neboť strany vykazují ve své účetní závěrce rovněž výdaje na předvolební kampaň.

Zavedení tvrdší formy limitace, tedy stanovení výdajového stropu na předvolební kampaň, má představovat zejména větší rovnost v politickém boji. Jak jsem již poukázal i toto je velice sporné, neboť není jasné, podle jakých měřítek by bylo možno stanovit ten “správný“ finanční limit. Příliš nízký limit by se mohl dostat do kolize s čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a naopak zavedení příliš vysokého limitu poněkud postrádá logiku, neboť mají šanci jej dosáhnout pouze velké strany a větší rovnost tak nepřináší. Zavedení ve volbě prezidenta zdá se žádnou z těchto kolizí nepřineslo, není ovšem jisté, že by stejný závěr platil i u voleb do Parlamentu ČR.

Resumé

The subject of this diploma thesis is The limits of election campaign in the Czech Republic. The goal of the submitted thesis is to analyze, what the election campaign is and what is into this theme included, because this is not very clear. I would also like to develop the basic overview of the legislation related with the election campaign. This is not the election law only, but also the medial law.

But the main theme of this submitted thesis are the limits of the election campaign. There are probably two main parts of this problem: the limits in terms of freedom of expression and than the limits of funding.

The gist of the first part (limits in terms od freedom of expression) is the analyze of the judicial finding in some "famous" cases and also the analyze of the freedom of expression having regard to European experience with Nazi or Communistic ideology.

The limits of funding in election campaign is very actual theme, because in the Czech republic there was introduced an institue of financial limit for campaign in the election of the president of the Czech Republic. This limit consist in determining of spending limit of financial means in the election campaign for presidential candidates. There is also funding of political parties, which is connected with funding of the election campaign, therefore this is also mentioned. Firstly this part contains the ways of funding of political parties and secondly the ways of limits of election campaign.

Last part is devoted to the law of the election campaign in the Federal Republic of Germany. This part examines the main electoral law, and also examines the regulation by the funding of political parties and election campaigns. This overview is then trying to make comparisons with the legislation in the Czech Republic and give some suggestions that could be applied to the Czech election law.

Seznam použité literatury

Knižní literatura

- BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, 384 s. Teoretik. ISBN 978-808-7212-424.
- FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Vyd. 1. V Brně: Masarykova univerzita, 1992, 269 p. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 99. ISBN 80-210-0406-1.
- KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 2 v. ISBN 807-380-140X-12.
- KOHOUT, Pavel. *Úsvit: kritika politického systému a návrh nové Ústavy pro Českou republiku*. Příbram: Pistorius & Olšanská s. r. o., 2012, 124 s. ISBN 978-80-87053-78-2
- KREJČÍ, Oskar. *Kniha o volbách*. 2., rozšířené vyd. Praha: Victoria Pub., 1994, 353 p. ISBN 80-856-0588-0.
- MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, 331 s. ISBN 80-720-1639-3.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Financování politických stran v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 1998, 94 p. ISBN 80-210-1811-9.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Právní úprava postavení politických stran v SRN*. Bochum: Ruhr-Universität, 1993. 100 s.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch, ed. et al. *Volební kampaň v České republice*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2000. 128 s. Studie; sv. 12. ISBN 80-210-2352-X.

Články v odborných časopisech

- BOGUSZAK, Jiří. *K problematice svobody projevu v právu ČR*, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 1 – 2, 1996
- FILIP, Jan. *Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe*. Časopis pro právní vědu a praxi 4/1998
- FILIP, Jan. *Pokus o novelu právní úpravy volební kampaně*. Parlamentní zpravodaj 10/1999

- FILIP, Jan. *Poznámky k nálezu Ústavního soudu ve věci ověření mandátu Dagmar Lastovecké*, Časopis pro právní vědu a praxi 1/1999
- KNAPP, Viktor. *Antimonie a iluze svobody projevu*. Acta universitatis carolinae 1 – 2/1996
- SOUČKOVÁ, Jitka. *Státní financování politických stran a frakcí ve Spolkové republice Německo, aneb kolik stojí demokracie?*. Časopis pro právní vědu a praxi 3/1999
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda*, Časopis pro právní vědu a praxi 1/1999

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ČR, *Ověření volby senátorky Dagmar Lastovecké*, ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98, č. 70/1999 Sb., N 27/13 SbNU 203
- Nález Ústavního soudu ČR, *Změna volebního systému*, ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/00, č. 64/2001 Sb., N 16/21 SbNU 113
- Nález Ústavního soudu ČR, *Ústavnost 3% hranice při volbách do Poslanecké sněmovny pro výplatu stálého příspěvku na činnost strany*, ze dne 19. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 10/03, č. 86/2005 Sb., N 9/36 SbNU 85
- Nález Ústavního soudu ČR, *Svoboda projevu versus právo na ochranu osobnosti - Rejžek v. Vondráčková*, ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I.ÚS 367/03, N 57/36 SbNU 605
- Nález Ústavního soudu ČR, *Kauza senátora Nádvorníka (způsob vedení volební kampaně a vliv na výsledek voleb)*, ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb., N 17/36 SbNU 185
- Nález Ústavního soudu ČR, *Komunální volby v Krupce - nepřipustnost uplácení voličů při volbách do zastupitelstev obcí*, ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10, N 2/60 SbNU 11
- Nález Ústavního soudu ČR, *Volby do obecního zastupitelstva obce Hřensko v roce 2010, otázka účelového přihlašování se voličů k trvalému pobytu*, ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. PL. ÚS 59/10, č N 84/61 SbNU 299

- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 7.1998, sp. zn. 11 Zp 22/98
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 2. 12. 1998, sp. zn. 11 Zp 54/98
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, č. j. Vol 10/2004-24
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2006, čj. Vol 28/2006 - 1
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 40/2006 - 1
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 52/2006 - 1
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 60/2006 - 1
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2006, čj. Vol 77/2006 - 1
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, čj. Pst 1/2009-348
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. Vol 16/2013-62

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky
- 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. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 347/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně některých 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. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), 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. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 424/1991 Sb. zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Všeobecná deklaráce lidských práv
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
- Bundeswahlgesetz, BGBl. I. S. 1288, ve znění pozdějších předpisů
- Gesetz über die politischen Parteien, BGBl. I S. 149, ve znění pozdějších předpisů
- Kodex České televize: zásady naplňování veřejné služby v oblasti televizního vysílání, dostupné na <<http://img6.ceskatelevize.cz/boss/image/contents/kodex-ct/pdf/kodex-ct.pdf>>
- Kodex Českého rozhlasu, dostupné na <http://media.rozhlas.cz/_binary/00730694.pdf>
- Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon o volbách do Parlamentu ČR

Internetové zdroje

- ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Limity výdajů na volební kampaň*, <<http://jinepravo.blogspot.cz/2010/12/limity-vydaju-na-volebni-kampan.html>>
- iDnes.cz. *Za „konečné řešení cikánské otázky“ ve spotu Národní strany padla podmínka*. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/za-konecne-reseni-cikanske-otazky-ve-spotu-narodni-strany-padla-podminka-1q6-/krimi.aspx?c=A091210_164914_krimi_jba>
- Týden.cz. *Mluvíte jako Sudeťák, přestávám vás respektovat, řekl Zeman Schwarzenbergovi*. Dostupné na <http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/boj-o-hrad/mluvite-jako-sudetak-prestavam-vas-respektovat-rekl-zeman-schwarzenbergovi_258765.html>
- Lidovky.cz. *Zeman se omluvil, pak opět vytáhl historii Schwarzenbergovi rodiny*. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/zeman-se-opet-snazil-vyucovat-historii-vytahl-lex-schwarzenberg-pye-/zpravy-domov.aspx?c=A130122_191205_ln_domov_khu>
- iHned.cz *Advokát s pochybnou minulostí v StB objednal inzerát proti Schwarzenbergovi. Ten se brání*. Dostupné na <http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-59193690-blesk-otiskl-inzerat-proti-schwarzenbergovi-ten-podal-trestni-oznameni?utm_source=mediafed&utm_medium=rss&utm_campaign=mediafed>
- Mediaguru. *Pravicové deníky podpořily Schwarzenberga*. Dostupné na <<http://www.mediaguru.cz/2013/01/pravicove-deniky-podporily-schwarzenberga/#.UUGa3NaQXC8>>
- iDnes.cz. *Jsou to jen výroky z debaty, říká advokát, který platil lživý inzerát*. <http://zpravy.idnes.cz/rozhovor-s-advokatem-zavadilem-d3o-/domaci.aspx?c=A130125_184238_domaci_hv>
- iDnes.cz. *Policie obvinila autora předvolebních spotů Národní strany*. <http://zpravy.idnes.cz/policie-obvinila-autora-predvolebnich-spotu-narodni-strany-plv-/krimi.aspx?c=A090909_141147_krimi_pei>
- Wikipedia, *Konečné řešení židovské otázky*. Dostupné na <http://cs.wikipedia.org/wiki/Konečné_řešení_židovské_otázky>
- iDnes.cz. *Rozhlas podle policie nemařil volby, když vyřadil spot Dělnické strany*. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/rozhlas-podle-policie-nemari-volby-kdyz-vyradil-spoty-delnicke-strany-1aw-/krimi.aspx?c=A090907_154502_krimi_pei>

- iDnes.cz. *Návrh na zrušení KSČM by u soudu neuspěl, oznámilo vnitro vlády.* Dostupné na http://zpravy.idnes.cz/navrh-na-zruseni-kscm-by-u-soudu-neuspel-oznamilo-vnitro-vlade-p7y-/domaci.aspx?c=A110708_095837_domaci_taj
- iDnes.cz *Zločinný režim je až teď, hájila Semelová u hrobu Gottwalda únor 1948.* Dostupné na http://zpravy.idnes.cz/zlocinny-rezim-je-az-ted-hajila-semelova-u-hrobu-gottwalda-unor-1948-1ce-/domaci.aspx?c=A120224_151211_domaci_kop
- iHned.cz. *V prezidentské volbě je víc nejasností. I u financování kampaně, říká ústavní právník.* Dostupné na <http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-58781350-v-prezidentske-volbe-je-vic-nejasnosti-i-u-financovani-kampane-rika-ustavni-pravnik>

Ostatní zdroje

- Senátní tisk č. 100, *návrh senátního návrhu zákona senátorů Martina Mejstříka, Richarda Sequense, Josefa Novotného, Jana Horníka a Jaromíra Štětiny, kterým se mění zákon č. 140/1960 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších právních předpisů.* Dostupné na <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=2118>
- Volební zákon Spolkového sněmu /SRN/, Překlad č. 1.074. Parlamentní institut, 1994. Dostupné na www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20446
- DRAHORÁD, Vojtěch; NĚMEC, Jan; PECHÁČEK, Štěpán. *Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské unie*, studie č. 1.187, Parlamentní institut, dostupné na http://invenio.nusl.cz/record/136190/files/nusl-136190_1.pdf