

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Volební kampaň v soudní judikatuře v ČR

Patrik Pacovský

Plzeň, 2024

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra ústavního a evropského práva

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Volební kampaň v soudní judikatuře v ČR

Předkládá: Patrik Pacovský

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

Plzeň 2024

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Patrik PACOVSKÝ**
Osobní číslo: **R21B0121P**
Studijní program: **B0421A220009 Právní specializace**
Téma práce: **Volební kampaň v soudní judikatuře v ČR**
Zadávací katedra: **Katedra ústavního a evropského práva**

Zásady pro vypracování

Úvod

- 1. Základní pojmy**
- 2. Ústavně-právní zakotvení volební kampaně v České republice**
- 3. Financování volební kampaně**
- 4. Soudní judikatura pojíjí se s volební kampaní**
- 5. Návrhy de lege ferenda**

Závěr

Rozsah bakalářské práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: **elektronická**

Seznam doporučené literatury:

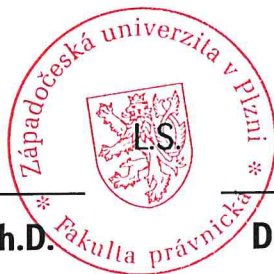
- PŠENIČKA, Stanislav. Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích: s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-210-3
- ŠIMRAL, Vít. Financování českých politických stran. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2016. Politologická řada, sv. č. 58. ISBN 8073254107
- PODHRÁZKÝ, Milan: Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran. ASPI, a. s., Praha 2008. ISBN 978-80-7357-291-4
- GLUCKENSELIG, R.; HLADKÝ, J. aj.: Volební kampaň v České republice. Editováno ŠIMÍČEK, V. 1. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2000. ISBN 80-210-2352-X.
- LEBEDOVÁ, Eva. Voliči, strany a negativní kampaň: politická komunikace v České republice. 1. vydání. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2013 ISBN 978-80-7419-158-9
- GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEK a Vladimír ZOUBEK. *Ústavní systém České republiky*. 6. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2022. ISBN 978-80-7380-865-5

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Zuzana Vostrá, Ph.D.**
Fakulta právnická

Datum zadání bakalářské práce: **17. března 2023**
Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2024**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Doc. JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.
vedoucí katedry

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem svoji bakalářskou práci na téma „Volební kampaň v soudní judikatuře v ČR“ zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svoji práci čerpal způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 30.3.2024



.....

Poděkování

Zejména bych chtěl poděkovat JUDr. Zuzaně Vostré, Ph.D. za její odborné vedení mé práce a za její vstřícnost. Současně děkuji své rodině za podporu během mého studia.

OBSAH

Úvod	1
1 Základní pojmy	3
1.1 Definice volební kampaně.....	3
1.1.1 Volební propagace a agitace	3
1.2 Pozitivní a negativní kampaň	4
1.2.1 Účinek negativní kampaně	5
1.3 Doba vedení kampaně	6
2 Subjekty ve volební kampani	8
2.1 Volby v České republice.....	8
2.2 Kandidující subjekty	10
2.2.1 Kandidující subjekty ve volbách poměrného systému.....	10
2.2.2 Kandidující subjekty ve volbách většinového systému.....	11
2.2.3 Volební koalice	11
2.2.4 Think tanky, politické instituty.....	12
2.2.5 Registrovaný kandidát.....	13
2.2.6 Institut registrované třetí osoby.....	13
2.2.7 Vyloučené subjekty z volební kampaně	15
3 Ústavněprávní východiska volební kampaně.....	17
3.1 Ústava České republiky.....	17
3.2 Listina základních práv a svobod	18
3.3 Volební zákony	20
3.3.1 Historický diskurs	20
3.3.2 Aktuální zákonná úprava volební kampaně	23
3.4 Mediální zákony.....	25
3.4.1 Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání	26
3.4.2 Zákony upravující Českou televizi a Český Rozhlas	28

3.5	Tiskový zákon	29
3.6	Zákon o regulaci reklamy	31
3.7	Transparentnost politické reklamy	31
4	Financování volební kampaně.....	33
4.1	Financování politických stran	33
4.1.1	Externí zdroje	34
4.1.2	Interní zdroje	36
4.1.3	Povinnosti politických stran	37
4.1.4	Zvláštní účet	37
4.2	Financování volební kampaně.....	37
4.3	Volební účet.....	39
4.4	Zpráva o financování volební kampaně a výroční finanční zpráva.....	39
4.5	Kontrolní úřad	40
4.6	Příjmy pro kampaň	41
4.7	Výdaje kampaně	42
5	Úvahy de lege ferenda.....	45
5.1	Nerovná právní úprava	45
5.2	Zahraniční financování.....	45
5.3	Registrace třetí osoby	47
5.4	Čestnost a poctivost.....	48
6	Nová legislativa.....	50
	Závěr.....	51
	Resumé	53
	Seznam použitých zdrojů.....	55

Úvod

„Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.“ (Ústava České republiky).

Význam volební kampaně v demokratické politické soutěži neustále narůstá. V časovém rámci posledních dekád lze pozorovat velký posun vpřed ve formování politické volební kampaně, která se profesionalizovala, měnila postoje i nová média, ale zároveň se stávala čím dál nákladnější. I přesto, že volební kampaň v rámci posledních desetiletí sílila, zákonodárce dlouho opomíjel její regulaci. K její formaci z pohledu legislativního došlo až na základě výzvy mezinárodních organizací, po několika úpravách se její pravidla zformovala do nynější podoby. Je důležité si uvědomit významnost volební kampaně, a to zejména, jak je schopná ovlivnit voličská rozhodnutí, a to jak pozitivním, tak i negativním směrem. Aby k tomuto ovlivnění nedošlo, je zapotřebí přítomnost silných volebních pravidel, které musí být ukotveny v ústavněprávních dokumentech a zákonech. Své místo v úpravě volební kampaně má i soudní judikatura, která svými nálezy přispívá k formování názorů a postojů v problematice volebních kampaní.

Předmětem mé práce je seznámit čtenáře se základními pojmy v rámci volební kampaně, které vychází z teoretických poznatků a dále seznámení s jejím obsahem a principem fungování v rámci politické soutěže. Tyto znalosti jsou nutné k pochopení dalších kapitol. Práce se také věnuje negativní kampani, její teoretické rovině a dopadům na vývoj a kvalitu politické soutěže v demokratických volbách.

Pro porozumění činnosti a významu volební kampaně je důležité vymezení si subjektů volební kampaně, tedy účastníků, kteří kampaň mohou nějakým způsobem ovlivnit. Zde je důležité zmínit třetí osoby, které hrají významnou roli ve světě politické soutěže a vzbuzují v posledních letech častou diskusi. Poměrně rozsáhlá část práce se zabývá ústavněprávním a zákonným zakotvením volební kampaně, a to nejen v současné době, přináší čtenáři i přehledný historický průřez, kde jsou vyzdvíženy hlavní historické milníky, které úpravu volební kampaně formovaly. V těchto kapitolách se snažím čteně uvádět příklady judikátů a soudních nálezů, které více přibližují problematiku spleťtého systému právní úpravy volební kampaně. Právě skrze soudní nálezy a judikáty lze často poukázat i na nedostatečnost či nelogičnost některých

zákonů upravujících kampaň, které se právě díky těmto judikátům formovaly nebo alespoň rozvířily diskusi ohledně problematických vymezení zákona.

Za velkého hráče ve smyslu možného ovlivnění volební kampaně považuji její financování. Proto je kapitolám, věnujícím se financování volební kampaně věnován dostatečný prostor. I v této části práce se snažím poukázat na rozhodnutí či vyjádření soudu ve věcech financování volebních kampaní, jejich kritiku a náležitě připomínky, které se přispívají k zamezení obcházení limitů a pravidel zavedených pro hospodaření politických stran.

V závěrečné části práce se snažím upozornit na mnou vybrané kritické body současné právní úpravy, kde se pokouším přinést soudní nálezy a rozhodnutí, které mé myšlenky podporují a zároveň zde uvádím návrhy řešení, které by dle mého názoru pomohly nebo alespoň částečně zlepšily stav uvedených nedostatků.

Závěrečná kapitola přináší nastínění nově vznikajících volebních úprav a pravidel, která by měla vstoupit v platnost v následujících letech. Protože ale právní úprava teprve bude aplikována, vyjadřuji se k ní pouze okrajově, neboť zde není možné vytvářet závěry ověřené praxí či podpořené judikaturou.

Práce čerpá především ze zákonných ustanovení, judikátů, odborné literatury ve formě knih či odborných článků v právnických časopisech. Některé názory, především politiků pak doplňuji z internetových zdrojů a rozhovorů.

1 Základní pojmy

1.1 Definice volební kampaně

Pojmem volební kampaň rozumíme soustředěné propagování určité politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta. Volební kampaň probíhá v určitém časovém úseku, který začíná vyhlášením voleb a končí oznámením výsledků voleb. Cílem kampaně je přesvědčit potenciální voliče, aby podpořili předpoložený program kandidujícího subjektu ve volbách.¹

Co se týče zákonné definice pojmu, přichází s ním až novela č. 322/2016 Sb., která prvně zavádí jednotnou definici pojmu volební kampaně, která je zasazena v jednotlivých volebních zákonech s drobnými formulačními změnami a vychází ze zákona o volbě prezidenta republiky z roku 2012. Volební kampaň je definována po stránce obsahové, tak časové (které se bude podrobněji kapitola „Doba vedení kampaně“)-

Co se týče definice obsahu volební kampaně, nalezneme její vymezení ve volebních zákonech následovně. „*Volební kampaní se rozumí jakákoliv propagace kandidujícího subjektu nebo jeho kandidáta anebo volební agitace v jeho prospěch, zejména veřejné oznámení určené na jeho podporu anebo sloužící v jeho prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidujícího subjektu nebo jeho kandidáta.*“² Z tohoto vymezení lze tedy volební kampaň definovat jako jakoukoliv propagaci kandidáta, která je činěna v jeho prospěch či neprospěch a která má za cíl potencionální prosperitu pro kandidující subjekt. S tímto úzce souvisí pojem negativní kampaň, který bude rozebírán následovně.

1.1.1 Volební propagace a agitace

V souvislosti s volební kampaní se často pracuje s termíny jako je propagace či volební agitace. Termín propagace je především pojmem teorie politického marketingu. Volební agitace lze částečně považovat za pozůstatek starší právní úpravy. I přesto tento pojem lze najít v novelizovaném znění zákona, a to konkrétně v § 16 zákona o volbách do Parlamentu ČR, který se věnuje zakázané volební agitaci. Volební agitaci Nejvyšší soud charakterizoval

¹ Volební kampaň. Ministerstvo vnitra české republiky [online]. 2021, 19.7.2021 [cit. 2023-12-30]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/volebni-kampan.aspx>

² § 35 odst. 1 Zákona o volbě prezidenta republiky, § 16 odst. 1 Zákona o volbách do Parlamentu ČR, § 59 odst. 1 Zákona o volbách do Evropského parlamentu, § 56a odst. 1 Zákona o volbách do zastupitelstev krajů.

následovně: „*Za zakázanou volební agitaci ve smyslu § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, lze považovat takovou, která je přímo zaměřená na bezprostřední okolí volebních místností, není jednorázová či dokonce pouze nahodilá a je natolik intenzivní, že v konečném důsledku je reálně způsobilá ovlivnit chování i takového voliče, který byl bezprostředně před příchodem do volební místnosti již rozhodnut hlasovat určitým způsobem.*“³

K pojetí volební agitace se také vyjádřil ústavní soud, a to následovně: „*Ustanovení § 16 odst. 5 volebního zákona je proto nutno interpretovat spíše restriktivně, a to tak, že zákonodárce měl na mysli zákaz aktivní volební kampaně, tzn. zamýšlené a cílené agitace, účelově směřované pro politické strany, koalice a kandidáty.*“⁴

1.2 Pozitivní a negativní kampaň

Dle obsahu a podoby rozeznáváme kampaň pozitivní a negativní. Pozitivní kampaň lze vnímat jako podporující, obhajující a propagační formu prezentace kandidáta, která je vytvořena za účelem vylepšení jeho image v očích veřejnosti a má za cíl demonstrovat blízkost jeho názorů k názorům voličů a asociovat kandidáta s pozitivně vnímanými tématy. Pozitivní kampaň umožňuje kandidátovi získat kontrolu nad sdělením, která budou propagována. Funkce pozitivní kampaně a reklamy spočívá hlavně v upevnění vztahu mezi voličem a kandidátem. Výhodou je absence konfrontační roviny a snížená pravděpodobnost konfliktu s oponentem. Obecně lze říct, že pozitivní kampaň je lépe vnímána veřejností, na druhou stranu nemusí být dostatečně přesvědčivá a efektivní. Mezi nevýhodu lze zařadit její častou vyšší nákladnost než v případě negativní kampaně.⁵ Jako příklad pozitivní kampaně lze uvést slogan z billboardu ODS z období voleb do Poslanecké sněmovny v r. 2017: „*Silný program, poctivá politika, stabilní země.*“ Heslo ODS se nijak nevymezuje vůči ostatním stranám, nemá urážlivý, či útočný charakter.⁶

Negativní kampaň se naopak zaměřuje na kritiku soupeře a má za cíl oslabit daného kandidáta či alespoň snížit jeho oblíbenost mezi voliči. Kampaň využívá slabých stránek protikandidáta, které se snaží zviditelnit, stejně tak jako jeho skutečné i domnělé chyby.

³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, čj. Vol 7/2008 – 13

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, I.ÚS 526/98

⁵ ČERVINKOVÁ, Monika a KULHAVÁ, Lucie. Karel Schwarzenberg a Miloš Zeman: Pozitivní a negativní kampaň k prezidentským volbám. In: Naše společnost. 2013, 11 (2), s. 16-29.

⁶ Fiala představil kampaň ODS: Na billboardech odmítne chaos, cirkus a ostudu. Novinky.cz [online]. 2017, 29.5.2017 [cit. 2023-12-03]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-fiala-predstavil-kampan-ods-na-billboardech-odmitne-chaos-cirkus-a-ostudu-40035059>

V tomto případě je ale důležité upozornit na fakt, že je zákonem zakázáno zveřejňovat nepravdivé údaje o kandidátovi.

Negativní kampaň lze tedy chápat jako kritizování opozičních činů, zpochybňování jejich úsudků, zkušeností či bezúhonnosti a vytváření strachu ze situace, že by se nepřátelská strana dostala k moci.

Na negativní kampani je dobré vyzdvihnout, že společnost má často tendenci zapomínat negativní aspekty kandidáta, a právě skrze tuto kampaň jsou mu tyto fakta připomenuta a nutí tak voliče zamyslet se nad svým kandidátem. Negativní kampaň často přesvědčí ty voliče, kteří jsou nerozhodní. Výhodou této kampaně je její jednoduchost, snadná umístitelnost a menší finanční nákladnost.⁷ Jako příklad negativní kampaně lze uvést billboardy ČSSD se slogany „*ODS minus*“ z roku 2006.⁸

K negativní kampani se ve vyjadřuje Nejvyšší správní soud: *Jedním z prostředků politické soutěže může být za splnění zákonných podmínek i negativní kampaň upozorňující na nedostatky protikandidáta. Je rovněž přípustné, aby se v politickém sloganu objevila jistá míra přehánění, personalizace, symboličnosti či zkratkovitosti, protože volič, podobně jako u běžných reklamních sloganů, s určitou mírou nadsázky u tohoto typu politické komunikace počítá.*⁹“ Zákonnými podmínkami je myšlena především čestnost a poctivost, a to i přesto, že v případě politických subjektů jsou hranice vnímání narušení lidských práv oproti běžným občanům značně posunuty.

1.2.1 Účinek negativní kampaně

Na rozdíl od pozitivní kampaně, s negativní kampaní je důležité nakládat obezřetně, neboť nevhodně využitá negativní reklama se může jednoduše obrátit vůči jejímu autorovi a vyvolat tím naopak sympatie u poškozeného kandidáta. Politologové upozorňují na tři možné důsledky používání negativní kampaně. Prvním je tzv. bumerang efekt, kdy negativní kampaň poškozuje více zadavatele než cíl, a to v důsledku znechucení voliče z této kampaně. Druhým jevem je tzv. syndrom oběti, ten nastává v případě, že volič hodnotí negativní kampaň za nepravdivou a nespravedlivou vůči napadenému, a i v tomto případě dochází k přiklonění voliče na stranu poškozeného kandidáta, který je v jeho očích považován za oběť. Posledním zmiňovaným

⁷ ČERVINKOVÁ, Monika a KULHAVÁ, Lucie. Karel Schwarzenberg a Miloš Zeman: Pozitivní a negativní kampaň k prezidentským volbám. In: Naše společnost. 2013, 11 (2), s. 16-29.

⁸ ŠARADÍN, Pavel. Česká republika a Slovensko: Dvojí cesta k negativní reklamě? In BRADOVÁ, Eva a kol. Negativní kampaně a politická reklama ve volbách. Olomouc: Periplum, 2008. ISBN 978-80-86624-44-0

⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 33/2013-45

efektem je pak tzv. dvojnásobně poškozující efekt. O tomto efektu hovoříme v případě, že se negativní kampaň obrátí jak vůči „útočníkovi“, tak vůči adresátovi.¹⁰

1.3 Doba vedení kampaně

Spolu s definicí pojmu volební kampaně se do právního řádu také zakotvila právní úprava doby vedení kampaně. Již v zákoně o volbě prezidenta republiky v původním znění se setkáváme s časovým vymezením volební kampaně, a to jako dobu trvající od vyhlášení voleb ve Sbírce zákonů, zároveň v se v této definici výslovně nedatoval konec kampaně. Novela 322/2016 Sb. přejímá toto časové stanovení, ale přidává k němu i stanovení konce kampaně, a to jako den vyhlášení výsledků voleb. Kampaně je tedy v České republice možné vést až do poslední možné chvíle, na rozdíl od řady evropských zemí, kde je zákonem stanovená lhůta období klidu (nejčastěji 24hod před konáním voleb), mezi tyto země patří např. sousedící Polsko. Výjimku tvoří v České republice kampaně vedená v bezprostřední blízkosti volebních místností ve dnech hlasování.¹¹

Doba vedení kampaně je tedy vymezena dnem vyhlášení voleb a ukončena dnem vyhlášení celkových výsledků voleb.¹² Vyhlášení voleb jakožto nejdřívější termín začátku kampaně souhlasně vymezuje Ústavní soud: „*Volební kampaň lze logicky a racionálně vzato vést z normativního pohledu jen tehdy, jsou-li vyhlášeny volby.*”¹³

Šimeček uvádí, že časové vymezení volební kampaně je velmi obtížné, neboť kandidující subjekty nespádají pod subjekty veřejného práva, takže se na ně v plné míře vztahuje princip, že mohou činit vše, co není zákonem zakázáno. Proto i přesto, že ve volebních zákonech nalezneme stanovený čas pro vedení kampaně, není zde žádné usnesení, že mimo toto období by kampaň nemohla být vedena nad tento časový rámec.¹⁴

Výše zmíněné tvrzení lze potvrdit i nálezem Ústavního soudu z roku 2005, který se vyjádřil k dlouhodobému procesu kampaně mimo dobu jejího vedení: „*Volební kampaň lze logicky a racionálně vzato vést z normativního pohledu jen tehdy, jsou-li vyhlášeny volby (z hlediska předmětu), popř. jsou-li již zaregistrovány kandidátky nebo kandidáti (z hlediska subjektu). To*

¹⁰ BRADOVÁ, Eva. Negativní kampaně a politická reklama ve volbách, Olomouc: Periplum.2008. 11 (1). ISBN 978-80-86624-44-0.

¹¹ Původní znění zákona o volbách do Parlamentu obsahovalo až do novely 204/2000 Sb. místně nijak neomezený zákaz volební agitace v posledních 48 hodinách před začátkem voleb

¹² §35 odst. 3 Zákona o volbě prezidenta republiky, §16 odst. 3 Zákona o volbách do Parlamentu ČR §59 odst. 3 Zákona o volbách do Evropského parlamentu, §56a odst. 3 Zákona o volbách do zastupitelstev krajů

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

¹⁴ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Právní úprava volební kampaně v České republice. Politologický časopis, 2000, 7 (2), s. 144–145.

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.¹⁵

V současné době sociálních sítí lze pozorovat aktivitu politiků ve prospěch získání potencionálních voličů i mimo období voleb. Pro tuto skutečnost se zakotvil pojem tzv. „permanentní volební kampaň“. Jedná se kontinuální proces získávání potencionálních voličů v průběhu celého funkčního období. Ač se tento trend do České republiky dostává ve větší míře až v posledních letech, v americké politice se s ním historicky setkáváme již od konce 70.let. Myšlenku kontinuální kampaně nastínil poradce prezidenta Jimmyho Cartera, Patrick Caddel, který apeloval na to, že je důležité komunikovat s veřejností po celé jeho politické funkční období a je prostředkem, jak zajistit podporu veřejnosti.¹⁶

Nově připravený zákon o volební kampani, kterému se věnuje závěrečná kapitola této práce hovoří o novém vymezení časového období, ve kterém platí finanční limit omezující výdaje na volební kampaň. (k finančním limitům více v kapitole o financování volební kampaně). Mělo by jím být období, které začíná nejdříve 150 dnů před uplynutím volebního období. Volební kampaň by tedy dle nového návrhu měla začít okamžikem vyhlášení voleb, nejdříve ale 150 dnů před uplynutím volebního období. Ministerstvo vnitra ve své tiskové tento krok opodstatňuje následovně: „Změna má za cíl přinést vyšší míru jistoty pro politické subjekty ve finančním plánování volební kampaně.“¹⁷

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04

¹⁶ EIBL, Otto a KÓŇA, Oto. Permanentní kampaň. In: Teorie a metody politického marketingu. 2012. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. ISBN 978-80-7325-281-6.

¹⁷ Změny v pravidlech volebních kampaní. Nový zákon zpřísní jejich financování ze zahraničí. DLUBALOVÁ, Klára. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2023, 21.11.2023 [cit. 2024-03-15]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zmeny-v-pravidlech-volebnich-kampani-novy-zakon-zprisni-jejich-financovani-ze-zahranici.aspx>

2 Subjekty ve volební kampani

2.1 Volby v České republice

Volby tvoří základní mechanismus obsazování orgánů zastupitelské demokracie, kdy zákonem definovaná skupina osob prostřednictvím hlasování vybírá své zástupce do zastupitelských orgánů, které jsou institucionálním základem veřejné moci.

Volební právo v České republice lze dle ústavních zásad definovat jako všeobecné, rovné a přímé volební právo tajným hlasováním.¹⁸ Tyto znaky lze podrobněji charakterizovat následovně:¹⁹

1. **Všeobecnost** – právo volit mají všichni zletilí občané ČR bez omezení týkající se rasy, barvy pleti, příslušnosti k národu či národnosti, jazyka, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.
2. **Rovnost** – každý volič má jeden hlas a váha všech hlasů si je rovna.
3. **Přímost** – volba je prováděna přímo, není přípustné volit skrze jinou osobu v zastoupení
4. **Tajné hlasování** – nelze spojovat voliče s odevzdaným hlasem.

Rozlišujeme tzv. aktivní a pasivní volební právo, které je na ústavní úrovni garantováno v čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod. Aktivním volebním právem je rozuměno právo volit a pasivním volebním právem právo být volen. Tato práva mají stanovené své podmínky závislé na druhu voleb a jsou upřesněny v jednotlivých volebních zákonech.

V České republice rozlišujeme několik druhů voleb dle orgánu, který je právě skrze volby obsazován. V ČR voliči volí:

Prezidenta republiky: Prezident republiky je volen v přímých volbách na volební období 5 let. Přímá volba byla zavedena od roku 2012, v letech 1993-2012 byl prezident ČR volen nepřímo Parlamentem. Prezident nemůže být zvolen více jak dvakrát za sebou. Volba probíhá na území ČR a v zahraničí na zastupitelských nebo na některých konzulárních úřadech. Prezidentem republiky může být zvolen občan ČR, který dosáhl věku 40 let.²⁰

¹⁸ Listina základních práv a svobod. In: č. 2/1993 Sb. 1993. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

¹⁹ Všeobecné, rovné a přímé volební právo tajným hlasováním. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2024-02-17]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=301>.

²⁰ Druhy voleb. Online. Ministerstvo vnitra České republiky. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/druhy-voleb.aspx>. [cit. 2024-02-17].

Poslance Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR: Poslanecká sněmovna je jednou z komor Parlamentu České republiky a spolu se Senátem vykonává zákonodárnou moc. Volby se konají každé čtyři roky dle zásad poměrného zastoupení. Volí se 200 poslanců na volební období 4 roky. Kandidovat může ten, kdo je starší 21 let. Volby se konají ve 14 volebních krajích území ČR a v zahraničí na všech zastupitelských úřadech a některých konzulárních úřadech.²¹

Senátory Senátu Parlamentu ČR: Senát je stejně jako Poslanecká sněmovna jednou z komor Parlamentu ČR. V Senátu zasedá 81 senátorů, kteří jsou voleni na období 6 let, přičemž každé dva roky se konají volby v jedné třetině volebních obvodů (z celkového počtu 27), takže Senát je institucí trvalou a de facto nemůže být rozpuštěn. Senátorem může být zvolen občan ČR, kterému je nejméně 40 let.²²

Členy Evropského parlamentu za ČR: Volby do Evropského parlamentu se konají jednou za 5 let a konají se ve všech 27 členských státech EU. Evropský parlament má ve volebním období 2024-2029 celkem 720 poslanců a konkrétně Českou republiku bude zastupovat 21 poslanců, dolní věková hranice poslance je 21 let. Volby probíhají na území ČR. Ve volbách nelze hlasovat na zastupitelských úřadech, hlasování pro české kandidáty probíhá pouze ve volebních místnostech na území ČR. Volič, který žije v zahraničí může také hlasovat pro kandidáty členského státu, kde má trvalý nebo přechodný pobyt, v takovém případě je nutno se řídit předpisy dané země.²³

Členy zastupitelstev krajů: Volby se konají jednou za 4 roky dle zásad poměrového zastoupení. Krajské volby neprobíhají v Praze (volby do Zastupitelstva hl. města se konají souběžně s volbami do zastupitelstev obcí) a konají se pouze na území ČR. Počet členů zastupitelstva kraje závisí na počtu obyvatel v kraji (může být 45, 55 a 65 členů).²⁴

Členy zastupitelstev obcí: Stejně jako v případě krajských voleb, se i volby do zastupitelstev obcí, jakožto základních územních samosprávních celků, konají jednou za 4 roky a hlasování probíhá pouze na území ČR dle poměrného zastoupení. Počet členů zastupitelstva závisí na počtu obyvatel obce, minimálně 5 a maximálně 55 (výjimkou je hlavní město Praha, zde může mít až 70 členů).²⁵

²¹ Tamtéž

²² Tamtéž

²³ Tamtéž

²⁴ Tamtéž

²⁵ Tamtéž

2.2 Kandidující subjekty

Volební systém lze definovat jako způsob, kterým jsou kandidujícím subjektům přidělovány mandáty na základě výsledku hlasování. Konečný volební výsledek je pak velmi závislý na určení způsobu hlasování, na jehož základě rozlišuje dva hlavní modely volebních systémů: systém poměrného zastoupení a většinový systém.

2.2.1 Kandidující subjekty ve volbách poměrného systému

V případě poměrného zastoupení se kandidujícím politickým subjektům přidělují mandáty na základě počtu platných hlasů, které obdržely od voličů. K určení výsledku voleb se pak používají dvě základní metody výpočtu, buď využití tzv. volebního čísla (jeho hodnota vyjadřuje minimální počet hlasů, které musí strana získat, aby ji bylo možné přidělit mandát) nebo využití tzv. volebního dělitele (žádná strana nemůže získat mandát dříve než ta strana, která v daný okamžik procesu rozdělování mandátů disponuje větším počtem hlasu). Dle zásad poměrného zastoupení se v ČR konají volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, zastupitelstev krajů a obcí a do Evropského Parlamentu.²⁶

V případě voleb do Poslanecké sněmovny a Evropského parlamentu a zastupitelstev krajů kandidující listinu mohou podávat kandidující subjekty, kterými jsou registrované politické strany a politická hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena a jejich koalice, a to pouze prostřednictvím zmocněnce. Registrovanou politickou stranou a hnutím se rozumí strana či hnutí, které jsou zapsané v příslušném rejstříku. Pro koalici platí, že musí být složena ze stejných politických stran/hnutí ve všech volebních okrscích a každá strana či hnutí může být součástí pouze jediné koalice. Každá strana, hnutí či koalice může podat v každém volebním okrsku pouze jednu kandidátku. V případě, že je politická strana či hnutí součástí koalice, nelze již kandidovat zároveň samostatně. Dále platí, že každý kandidát může být volen pouze v rámci jedné kandidátní listiny.

Kandidátní listiny pro volby do zastupitelstev obcí mohou podat kandidující subjekty, kterými mohou být vedle registrované politické strany, hnutí nebo koalice také nezávislí kandidáti, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo hnutí a nezávislých kandidátů. Stejně tak jako ve výše zmíněných případech i zde platí povinnost zápisu v rejstříku politických stran a hnutí. Kandidát může kandidovat pouze v rámci jedné kandidátky volební strany do téhož zastupitelstva obce či jednoho volebního obvodu. Každá

²⁶ Volby v ČR. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2021, 19.7.2021 [cit. 2024-02-17]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/volby-v-cr.aspx>

strana pak může podat jednu kandidátku do téhož zastupitelstva obce, je-li však v obci vytvořeno více volebních obvodů, může podat kandidátní listinu v každém obvodu. Co se týče pravidel účasti ve straně, hnutí či koalici, řídí se stejnými pravidly jako v případě výše zmíněných voleb do Poslanecké sněmovny a spol.

Politické strany, hnutí a koalice nesou odpovědnost za financování kampaně a její řádné vedení skrze volební účet, který zřídil kandidující subjekt, finanční limity, dary a veškeré volební účetnictví.

2.2.2 Kandidující subjekty ve volbách většinového systému

V případě voleb fungujících na principu většinového volebního systému je zvolen ten kandidát, který získal nejvíce hlasů, tzn. více hlasů než jakýkoliv jeho protikandidát. V ČR je pak zaveden systém, kde platí, že kandidát musí získat nadpoloviční většinu odevzdaných platných hlasů, v případě, že se tak nestane nastává druhé kolo, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáty. Dle zásad většinového volebního systému se v ČR konají volby do Senátu parlamentu ČR a volba prezidenta republiky.²⁷

Kandidující subjekty pro volby do Senátu, tedy ti, co jsou oprávněni podat kandidátní listinu jsou registrované politické strany a hnutí, jejichž činnost nebyla pozastavena a koalice anebo nezávislý kandidát. I zde platí, že každá strana, hnutí, koalice či kandidát mohou kandidovat pouze jednou a každá politická strana či hnutí může být členem pouze jedné koalice v daném volebním obvodu. Co se týče povinnosti ve věcech vedení a financování politické kampaně zodpovídá se zde politická strana či koalice, popřípadě nezávislý kandidát.

V rámci voleb prezidenta ČR se o post hlavy státu může ucházet občan ČR, který splňuje hraniční věk 40 let a není omezen k výkonu volebního práva. Oprávnění k podání kandidátní listiny pak vzniká v případě splnění jedné ze tří možných podmínek: získání podpory nejméně dvaceti poslanců nebo deseti senátorů popřípadě 50 000 občanů s oprávněním volit prezidenta, kteří podepíší návrh petice. Odpovědnost za vedení volební kampaně zde přebírá sám kandidát, a to bez ohledu na původ jeho kandidatury.

2.2.3 Volební koalice

Pojmem koalice se rozumí spolupráce více politických stran či hnutí, které na základě dohody společně postupují společnými kroky k dosažení cílů. Golder charakterizuje volební

²⁷ Volby v ČR. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2021, 19.7.2021 [cit. 2024-02-17]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/volby-v-cr.aspx>

koalici jako skupinu politických stran, které se rozhodnou ke koordinaci volební strategie namísto toho, aby do příslušného orgánu kandidovaly samostatně.²⁸

Volební zákon se ke koalici vyjadřuje následovně: „*Za kandidátní listinu podanou koalici se považuje ta, kterou všechny společně kandidující politické strany a politická hnutí jednoznačně na kandidátní listině jako koaliční označí, uvedou, kdo je členem koalice, a stanoví její název.*“²⁹

Kromě výše zmíněné regulace věnující se způsobu registrace koaliční kandidátní listiny, se volební zákony právní úpravou koalice jako takové nevěnují, v zákoně neexistují žádná další pravidla, která by tento kandidující subjekt dále limitovala. Na tuto skutečnost poukazuje i nález Ústavního soudu: „*Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, neupravuje veřejnoprávní podmínky pro vznik a činnost koalice a nestanoví pravomoc žádného orgánu rozhodovat o tom, že určitá politická strana nebo seskupení politických stran či hnutí má být považována za koalici účastníci se voleb...*“³⁰ Z právní věty lze vyvodit, že vstup do koalice je dobrovolným rozhodnutím samotného politického subjektu. Utváření koalic tak podléhá dohodě stran a není dále nijak právně regulováno. Vytvoření koalice je projevem vůle dvou či více politických stran a hnutí, což nepodléhá žádnému dalšímu schvalovacímu aktu či přezkumu státních orgánů.

2.2.4 Think tanky, politické instituty

Na politické subjekty mohou být vázány tzv. „think tanky“. Jedná se o nevládní, nezávislé a nestraničné instituce, korporace a skupiny, které se zaměřují na multidisciplinární výzkumnou a socializační činnost skrze kterou upozorňují na aktuální společenské a politické problémy.³¹ Vladovič³² think tanky na půdě politiky označuje jako instituce, které se snaží vytvořit most mezi oblastí výzkumu a veřejné politiky, kryjící a podporující růst odborníků v oblastech veřejného sektoru, přinášející nové korporace, nápady pro rozhodování a sloužící jako zdroj informací. Zároveň se snaží kultivovat politický systém a pomáhají artikulovat společenské zájmy. Mezi takové think tanky se řadí politické instituty.

²⁸GOLDER, SONA NADENICHEK. Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science* [online]. 2006, 36(2), 193-212 [cit. 2024-02-17]. ISSN 0007-1234. Dostupné z: doi:10.1017/S0007123406000123.

²⁹ Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky

³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 28.5.1996, I.ÚS 127/96

³¹ Co je think tank? *Europeum* [online]. 2021, 24.2.2021 [cit. 2024-02-17]. Dostupné z: <https://europeum.org/articles/detail/3991/co-je-to-think-tank>

³² VLADOVIČ, Miroslav. Think tanky a ich vplyv na politický systém. *Slovenská politologická revue*. 2008, VIII(3), 95 - 122.

Při novelizaci³³ zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách se v zákoně objevil nový termín, tzv. politický institut, jedná se o právnickou osobu, jejímž hlavním předmětem činnosti je výzkumná, publikační, vzdělávací nebo kulturní činnost v oblasti demokracie, občanské společnosti, účasti občanů na veřejném životě, politické kultury či mezinárodního porozumění a spolupráce. Strana nebo hnutí mohou založit nebo být členem jednoho takového politického institutu. Politické instituty mají nárok na příspěvek na podporu činnosti od státu, který je vyplacen stranám, jejichž alespoň jeden poslanec byl zvolen za danou stranu alespoň ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních období Poslanecké sněmovny, včetně toho probíhajícího. Státním příspěvkům a finančnímu fungování politických institutů se podrobněji věnují kapitoly popisující financování volebních kampaní.³⁴

2.2.5 Registrovaný kandidát

Termínem kandidát ve volebních zákonech se obecně rozumí uchazeči, ve fázi oznámení volebního účtu, webu s informacemi o financování kampaně či při faktickém zahájení kampaně. K „legitimizaci“ tohoto kandidáta dochází ale až v bodě, kdy je jeho kandidátní listina registrována příslušným registračním orgánem. V této fázi je kandidát oficiálně oprávněn účastnit se volební kampaně v rámci volební soutěže a hovoří se tak o registrovaném kandidátovi.³⁵

2.2.6 Institut registrované třetí osoby

Dalším aktérem volební kampaně, který do ní aktivně zasahuje je tzv. registrovaná třetí osoba. Jedná se účastníka politické kampaně mimo režii politických stran, může jí být jak fyzická, tak právnická osoba. Z důvodu „zprůhlednění“ volebních kampaní a jejich financování došlo na podnět Rekonstrukce státu po vzoru slovenského zákona (zák. č. 181/2014 Z. z., o volební kampani) k zavedení institutu registrované třetí osoby, který byl vložen do volebních zákonů a nabyl účinnosti od začátku roku 2017.

Osoba, která se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí kandidujících subjektů je zákonem povinna se registrovat u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí. Registrované třetí osoby jsou pak povinny své prostředky volební kampaně označit a stejně

³³ Zákon č. 302/2016 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

³⁴ Černá díra jménem politické instituty. Online. Rekonstrukce státu. 2015. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/9481-cerna-dira-jmenem-politicke-instituty>. [cit. 2024-02-20].

³⁵ JUST, Petr; BRUNNEROVÁ, Olga; CHARVÁT, Jakub. Dobývání Hradu: česká prezidentská volba 2018. Praha: Togga, 2018. ISBN 978-80-87956-76-2.

jako jiné subjekty politické kampaně si zřídit volební účet a řídit se stejnými pravidly, jako jiné subjekty kampaně, co se týče financování (více v kapitole věnující se financování volební kampaně).³⁶ Povinná registrace třetí osoby tak brání tomu, aby se volební kampaň přelévala do tzv. šedých zón a naopak se stala transparentnější.

V roce 2020 navrhl Nejvyšší správní soud zrušení povinné registrace třetích osob a současně navrhl i zrušit paragraf, který nyní umožňuje Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí pokutovat třetí osoby, jež před volbami vedou kampaň bez registrace. Tento návrh vznikl jako reakce na kasační stížnost, se kterou se na soud obrátili autoři knihy *Žlutý baron* a filmu *Selský rozum*, které vznikly před volbami v roce 2017 a mířily proti lídrovy hnutí ANO, Andreji Babišovi. Autoři spadající do sdružení spolku Svoboda projevu propagovali svoji knihu a film a související besedy v médiích a plochách bez předchozí registrace třetí osoby. Úřad pro dohled tuto propagaci vyhodnotil jako porušení zákona o volbách do Parlamentu České republiky a spolku byla uložena pokuta krajským soudem. Na základě této události došlo k velké diskuzi a vnitřnímu rozporu v tom smyslu, že byl napaden svobodný výkon novinářské profese. K rozporu mezi zákonem a svobodou projevu se vyjádřila i Rekonstrukce státu, která stála právě za vznikem institutu registrované třetí osoby: „*Institut registrované třetí osoby nebyl při úpravě zákona vnímán jako rizikový pro svobodu projevu ani pro běžnou práci novinářů během předvolebního klání. Naopak se při projednávání návrhu počítalo s tím, že novinářská práce být označena za volební kampaň nemůže, na čemž panovala všeobecná shoda.*“³⁷ Nejvyšší správní soud na základě předchozích událostí podal návrh k Ústavnímu soudu ke zrušení paragrafů, které pokládají povinnost se registrovat jako třetí osoba. Nejvyšší správní soud se v souvislosti s kauzou knihy a filmu vyjádřil následovně: „*Ačkoli povinná registrace třetích osob pro účely vedení volební kampaně sleduje legitimní cíl, nejde o přiměřené omezení svobody projevu těch, kteří chtějí v předvolebním období vyjádřit svůj názor na kandidující subjekty či jejich volební program.*“³⁸ Nejvyšší správní soud také zdůraznil, že svoboda projevu je jedním ze základních předpokladů volné soutěže a její podmínění pomocí mocenských orgánů je ohrožením této svobody. Ústavní soud návrh ale i přesto zamítl a ponechal spornou část zákona o volbách do Parlamentu v platnosti. Argumentoval tím, že právní úprava je pokusem o zajištění toho, aby kandidáti neobcházeli limity rozpočtů na kampaně právě pomocí

³⁶ Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky

³⁷ Registrace třetích osob jako pojistka proti anonymním politickým kampaním. Rekonstrukce státu [online]. 2015, 15.7.2015 [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/registrace-tretich-osob-jako-pojistka-proti-anonymnim-politickym-kampanim>

³⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2020. Ars 4/2019-53

třetích osob. Zároveň dle soudu norma reguluje i nové trendy politického marketingu, a to zejména na sociálních sítích, které v této době výrazně ovlivňují politickou soutěž.³⁹

V souvislosti s výše zmíněnou kampaní došlo ještě k dalšímu správnímu řízení, a to v případě vydání knihy Andreje Babiše *O čem sním, když náhodou spím*. Tato kniha nebyla dle úřadu správně označena povinnou informací o zadavateli a zpracovateli. Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí vyměřil sankci hnutí ANO.

Z výše uvedených informací, lze tedy uzavřít, že volební zákon ukládá povinnost registrovat se jako třetí osoba tomu, kdo hodlá vést kampaň bez vědomí kandidujícího subjektu. Kandidující subjekty (strany, hnutí, koalice nebo kandidující osoby) v kampani reprezentují institut, který jej umístil na svoji kandidátku, jedná se tedy o kampaň s vědomím kandidujícího subjektu. Jak je to ale v případě, že kandidát se zároveň chce registrovat jako třetí osoba? Je tato skutečnost vůbec možná? Principiálně nelze být registrovanou třetí osobou, která vede kampaň bez vědomí kandidujícího subjektu a zároveň tento kandidující subjekt zastupovat, i přesto ale úřad nemá ze zákona možnost takovou registraci odmítnout. Kandidáti, kteří se rozhodnou registrovat jako třetí osoba pak své náklady musí připočítat k volebním nákladům subjektů, za něž kandidují. Volební zákon pak nijak nebrání působení politických stran nebo hnutí, které se voleb neúčastní, jako registrovaných třetích osob.⁴⁰

2.2.7 Vyloučené subjekty z volební kampaně

Předchozí kapitoly byly věnovány těm, kteří se do volební kampaně v rámci politické soutěže mohou účastnit. Na druhé straně stojí skupina těch, kteří se do kampaně, ať už ve prospěch či neprospěch kandidátů nemohou účastnit.

Zákon ukládá nemožnost účastnit se politické propagace těm, kteří jsou pro účely zákona vyloučeni z možnosti se registrovat se jako třetí osoba, jedná se o:

- Stát a jeho příspěvkové organizace
- Obec, městskou část nebo obvod a kraj
- Dobrovolný svazek obcí

³⁹ Třetí osoby se nadále musejí registrovat pro vedení kampaní. Politická soutěž bez pravidel není myslitelná, rozhodl soud. ČT24 [online]. 2023, 18.4.2023 [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/treti-osoby-se-nadale-museji-registrovat-pro-vedeni-kampani-politicka-soutez-bez-pravidel-neni-mysli-7618>

⁴⁰ Nemožnost registrace kandidáta jako třetí osoby. ÚDH. Průvodce pravidly financování politiky [online]. [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: https://pruvodce.udh.gov.cz/?doc_tag=registrovana-treti-osoba

- Státní podniky nebo právnické osoby s majetkovou účastí státu nebo státního podniku nebo osoba, na jejímž řízení a kontrole se podílí stát, a to i jako osoba ovládající (vyjma těch, jejichž majetková účast státu nebo státního podniku nedosahuje 10 %)
- Právnické osoby s majetkovou účastí na kraji, obci, městské části či obvodu a osoby na jejímž řízení a kontrole se podílí kraj, obec, městská část či obvod, i jako osoba ovládající (vyjma majetkové účasti pod 10 %)
- Obecně prospěšné společnosti, politické instituty a ústavy
- Svěřenecké fondy
- Zahraniční právnické osoby a fyzické osoby, které nejsou státním občanem ČR (mimo těch, které mají právo volit na území ČR do Evropského parlamentu)
- Fyzické a právnické osoby, které zajišťují na svůj účet a odpovědnost tvorbu periodického tisku
- Provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání
- Další právnické osoby, stanoví-li tak právní předpis⁴¹

Z výše uvedeného výčtu je potřeba zdůraznit zákaz vedení volební kampaně vydavatelům periodického tisku a provozovatelům rozhlasového a televizního vysílání, a to především z důvodu ochrany nezávislosti médií. Právě svobodná a nezávislá veřejnoprávní média jsou důležitým pilířem zdravé a fungující demokracie a právního státu, neboť zaručují objektivní kontrolu politiků a brání porušování pravidel politické soutěže. V případě veřejnoprávních médií jako účastníků volební kampaně je důležité oddělit roli médií jako (zákonem zakázaného) potencionálně aktivního účastníka volební kampaně a vykonavatele základních funkcí médií, a to hlavně informativních, ve smyslu předání, uchování, vysvětlení, výkladu či komentáře významů informací a událostí ve spojitosti s volební kampaní. Zákonnému vymezení činnosti médií je věnována kapitola 3.4.

⁴¹ Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky

3 Ústavněprávní východiska volební kampaně

Volební kampaň v ČR je upravena řadou právních předpisů, počínaje u Ústavy, Listiny základních práv a svobod, mezinárodních smluv a na ně navazujících volebních zákonů. Kampaň dále regulují právní předpisy a regulující média. Dílčí úpravu volební kampaně lze nalézt i v občanském zákoníku, trestních a přestupkových předpisech, v zákoně o právu shromažďovacím, o sdružování politických stran a v politických hnutí a v celé řadě dalších předpisů.⁴²

Volební kampaň lze považovat za část volebního procesu a tím pádem i za součást demokratického uspořádání právního státu. V rámci mezinárodní souvislosti je důležité zmínit úpravu volebního práva občanů v čl. 21 Všeobecné deklarace lidských práv, na který navazuje čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Tyto články uvádí, že každý občan má právo účastnit se vlády své země, ať už přímo anebo skrze svobodně volené zástupce. Tato volba má být vyjádřena pravidelně konanými a správně prováděnými volbami na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, při které musí být zabezpečena svoboda hlasování.⁴³ Z výčtu mezinárodních dokumentů lze zmínit dále například Úmluvu o ochraně lidských práv a svobod, která poukazuje na právo svobodného projevu a s tím spojenou svobodu zastávat názory, přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice.⁴⁴

Jak již bylo zmíněno, všechny politické subjekty se musí řídit stejnými předem stanovenými pravidly, které vychází ze základních principů politického systému obsažených v ústavním pořádku. Za právní základ volební kampaně lze v České republice považovat ustanovení v Ústavě a v Listině základních práv a svobod.

3.1 Ústava České republiky

I přesto, že v Ústavě není volební kampaň jako taková konkrétně zakotvena, vedení volebních kampaní v České republice umožňuje právě a především Ústava, jejíž pátý článek vymezuje politický systém ČR.

⁴² Silné a slabé stránky volební kampaně v právním řádu České republiky. MIHALÍK, Vojtěch. ÚDH. Bulletin-advokacie [online]. 2015, 20.5.2015 [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/3.-prace-kategorie-talent-roku-souteze-eske-republiky>

⁴³ Všeobecná deklarace lidských práv a Vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

⁴⁴ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů č. 3, 5 a 8

Výše zmíněný článek říká: „*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“ Toto ustanovení odráží dobu konce roku 1992, kdy byla Ústava přijímána. V této době mezi společnostmi byla překonávána idealistická myšlenka a přicházela obroda politického pluralismu v naší zemi. V čl. 6 se pak nachází charakteristika politických rozhodnutí, a to následovně: „*Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.*“⁴⁵

Čl. 2., Odst. 1 Ústavy pak říká, že: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“ Tento článek lze vyložit následovně: V rámci voleb si obyvatelé státu za zákonem stanovených podmínek volí své zástupce a touto volbou jim dodávají potřebnou legitimitu pro jejich budoucí rozhodování.⁴⁶

3.2 Listina základních práv a svobod

Listina základních práv a svobod je jedním ze základních pilířů právních pravidel a přesto, že nekoriguje konkrétně volební kampaň, lze v ní nalézt poměrně obsáhlá pravidla a specifikace politických práv. Důležitá ustanovení nese zejména hlava II. (oddíl druhý), která konkretizuje politická práva a práva svobody. Jedná se o především o svobodu projevu, právo na informace, petiční právo, právo shromažďovací a sdružovací, právo podílet se na správě veřejných věcí a právo na odpor.

Z výčtu politických práv je důležité vytyčit právo na informace a svobodu projevu. Listina deklaruje *právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.*⁴⁷ Význam tohoto práva pro kampaň dokládá názor, že bez svobody projevu si lze těžko představit účast na řešení veřejných otázek a problémů, účast na volbách či možnost získávat informace bez toho, aby je člověk mohl dál šířit.⁴⁸

Pozornosti by neměl uniknout ani čl. 22, který uvádí, že *zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž*

⁴⁵ Listina základních práv a svobod. In: č. 2/1993 Sb. 1993. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

⁴⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

⁴⁷ Čl. 17 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁴⁸ ČERNÝ, Petr. Zákon o právu shromažďovacím: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-306-6. Str.7.

politických sil v demokratické společnosti. Stejně tak, jako tomu bylo v čl. 5 Ústavy, i zde je možné považovat politickou soutěž právě za volební kampaň.

Dalším souvisejícím článkem je čl. 19 o pokojném shromažďování, na který lze poukázat v případě setkávání subjektů volební kampaně s voliči a dalších volebních akcí, které mají za cíl získat potencionální voliče.

Listina ve svém čl. 20 odst. 2 stanovuje, že⁴⁹ „*občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich.*“ Tato úprava vychází z odst. 1 čl. 20, který se zabývá obecně sdružovacím právem a jeho interpretací pro každého, nikoliv pouze pro občana ČR (jako je tomu u politických stran a hnutí). Třetí odstavec upravuje případy, ve kterých lze sdružovací právo omezit. V odstavci 4 je pak stanoveno, že „*politické strany a hnutí jsou odděleny od státu.*“

Na rovnost při konání volební kampaně nepřímo poukazuje článek 21 (*občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím*⁵⁰). Při aktivitách a procesech, které mají za cíl uchopení voleného úřadu musí být ctěna základní zásada rovnosti „boje“ o hlasy voličů. Za ochranou subjektů volební kampaně při tomto „boji“ před negativním dopadem či pošpiněním jejich jména, pak stojí článek 10, který říká, že *každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno a každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.*⁵¹

U tématu úpravy ochrany osobnosti je důležité zmínit, že právě při volební kampani je osobnost v těchto attributech velmi často narušena. Často dochází k tomu, že uvedená práva nejsou všem přiznávána stejnou měrou. Tato situace je dána skutečností, že subjekty se od sebe liší vlastnostmi, charakterem a postavením. Právě kandidáti, vykonávající volební kampaň, jsou ti, jejichž osobnostní práva jsou chráněna méně, než je tomu u jiných subjektů. Tento postoj shrnul Nejvyšší soud následovně: *Práva na ochranu osobnosti se mohou samozřejmě domáhat i politikové a ostatní veřejně činné osoby. Měřítka posouzení skutkových tvrzení a hodnotících soudů jsou však v jejich případech mnohem měkčí ve prospěch novinářů a jiných původců těchto výroků. Je to dáno skutečností, že osoba vstoupivší na veřejnou scénu musí počítat s tím, že jakožto osoba veřejně známá bude pod drobnohledem veřejnosti, která se zajímá o její jak*

⁴⁹ Listina základních práv a svobod. In: č. 2/1993 Sb. 1993. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

⁵⁰ Čl. 21 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁵¹ Čl. 10 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

profesní, tak i soukromý život a současně jej hodnotí, zvláště jedná-li se o osobu, která spravuje veřejné záležitosti (nebo o to v rámci politického boje usiluje). Je proto v těchto případech nezbytný benevolentnější přístup k posouzení meze přípustnosti uveřejnění informací např. soukromé povahy, resp. hodnocení jednání takové osoby právě proto, že jsou na ni kladeny náročnější požadavky a veřejnost je oprávněna získat o takovéto osobě informace ve výrazněji širším spektru, než by tomuto tak bylo u osoby mimo tuto kategorii představitelů, a to pro posouzení způsobilosti jak odborné, tak morální tuto funkci zastávat a náležitě obstarávat věci veřejné.⁵²

V neposlední řadě je dobré zmínit čl. 2, který interpretuje to, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, a že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.⁵³ Této skutečnosti lze využít právě při provádění volební kampaně, kdy je umožněno kandidátovi vést kampaň dle svého uvážení a fantazie a snažit se získat voliče na svoji stranu často co nejvíce nápaditě. Jediným limitem je v tomto případě zákon, který nesmí být porušen.

3.3 Volební zákony

3.3.1 Historický diskurs

Spolu s obnovením demokratických poměrů v Československu v roce 1989 se na našem území začíná prosazovat politický pluralismus. Totalitní režim vytvořil mezi občany nedůvěru a značný odpor k tradičním politickým stranám, a tak předchozí události měly za následek vznik politického hnutí Občanského fóra, které od prosince 1989 začalo působit právě jako hnutí občanů k prosazení politické plurality a k přípravě svobodných voleb.⁵⁴ Roku 1990 je přijat zákon o politických stranách, který lze považovat za předchůdce dnešní úpravy volebních zákonů. Zákon byl velmi stručný, a to z důvodu jeho poměrně rychlého vzniku. Upravoval podmínky pro vznik a zánik politických stran, naopak úpravu financování politických stran pominul.⁵⁵ Jednalo se o právní normu spíše provizorního charakteru.

Na podzim 1991 schválilo Federální shromáždění zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, který již byl podobnější a právně propracovanější. Obsahoval základní principy fungování politických stran v našem politickém systému a dodnes představuje jeden

⁵² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 3. 2008, sp. zn. 30 Cdo 5018/2007.

⁵³ Čl. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁵⁴ Zkratka, O. F., et al. "Občanské fórum."

⁵⁵ Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách

ze základních pramenů právní úpravy postavení a činnosti politických stran na našem území. Následně byly přijaty dva pozměňovací návrhy, první vymezoval zakázaná politická hnutí a strany, druhý se pak týkal omezení rozsahu podnikatelské činnosti politických stran a hnutí. Oba přijaté návrhy jsou součástí zákona dodnes.

Postupem času byl přijímány a upravovány další volební zákony, které postupně definovali volby a volební kampaň, ač velmi stručně.⁵⁶

Roku 2000 je přijata novela zákona č. 340/2000 Sb., která pozměňuje pravidla financování politických subjektů, příkladem může být například vzniklá nutnost uvádět výši nákladů na volby ve výroční finanční zprávě. Hlavním cílem novely bylo dosáhnout vyšší transparentnosti hospodaření politických subjektů - mezi pravidla, která s novelou přibyla je dobré zmínit nutnost uvádět výši nákladů na volby ve výroční finanční zprávě.

Co se týče transparentnosti v oblasti financování politických stran, roku 2011 po další změně zatoužily KSČM a ČSSD, kteří rozpoutaly diskusi ohledně regulace volebních kampaní. V obou případech poukazovaly na zřízení zvláštních účtů, speciálně pro finanční prostředky na kampaň a zavedení výdajových limitů volební kampaně. Návrh byl ale vrácen k dopracování, a následně již nebyl znovu předložen.⁵⁷

O další přijetí legislativy se pokoušela vláda Petra Nečase, která r. 2013 projednávala návrh zákona o veřejném dohledu nad hospodařením volebních kampaní. Stejně jako tomu bylo i v předchozím případě, nebyl návrh v rámci legislativního procesu ukončen.⁵⁸

Roku 2012 byl přijat zákon o volbě prezidenta, který obsahoval podrobnější právní úpravu pro volební kampaň, jako první uvádí definici a časový rámec kampaně. Objevila se zde úprava výdajových limitů kandidátů a ukládá povinnost zřízení transparentního volebního účtu.

Transparency International, Ekologický právní servis a Sociologický ústav Akademie věd ČR roku 2013 vydává rozsáhlou studii „Financování politických stran a potřebné změny regulace.“ Jedná se o kritiku systému financování politických stran v naší zemi. Z této studie vyplynulo, že systém podporuje strany v podstatě jen ze státního rozpočtu, ale takřka nijak je

⁵⁶OUTLÝ, Jan. Strany a stát, volby a finance: vybrané aspekty primárních voleb a financování politických stran. Olomouc: Periplum, 2003. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 80-866-2412-9.

⁵⁷ ŠÍP, Josef. Vliv legislativních a institucionálních změn na volební kampaň roku 2017 Online. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. 2020. Dostupné z: <https://theses.cz/id/tms5rt/>. [cit. 2024-03-01].

⁵⁸ Tamtéž

nekontroluje, a poukazuje na korupci: „*Financování stran je u nás dlouhodobě provázáno s korupcí a s černým financováním a jedná se o zcela zásadní problém demokracie.*“⁵⁹

Roku 2015 byly Poslanecké sněmovně předloženy dva vládní návrhy. Jedna novela pozměňovala stávající zákon o sdružování v politických stranách a druhá novelizovala jednotlivé volební zákony. Návrhy reagovaly na politické okolnosti přechozích let a s nimi spojené korupční skandály, zejména Nečasovy vlády a její následný pád či vstup hnutí ANO do politiky a jejich počínání si, v dá se říct, v neomezených finančních možnostech volební kampaně. Na tyto skutečnosti reagovala vláda v programovém prohlášení následovně: „*Vláda musí zajistit kontrolu občanů nad financováním politických stran, jejich spoluúčast na správě věcí veřejných a bezbariérový přístup ke všem právním předpisům díky projektu elektronické sbírky zákonů a mezinárodních smluv.*“⁶⁰ Obě výše zmíněné novely byly po předložení schváleny a nabyly účinnosti k začátku roku 2017. Nový zákon (č.302/2016 Sb.) přichází s řadou změn. Které lze rozdělit do tří kategorií⁶¹:

Systemové změny

1. Je zřízen specializovaný samostatný orgán, který má za úkol dohlížet nad dodržováním zákonem stanovených pravidel v rámci hospodaření politických stran a politických hnutí.
2. Vzniká povinnost zavedení povinného transparentního účtu.

Finanční změny

1. Vznikl příspěvek na podporu činnosti politického institutu, a to v podobě desetiprocentního příspěvku na činnost strany.
2. Návrat výše příspěvku na mandát před rok 2010 (v tomto roce byl příspěvek snížen o 5 %).

Regulační změny

1. Stanovuje se limit 3 milionů Kč pro dary a ostatní bezúplatná plnění od jedné osoby v jednom kalendářním roce.

⁵⁹ Financování politických stran a potřebné změny regulace. Online. Transparency International. 2013. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/publikace-aanalyzy/financovani-politickyh-stran-potrebne-zmeny-regulace/>. [cit. 2024-02-01].

⁶⁰ Programové prohlášení vlády ČR. Vláda České republiky [online]. 2014, 14.2.2014 [cit. 2024-02-01]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezitedokumenty/programove-prohlaseni-vlady-cr-115911/>

⁶¹ PŠENIČKA, Stanislav. Zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích: s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-210-3.

2. Je zavedena povinnost sepsání darovací smlouvy v případě jednotlivých darů přesahující hranici 1000 Kč.
3. Konkretizuje se možnost zápůjčky či úvěru jen na banky a platební instituce a jejich pobočky se sídlem na území ČR.

3.3.2 Aktuální zákonná úprava volební kampaně

V ČR probíhají volby do Poslanecké sněmovny, Senátu, Evropského parlamentu, zastupitelstev krajů a obcí a volba prezidenta republiky. Pro každou volbu byl přijat zvláštní zákon, přičemž se ve značné části opakuje a překrývá.

Volební kampaň v České republice je ukotvena a definována v několika volebních zákonech, a to následovně:

- Zákon č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)
- Zákon č. 247/1995 Sb., zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů
- Zákon č. 62/2003 Sb., zákon o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů
- Zákon č. 130/2000 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů
- Zákon č. 491/2001 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Prvním zákonem, který obsahoval definici volební kampaně se stal zákon o volbě prezidenta z roku 2012. S přijetím zákona č. 322/2016 Sb. došlo k jednotné úpravě pravidel volební kampaně ve všech volebních zákonech (s výjimkou zákona o volbách do zastupitelstev obcí, kde zůstala zachována v dosavadní právní úpravě). Tato novela zavedla legální definici volební kampaně, kterou se již zabývá první kapitole této práce.

Pro samotné provádění kampaně lze vyzdvihnout pět pravidel, které se v různých měřácích uplatňují v jednotlivých druzích voleb a jsou uvedeny v jednotlivých volebních zákonech. Jsou jimi následující:⁶²

⁶² Silné a slabé stránky volební kampaně v právním řádu České republiky. MIHALÍK, Vojtěch. ÚDH. Bulletin-advokacie [online]. 2015, 20.5.2015 [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/3.-prace-kategorie-talent-roku-souteze-eske-republiky>

1. Právo starosty vyhradit plochu pro výlep plakátů
2. Čestnost a poctivost volební kampaně se zákazem zveřejňování nepravdivých údajů
3. Zákaz zveřejňování výsledku volebních a předvolebních průzkumů (ve lhůtě 3 dnů před zahájením voleb do ukončení hlasování)
4. Umožnění propagace kandidátů v rámci určeného času ve veřejnoprávních médiích
5. Zákaz agitace v objektu, kde se nachází volební místnost a v jejím bezprostředním okolí ve dny voleb.

Je potřebné zmínit, že zákon o volbách do zastupitelstev obcí neupravuje a nereguluje volební kampaň tak, jako je tomu v ostatních výše uvedených zákonech. Předpis se zmiňuje pouze o bodech 1., 3. a 5.

Mihalík zdůrazňuje důležitost zákazu zveřejňování výsledků předvolebních průzkumů, které jsou často zpracovány samotnými kandidáty, a proto lze v řadě případů pochybovat o jejich objektivitě, či o správnosti interpretace nabytých údajů. Mezi negativní efekty předvolebních průzkumů patří tzv. „bandwagon effect“. Je tak označován jev, kdy volič hlasuje pro kandidáta na základě jeho převahy v předpokládaném počtu voličů zjištěném v předvolebním průzkumu z důvodu toho, že chce jednat konformně a dát na doporučení většiny. Dalším efektem je tzv. „bumerang effect“. V tomto případě volič nevolí svého oblíbence, ale kandidáta, u něž má obavu, že bez jeho hlasu neuspěje. O „wested vote effect“ se hovoří v případě, že volič nevolí svého favorita, protože dle průzkumu je pod hranicí zvolitelnosti. Posledním zmiňovaným efektem je pak tzv. „efekt vypůjčeného hlasu“, kdy volič volí potencionálního koaličního partnera svého kandidáta, aby tak společně dosáhli potřebné rozhodovací většiny.⁶³

Čestnost a poctivost vedení volební kampaně nelze absolutně posuzovat, výslovně se k tomuto přístupu kampaně vyjádřil soud v případě voleb Senátu Parlamentu České republiky v roce 2004: „*Pokud volební zákon hovoří o požadavku čestného a poctivého vedení volební kampaně, má tím na mysli to, co se dříve označovalo jako čistota voleb (srov. § 56 odst. 1 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé). Nelze však tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů. Jeho negativní projevy lze regulovat, nelze je však zákonem vyloučit.*“⁶⁴ Nad čistotou volební

⁶³ Tamtéž

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

kampaně tedy nelze pomýšlet absolutně, neboť součástí rozhodování voliče o svém kandidátovi je přístup ke všem zveřejněným informacím jak kandidátem, tak i jeho odpůrci.

K čestné a poctivé kampani ve vztahu k negativní kampani se rovněž vyjádřil Nejvyšší soud následovně: „*Negativní kampaň nelze a priori považovat za porušení povinnosti vést volební kampaň čestně a poctivě, neboť zákon neobsahuje výklad těchto pojmů a soud toto ustanovení aplikující musí vycházet nejen z toho, jak jsou tyto pojmy chápány v běžném životě, ale současně musí i přihlížet k charakteru volební kampaně, která má jistě svá specifika vyplývající z vyostřeného střetu mezi jejími aktéry, kteří se jednak snaží získat podporu pro svůj volební program, jednak podlomit důvěru k volebnímu soupeři. Volební střet je fakticky nejen soutěží volebních programů a kandidátů v pozitivním smyslu (tedy vyzvednutím kladů vlastního programu a kandidujících osobností), ale i v negativním smyslu (poukazováním na zápory ostatních volebních programů i osob protikandidátů).*“⁶⁵

Propagace kandidáta ve veřejnoprávních médiích je umožněn z pochopitelných praktických důvodů pouze v rámci volby do Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu a prezidenta republiky. V ostatních případech nelze technicky umožnit takovýto druh propagace navíc by se jen těžko uplatnila regionální témata v rámci celostátních médií.

3.4 Mediální zákony

V případě vedení volební kampaně hraje institut médií velmi důležitou roli a existuje zde významné propojení mezi médii a kampaněmi, které se vzájemně ovlivňují. Politické subjekty, které mají zájem se udržet v konkurenčním prostředí se v moderní společnosti neobejdou bez využití médií ke své propagaci. Média z velké části kampaně fakticky realizují a umožňují tak politickým subjektům efektivním způsobem v poměrně krátkém časovém úseku oslovit velkou část populace. Vytvářejí určitý obraz o politických subjektech a ideách v očích veřejnosti, který se významně odráží ve volebních výsledcích kandidátů. Média mají v případě provádění volební kampaně zásadní práva a povinnosti, a proto i v zákonech, která upravují média lze nalézt právní úpravu volební kampaně.

Lze rozlišit tři úrovně médií a s ním spojené tři úrovně jejich povinností: ⁶⁶

1. **Všechna média**, která reguluje zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a podléhají požadavku na objektivnost a vyváženost vysílání

⁶⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 45/2006-19.

⁶⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29.6.2006, sp. zn. Vol 15/2006 - 20

2. **Všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média**, která podléhají zásadě vyváženosti a rovného přístupu kandidátů v období konání volební kampaně
3. **Česká televize a Český rozhlas**, kteří navíc ještě plní specifický úkol uvedený v § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, který jim ukládá povinnost poskytnout bezplatně 14 hodin vysílacího času, jenž se rovnoměrně rozdělí mezi kandidující subjekty.

3.4.1 Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání

Rozhlas a televize sdílejí základní právní předpis, zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. V tomto právním předpisu je důležité vyzdvihnout §31 odst. 3: *„Provozovatel vysílání je povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit 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.“* Právě vyváženost a objektivita je důležitá pro vytvoření si vlastního názoru voliče, dále je výslovně zakázáno zvýhodňovat jakoukoliv politickou stranu či hnutí. Navazující odstavce uvádí: *„Provozovatel vysílání ze zákona je povinen sestavovat programovou skladbu tak, aby ve svém vysílání poskytoval vyváženou nabídku pro všechny obyvatele...“*

Přezkum objektivit a vyváženosti ve správním soudnictví

Jak již bylo zmíněno, požadavek na objektivitu a vyváženost v souvislosti s mediální kampaní je jedním ze základních pilířů spravedlivé a rovné kampaně. Pokud tento požadavek není dodržen a médium je zneužito ve smyslu manipulace s veřejným míněním, může dojít ke kolizi s požadavkem na čestnou a poctivou kampaň, a to i tak, že za určitých podmínek může způsobit neplatnost volby a jejího opakování.

Dle § 90 zákon č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního a za podmínek stanovených ve výše zmíněných volebních zákonech se může občan nebo kandidující subjekt domáhat o rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb, hlasování nebo volby kandidáta. Neplatnosti se tedy

může dovolávat ten, kdo má za to, že byla porušena ustanovení příslušného volebního zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek voleb, volby či hlasování.⁶⁷

Pro provozovatele médií platí, že nesmějí zařazovat do vysílání „*obchodní sdělení politických stran a hnutí a obchodní sdělení nezávislých kandidátů na poslance, senátory, prezidenta republiky nebo členy zastupitelstva územního samosprávného celku, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak,*“ a „*obchodní sdělení útočící na politické smýšlení.*“⁶⁸ Z těchto ustanovení lze tedy vyvodit, že zákon stanovuje zákaz vysílání politické reklamy a sponzorovaných zpravodajských a politicko-publicistických pořadů v rámci zachování objektivitu. Za výjimku lze považovat pouze právo politických subjektů na určitý vysílací čas v ČRo a ČTV, v rámci, kterého je možné prezentovat představení kandidáta a jeho volebního programu v rámci voleb do Parlamentu, Evropského parlamentu a volby prezidenta ČR. Tomuto tématu je věnováno více prostoru v následující kapitole

Zatímco ve výše zmíněném případě poskytnutí bezplatného vysílacího času se uplatňuje požadavek tzv. „absolutní rovnosti“ ve smyslu rozložení času mezi všechny kandidáty, v ostatním vysílání se uplatňuje požadavek vyváženost, objektivnosti a tzv. „odstupňované rovnosti.“ Koncept odstupňované rovnosti lze chápat tak, že: „*Jednak musí každý kandidující subjekt dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci tak, aby byl naplněn požadavek jejich plurality; nad tuto minimální úroveň musí být zastoupení kandidujících subjektů ve vysílání, zejména v pořadech zpravodajských či v publicistických debatách, přiměřené jejich politickému a společenskému významu.*“⁶⁹ Lze tedy shrnout, že v případě odstupňované rovnosti lze vycházet z předpokladu, že ne všechny kandidující politické subjekty musí získat stejnou dotaci časového prostoru ve zpravodajském a publicistickém vysílání, ale při rozdělení množství času je přihlíženo k významu stran, existenci strany, úspěšnosti v minulosti či počtu členů strany.⁷⁰

Konkrétní příklad řešení konceptu odstupňované rovnosti lze nalézt v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v případě návrhu České pirátské strany z roku 2013. Navrhovatelka se domáhala rozhodnutí o neplatnosti voleb. Jedním z důvodů byl právě údajný protiprávní postup České televize, která neměla umožnit stěžovatelce účast na předvolebních

⁶⁷ Nelson Villarroel. Objektivita a vyváženost v médiích správněprávní aspekty. Praha. 2017. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Katedra správního práva a správní vědy. Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jirí Rajchl, Ph.D.

⁶⁸ Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29.6.2006, sp. zn. Vol 15/2006 - 20.

⁷⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6 2006, č.j. Vol 15/2006-20

diskuzích na úkor účasti jiných stran, které měli mít nižší nebo srovnatelnou podporu voličů. Nejvyšší soud však uvedl, že postup dle zásady odstupňované rovnosti zastoupení jednotlivých kandidujících subjektů byl splněn: „*Postup České televize by měl být úměrný politickému a společenskému významu jednotlivých kandidujících subjektů. Je proto v souladu se zásadou odstupňované rovnosti, pokud je například tradiční straně, která má členskou základnu v řádu tisíců členů, je významně zastoupena v některé z komor Parlamentu ČR a lze ji označit za zásadní stranu vládní či demokratické opozice, poskytnut ve zpravodajství či v publicistických debatách výrazně větší prostor než straně třeba nové, s nepočtenou členskou základnou, s mizivou nebo malou volební podporou, bez zastoupení v Poslanecké sněmovně Parlamentu. Stejně tak bude větší prostor logicky poskytnut subjektu sice novému, ovšem podle průzkumů s výraznou či dynamicky se vyvíjející volební podporou. Pro tuto kauzu lze z toho vyvodit, že odlišné postavení SPOZ ve srovnání s Českou pirátskou stranou bylo dáno jednak lepším umístěním SPOZ v předvolebních průzkumech, jednak tím, že v posledních volbách v roce 2010 atakovala SPOZ pětiprocentní uzavírací klauzuli.*“⁷¹

Podstatu odstupňované rovnosti také definoval Nejvyšší správní soud, podle kterého: „*je ústavněprávně přípustné vyměřit vysílací časy diferencovaně podle významu stran, pokud malým a novým stranám je dán k dispozici rovněž přiměřený vysílací čas,*“⁷² a že: *ústavní princip svobodné soutěže politických sil je v publicistické a zpravodajské činnosti veřejnoprávních médií naplněn objektivním a vyváženým přístupem k volebním subjektům. Ten ovšem neznamená mechanickou rovnost v zastoupení ve všech pořadech, ale v odstupňování poskytnutých příležitostí odpovídajících reálnému postavení soutěžících subjektů v politickém a společenském životě.*“⁷³

3.4.2 Zákony upravující Českou televizi a Český Rozhlas

Samostatná pozornost je věnována právní regulaci České televize a Českého rozhlasu jako veřejnoprávních médií, a to následujícími zákony:

- Zákon č. 489/1991 Sb., o České televizi
- Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu.

Česká televize a Český rozhlas by v rámci svých služeb by měla dbát na poskytování objektivních a vyvážených informací a dodržovat rozmanitost programové nabídky ve smyslu

⁷¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2013, č.j. Vol 142/2013-72

⁷² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 60/2006-105.

⁷³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 66/2006-105

politických směrů, a to s cílem posílení vzájemného porozumění, tolerance a soudržnosti pluralitní společnosti.⁷⁴

Na rozdíl od ostatních médií, České televizi a Českému rozhlasu je přiřazena ještě jedna povinnost, a to již zmiňované poskytnutí vysílacího času pro prezentaci subjektů volební kampaně, a to bezplatně. Počet přiřazených hodin se liší, dle typu voleb. V rámci voleb do Parlamentu České republiky a Evropského parlamentu *mají v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb kandidující politické strany, politická hnutí a koalice, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, vyhrazeno v Českém rozhlase celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin v rámci jejich vysílacích okruhů bezplatně poskytnutého vysílacího času, který se rozdělí kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím rovným dílem. Termíny vysílacích časů se určí losem. Odpovědnost za obsah těchto pořadů mají politické strany, politická hnutí a koalice.*⁷⁵ V případě voleb prezidenta ČR se jedná o dotaci 5 hodin v rámci vysílání České televize a 5 hodin v rámci vysílání Českého rozhlasu pro registrované kandidáty v prvním kole a 1 hodina v pro kandidáty postupujících do druhého kola.⁷⁶

3.5 Tiskový zákon

Dalším významným činitelem v oblasti médií je tisk, který je u kandidátů čteně využíván pravděpodobně z důvodu dobré dostupnosti pro jejich potencionální voliče a možnosti zacílení kampaně právě na ty voliče, kteří jsou cílovou skupinou čtenářů určitého periodika. Tisk je regulován zákonem č. 46/2000 Sb., tiskovým zákonem, který v rámci volební kampaně upravuje dva důležité instituty: právo na odpověď a právo na doplňující informace.

Právo na odpověď představuje ochranu všech osob (fyzických i právnických) před informacemi publikovanými v periodickém tisku v případě, že bylo uveřejněno sdělení, které nějakým způsobem narušuje osobní práva osoby. Takové „napadení“ se musí dotýkat cti, důstojnosti, soukromí, jména či dobré pověsti a zároveň musí být jeho nepravdivost či neúplnost dokázána. Na základě žádosti dotčené osoby je pak vydavatel periodika povinen uveřejnit odpověď uvádějící informace na pravou míru či odpověď upřesnit nebo doplnit.⁷⁷

⁷⁴ Zákon č. 483/1991 Sb. o České televizi

⁷⁵ Zákon č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu, Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky

⁷⁶ Zákon č. 275/2012 Sb. o volbě prezidenta republiky

⁷⁷ Odpověď podle tiskového zákona. Online. JUDr. Dominika Frejtichová. 2019. Dostupné z: <https://www.ak-frejtichova.cz/blog/obcan/ochrana-osobnosti/odpoved-podle-tiskoveho-zakona/>. [cit. 2024-02-10]

V případě, že vydavatel neuveřejní odpověď může se poškozená osoba domáhat uveřejnění odpovědi soudní cestou, a to ve lhůtě 15 dnů od uplynutí termínu pro uveřejnění odpovědi v periodickém tisku (lhůta pro uveřejnění odpovědi vydavatelem je 8 dní ode dne doručení žádosti žadatele).⁷⁸

Právo na zveřejnění doplňující informace bylo zavedeno jako jakýsi opravný prostředek, který má zabránit neférovému a nerovnému vymezení prostoru v rámci periodik územně-samosprávného charakteru. Cílem je poskytnout i „opozičním zastupitelům“ dostatečný prostor pro jejich vyjádření. V případě, že jsou tyto vyjádření zkrácena, upravena nebo dokonce vůbec nezveřejněna, dává tiskový zákon zastupiteli možnost uplatnit právě zmiňované právo.⁷⁹ Soud uvádí, že: „*I na lokální úrovni nemůže být omezována svobodná soutěž politických sil, nemohou být v těchto prostředcích prosazovány pouze názory rady obce, resp. politických sil v ní zasedajících a tvrdě zamezujících přístupu jiných stanovisek než „vládnoucích zastupitelů“.* Není možné, aby nepohodlné příspěvky zastupitelů a čtenářů redakcí těchto tiskovin byly odmítány, resp. nebyly vůbec publikovány. Vydavatel je povinen uveřejňovat alternativní názory, a to včetně kontroverzí a emcionality, a že vydavatel nemá poskytovat pouze bezbarvý a opatrnický obsah“⁸⁰

V souvislosti s tiskovým zákonem a výše zmíněnými instituty je potřeba vyzdvihnout náleží Ústavního soudu z června 2020, který lze považovat za průlomové rozhodnutí. Do této doby byl tiskový zákon spojován pouze s periodickým tiskem, a to především z důvodu, že v době jeho vzniku nebylo internetové zpravodajství na takové úrovni jako v současnosti. Ústavní soud v nálezu poukazuje na dopad informací uváděných na internetu a říká, že v současné době má internetové zpravodajství často větší dopad než tiskové periodikum. V nálezu je uvedeno: „*Neexistuje-li dosud v mediálním právu výslovná konkrétní úprava chránící tato práva a svobody v prostředí internetu, lze analogicky využít právních institutů, které mají obecnou povahu, nejsou vázány výlučně na určitý typ informačního média a jsou způsobilé takovou ochranu poskytnout.*“⁸¹ Ústavní soud poukazuje na to, že i přesto že internetová a tisková média jsou z pohledu mediálního práva rozlišná, nesou společný rys a to, že mohou být nositeli informace, která může mít za následek poškození důstojnosti, cti či dobrého jména a pověsti dotčeného. Není proto podstatné, na jakém typu mediálního nosiče došlo k zásahu do

⁷⁸ Tamtéž

⁷⁹ Právo na zveřejnění doplňující informace podle tiskového zákona. JANEČKOVÁ, Eva. JUDr. Dominika Frejtichová [online]. 2017, 19.5.2017 [cit. 2024-02-10]. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/clanky/4398/pravo-na-zverejneni-doplnujici-informace-podle-tiskoveho-zakona>.

⁸⁰ Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6, sp. zn. 28 C 102/2015-55

⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18.9.2018, sp. zn. IV. ÚS 2257/18

základních práv a svobod, ale nýbrž poškozující nesená informace. Ústavní soud proto uzavřel, že pokud v současné době v mediálním právu neexistuje výslovná konkrétní úprava ochraňující tato práva v internetovém prostředí, lze analogicky využít právní instituty, které mají obecnou povahu a jsou způsobilé takovou ochranu poskytnout.⁸²

3.6 Zákon o regulaci reklamy

Volební kampaň lze přirovnat k produktu, který je nabízen zákazníkovi, v tomto případě voliči, a proto při hodnocení projevů kandidátů ve volební kampani lze uplatnit i zákon č.40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Česká regulace politické reklamy je převážně soustředěna na formu reklamy (kde, kdo a jakým způsobem je reklama vykonávána), ale méně pozornosti ubírá na obsah. Upravuje pouze situace, v nichž by někdo svojí reklamou napadl politické přesvědčení jiné osoby a dále stanovuje zákaz šíření anonymních oznámení týkajících se voleb v době od jejich vyhlášení do ukončení hlasování. Zákaz anonymní reklamy se uplatňuje především v případě identifikace autorů negativní kampaně.

3.7 Transparentnost politické reklamy

K velmi aktuální změně došlo dne 27. února letošního roku, kdy bylo přijato legislativní usnesení Evropského parlamentu o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o transparentnosti a cílené reklamy. Vzhledem k tomu, že politická kampaň se čím dál častěji koná v online prostředí a má přeshraniční charakter, došlo k vytvoření nových pravidel, které prosazují vysoké standarty na transparentnost politické reklamy, omezují využívání cílené reklamy k politickým účelům a usnadní přeshraniční poskytování služeb politické reklamy a dohled nad nimi. Nařízení přispívá k boji proti dezinformacím a manipulaci s informacemi a zajistit tak otevřenou demokratickou diskusi.

Pravidla se vztahují pouze na placenou politickou reklamu, nikoliv na obsah politické kampaně celkově. Pravidla pro politickou reklamu se netýkají obsahu reklam, ale pouze způsobu jejich zobrazování uživatelům. Netýkají se ani nesponzorovaných sdělení a novými opatřeními nebudou ovlivněny ani osobní názory a politická stanoviska, sdělení a oznámení kandidátů nebo informační kampaně z oficiálních vnitrostátních zdrojů nebo zdrojů EU.⁸³

⁸² ÚS: Právo na odpověď se týká i zprávy na zpravodajském webu. Advokátní deník [online]. 2017, 19.5.2017 [cit. 2024-02-10]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/06/30/nalez-us-pravo-na-odpoved-se-tyka-i-zpravy-na-zpravodajskem-webu/>

⁸³ Politická reklama: Proč jsou nová pravidla tak důležitá? Evropská parlament [online]. 2023, 9.2.2023 [cit. 2024-02-10]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/topics/cs/article/20230202STO71504/politicka-reklama-proc-jsou-nova-pravidla-tak-dulezita>

K přijetí nových pravidel se vyjádřil zpravodaj Sandro Gozi: „*Digitální technologie činí občany zranitelnějšími vůči dezinformacím a zahraničnímu vměšování. Nyní je více než kdy jindy zásadní chránit naše demokratické a volební procesy. Dnes přijatá pravidla hrají klíčovou roli v tom, že pomáhají občanům rozeznat, kdo stojí za politickým sdělením, a informovaně se rozhodnout, až půjdou k volbám. S blížícími se evropskými volbami vyzýváme všechny hlavní online platformy, aby nová pravidla začaly uplatňovat co nejdříve a zajistily, že digitální prostor zůstane bezpečným místem pro výměnu politických myšlenek a názorů.*“⁸⁴

Je potřeba vyzdvihnout rozhodnutí o povinnosti označení politické reklamy, které zpřístupní informace pro občany a úřady o plátcích, objednavatelích či i ceně reklamy. Veškerá politická reklama a s ní související informace jsou přístupné ve veřejném online úložišti.

Nová pravidla také stanovují zákaz sponzorovat reklamy ze zemí mimo EU v období tři měsíců před volbami, a to z důvodu omezení zahraničních zásahů do evropských demokratických procesů.

V případě cílení internetové reklamy nová pravidla umožňují zvýšení dosahu reklamy založené na shromažďování osobních údajích pouze v případě udělení výslovného a samostatného souhlasu a zároveň zakazují využití některých kategorií osobních údajů, jako je např. etnika, náboženství či sexuální orientace či údaje nezletilých osob.

Po přijetí na plenárním zasedání musí právní předpis formálně přijmout i Rada EU. Pravidla se poté začnou uplatňovat 18 měsíců po vstupu v platnost. Definice a opatření týkající se nediskriminačního poskytnutí přeshraniční politické reklamy se začne uplatňovat již 20 dní po zveřejnění v Úředním věstníku EU.

⁸⁴ Parlament přijal nová pravidla pro transparentnost politické reklamy. ČTK. České noviny [online]. 2024, 27.2.2024 [cit. 2024-03-10]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/parlament-prijal-nova-pravidla-pro-transparentnost-politicke-reklamy/2485326>

4 Financování volební kampaně

Jednou z nejvýznamnějších částí finančních prostředků v rámci hospodaření politických stran a hnutí jsou výdaje za volební kampaň. Právě soupeření kandidujících subjektů o co největší voličskou podporu vyžaduje značné množství finančních prostředků sloužících k prezentaci politických názorů a postojů směrem k veřejnosti. I přesto, že finance v politické soutěži nehrají roli jedinou, dá se říct, že jejich role je velmi stěžejní a šance na úspěch bez dostatečného finančního zázemí je spíše v rovině teoretické.

4.1 Financování politických stran

V první řadě je nutné vymezit si alespoň základní úpravu financování politických stran, bez kterých by předvolební boj nebyl možný. Financování politických stran je ve společnosti velmi citlivé téma, a proto je důležité jeho transparentnost. V průběhu 90. let se společnost pokoušela o podrobení politických stran kontrole Nejvyššího kontrolního úřadu, avšak tento pokus byl po úspěšné ústavní stížnosti zamítnut. Česká republika se poté vydala cestou kombinovaného systému financování, kdy je finanční podpora politických stran čerpána jak z veřejných zdrojů, tak z darů a příspěvků od soukromých subjektů, zároveň mohou strany částečně vyvíjet i ziskovou činnost.⁸⁵ Základní právní úprava financování politických stran v ČR vychází ze zákona o sdružování v politických stranách. Oproti tomu právní úprava financování volební kampaně je ukotvena přímo ve volebních zákonech.

Financování stran v ČR Šimíček vysvětlil na principu na dvou základních pilířích. Prvním z nich je princip rovnosti, který je chápán ve smyslu vztahu mezi jednotlivými stranami mezi sebou a poté vztahu mezi státem a stranami. Promítá se v zabezpečení stejného přístupu politických stran k finančním zdrojům za účelem zajištění srovnatelných podmínek pro jejich činnost. Druhý princip, princip svobody, se promítá do oblasti soukromého financování. Princip svobody by měl umožnit průchod odlišným schopnostem různých politických stran získávat finanční prostředky svépomocí. Je důležité, aby oba tyto principy byly v určité harmonii, jejich uplatňování lze pozorovat v různých státech v odlišné míře. Tyto dva principy jsou doplněny o další dva, těmi jsou princip veřejnosti a princip kontroly, které pomáhají jejich uplatnění. Princip kontroly spočívá v možnosti ověření pravdivosti a úplnosti informací, které strany poskytují. Princip veřejnosti se odráží v povinnosti činit financování politických stran

⁸⁵ Financování politických stran. Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky [online]. 2017, 1.6.2017 [cit. 2024-02-25]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/cdrom/ic/pdf/11_financovani.pdf

transparentní.⁸⁶ Autoři často ještě princip kontroly doplňují o princip vynutitelnosti, který umožňuje ukládat sankci stranám, které zákonem stanovená pravidla financování nedodrží.

4.1.1 Externí zdroje

Finanční prostředky ze státního rozpočtu

Jedná se o základní příjem stran, hnutí a koalic, který se skládá z dílčích příspěvků: na úhradu volebních nákladů, na činnost, na mandát a příspěvek na institut.⁸⁷

Příspěvek na úhradu volebních nákladů, tzv. příspěvek za hlas se poskytuje v případě voleb do Poslanecké sněmovny a Parlamentu ČR. Nárok na něj mají ty subjekty, které ve volbách získaly alespoň určité hraniční procento z celkového počtu hlasů. V případě voleb do sněmovny je příspěvek poskytnut té straně, který získala minimálně 1,5 % z celkového počtu platných hlasů, za každý takto odevzdaný hlas dostává 100 Kč ze státního rozpočtu. U voleb do Evropského parlamentu se za každý hlas vyplácí 30Kč při zisku nejméně 1 % hlasů.

Příspěvek na činnost je každoroční stálý příspěvek, který činí 6 000 000 Kč ročně pro tu stranu nebo hnutí, které v posledních volbách do Poslanecké sněmovny získaly nejméně 3% hlasů. Za každé další započaté 0,1 % hlasu pak získá dalších 200 000 Kč. Nad 5% se již příspěvek nenavýšuje.⁸⁸

Příspěvek na mandát poslance nebo senátora činí ročně 900 000 Kč a na mandát člena zastupitelstva kraje a člena zastupitelstva hlavního města Prahy činí 250 000 Kč. Tento příspěvek náleží po celé funkční období straně, za kterou byl daný zástupce zvolen.

System příspěvků ze státního rozpočtu je často kritizován, například Šimíček, se vyjadřuje následovně: „*System 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.*“⁸⁹ Dále upozorňuje na, pro některé strany nebezpečně vysokou, hranici obdržených hlasů při volbách do Poslanecké sněmovny: „*Strany se dostávají do velkého tlaku, kdy nedosažení této tříprocentní hranice znamená značné zadlužení a velký otazník nad možností další samostatné*

⁸⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch., Poznámky k financování politických stran, Politologický časopis, 1995, 1, s. 18-19

⁸⁷ NUNVÁŘOVÁ, Svatava. Veřejná politika a územní správa a samospráva: distanční studijní opora. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2.

⁸⁸ Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2022. Ministerstvo financí České republiky [online]. 2023, 23.1.2023 [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-ze-statniho-rozpocetu-uhrazene-50059>

⁸⁹ ŠIMÍČEK, Vojtěch.. Poznámky k financování politických stran, Politologický časopis, 1997, 1, s. 162

existence.“⁹⁰Tendence ke snížení počtu stran je přisuzována nerovnoměrnému rozdělení některých příspěvků ve smysl znevýhodnění méně populárních politických stran. Zatímco příspěvek na úhradu volebních nákladů je díky nízké procentuální hranici poměrně dostupný pro velký počet stran, příspěvky na činnost a mandát podporují především ty strany, které jsou úspěšné a dlouhodobě zavedené a tím pádem se menší či nově vzniklé strany dostávají do nevýhodné pozice. Naopak výhodou financování z veřejných zdrojů je jejich přehlednost, jasné určení a dohledatelnost.

Od roku 2017 dle novely zákona o sdružování v politických stranách mají politické strany a hnutí, jejíž alespoň jeden poslanec byl zvolen za danou stranu nebo hnutí alespoň ve dvou z posledních tří po sobě jdoucích volebních období nárok na příspěvek, ze kterého je financován politický institut. Příspěvek činí ročně částku 10 % z celkové výše příspěvku na činnost, který straně či hnutí náleží.

Kromě výše zmíněných příspěvků zná volební zákon i tzv. nepřímé formy financování volební kampaně ze strany státu. Kandidující politické strany mají nárok na bezplatné poskytnutí vysílacích časů ve veřejnoprávních médiích v rámci předvolební soutěže. Tato podpora je poskytnuta všem stranám bez ohledu na jejich předchozí výsledky či jejich velikost. Za nepřímou podporu lze považovat i bezplatné vyhrazení plochy pro výlep volebních plakátů starostou obce, pokud tak učiní, musí možnost jejich využívání odpovídat zásadě rovnosti.

Finanční prostředky od jiných subjektů

Finanční prostředky od jiných subjektů bývají typicky od členů či sympatizantů dané politické strany a jsou založeny na principu dobrovolnosti. Dary je možné přijímat od všech fyzických osob, které mají české občanství nebo trvalé bydliště v ČR. Pro právnické osoby, které chtějí sponzorovat, platí již přísnější pravidla, nesmí jimi být např. příspěvkové organizace či osoby s majetkovou účastí státu nebo samosprávy. Politické strany nemohou přijímat od jedné fyzické nebo právnické osoby dar vyšší než 3 000 000 Kč ročně. Tento zákon se ale nevztahuje na kandidáty na funkci prezidenta republiky a nezávislé kandidáty do Senátu.

Politické strany a hnutí také mohou přijímat úvěry a zápůjčky, ale pouze od bank, platebních institucí či institucí elektronických peněz nebo zahraniční banky nebo instituce platební či elektronických peněz, která má pobočku na území ČR.⁹¹

⁹⁰ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Volební kampaň – komparace právní úpravy v České republice a v Rakousku. Časopis pro právní vědu a praxi. 1996, 4(3), 520. ISSN 1805-2789.

⁹¹ Zákon č. 424/1991 Sb., Zákon o sdružování v politických stranách a hnutí

Finanční prostředky z činnosti stran

Dalšími externími zdroji mohou být příjmy z podnikání. Strany nesmějí vlastním jménem podnikat, ale je možné založit obchodní společnost, družstvo nebo se účastnit jako společník či člen založené obchodní společnosti. Takové obchodní společnosti mají zákonem omezené předměty činnosti, které uvádí § 17 Zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích, jsou jimi např. vydavatelský a nakladatelský provoz, publikační a propagační činnost, pořádání akcí kulturních, společenských, sportovních, aj. nebo výroba a prodej propagačních předmětů.

4.1.2 Interní zdroje

Členské příspěvky

Hlavním vnitřním zdrojem politické strany jsou členské příspěvky, které jsou získávány od jednotlivých členů strany. Na rozdíl od dřívějších dob, kdy členské příspěvky tvořily elementární zdroj všech příjmů, není, již tento zdroj financování tak významný, a to především z důvodu úbytku členské základny politických stran. Výši členského příspěvku si určuje každá strana sama. V případě, že je překročena roční výše příspěvku 50 000 Kč za člena, ukládá zákon povinnost příspěvek evidovat a identifikovat ve výroční zprávě strany.

Dary od členů

Často dochází k situaci, že členové strany darují straně peněžitý dar nad rámec výše příspěvku, typicky se jedná o ty členy, kteří jsou v popředí politické strany a odevzdají část svého zastupitelského platu nebo odměn svojí stran. Tyto příspěvky jsou čistě dobrovolné a nejsou nijak právně vymahatelné.

Další vnitřní zdroje

V případě, že strana vlastní nemovitost, může ji pronajímat stejně tak jako jakýkoliv jiný právní subjekt a zisk tak využít pro svoji činnost. Další možností je prodej majetku strany, k tomuto počínu ale dochází zřídka, na stranu to totiž může vrhat špatný stín a znak nedobré finanční kondice strany. Další příjmy mohou být tvořeny úroky z vkladů, pořádání kulturních, vzdělávacích a podobných akcí.

4.1.3 Povinnosti politických stran

Politické strany a hnutí mají povinnost vést transparentní účty. Tyto účty jsou jediné, na které je jim umožněno přijímat příspěvky ze státního rozpočtu a další bezúplatná plnění. Dohled nad jejich hospodařením vykonává Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a hnutí, který zveřejňuje výroční zprávy politických stran a poznatky, které z činnosti Úřadu vyplynuly.⁹²

Nejvyšší správní soud uvádí: „*Porušování povinnosti politické strany či hnutí předkládat Poslanecké sněmovně každoročně výroční finanční zprávy se zákonem stanovenými náležitostmi (...) je zvláštním a samostatným důvodem pro pozastavení činnosti této strany a pro její následné rozpuštění v případě, že tyto skutečnosti, pro které byla činnost strany či hnutí Nejvyšším správním soudem pozastavena, trvají i nadále.*”⁹³ Z uvedeného výroku soudu lze vyvodit, že řádné předložení finanční zprávy (jejíž náležitosti jsou uvedeny v § 18 zákona o sdružování v politických stranách a politických hnutích) si stát vymáhá případným odmítnutím příspěvků ze státního rozpočtu, pozastavením činnosti nebo úplným zrušením strany nebo hnutí.

4.1.4 Zvláštní účet

Pro příjem příspěvků ze státního rozpočtu, od jiných subjektů a z činnosti stran si kandidující subjekty zřizují tzv. zvláštní účet. V případě, že strany nedostávají příspěvky ani nehodlají přijímat peněžité dary, povinnost zřídit si zvláštní účet zaniká. Tento účet musí být transparentní, tzn. musí být veřejnosti volně přístupný a musí umožnit přístup k transakcím prováděných alespoň za poslední tři roky. V případě, že finanční prostředky na zvláštním účtu jsou použity na provozování volební kampaně, musí být převedeny na tzv. volební účet, kterému se věnuji níže.

4.2 Financování volební kampaně

Klíčovou otázkou každé volební kampaně je její financování, to znamená zákonem stanovené meze získávání prostředků politickými stranami. Financování volební kampaně bylo ve volební legislativě dlouhodobě opomíjeno, do roku 2017 se podmiňovalo zákonem o sdružování v politických stranách, který stranám pouze ukládal povinnost každoročně informovat o svém hospodaření a financování Poslaneckou sněmovnu, které měly zároveň předložit výroční zprávu, obsahující pouze základní informaci o výdajích a příjmech strany bez

⁹² Financování politických stran. Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky [online]. 2017, 1.6.2017 [cit. 2024-02-25]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/cdrom/ic/pdf/11_financovani.pdf

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 6. 2009, č. j. Pst 22/2008-41

detailnějšího vysvětlení. Kromě této povinnosti volební zákony problematiku hospodaření v rámci politické kampaně fakticky nepokrývaly, na tento problém poukazuje i důvodová zpráva k návrhu nového zákona: „V oblasti transparentnosti financování stran jmenovitě byly zdůrazněny tyto aspekty: v rámci výroční finanční zprávy není dostatečně zobrazen skutečný tok peněžních prostředků“. Navrhovatelé poukazovali i na další aspekty, např. na absenci pravidel pro vykazování úvěrů, ošetření vazeb stran a hnutí na jiné subjekty či oddělení pro volební kampaň. Také zdůrazňují, že současný kontrolní výbor, který byl jediný oprávněný kontrolovat výroční finanční zprávy byl politickým orgánem složeným se zástupců stran, tím pádem v podstatě strany kontrolují samy sebe, což vede ke zpochybnění nezávislého a účinného kontrolního mechanismu.⁹⁴

Reforma týkající se regulace financování volební kampaně přišla až spolu s přijetím zákona o volbě prezidenta republiky, který kladl velký důraz na její transparentnost. Se zákonem o volbě prezidenta se financování kampaně poprvé dostává vedle zákona o sdružování v politických stranách a hnutí do volební legislativy. Nová legislativa vyžadovala oddělení volebního účtu a samotného účtu sloužícího k evidenci hospodaření kampaně včetně povinnosti zveřejnit závěrečné vyúčtování na webu kandidáta. Zákon tako vytvořil limity výdajů kampaně. Dalším krokem k větší transparentnosti, a především jednotnosti úpravy pravidel pro vedení kampaně a jejího financování ve všech volebních zákonech (s výjimkou zákona o volbách do zastupitelstev obcí) se stala Novela 322/2016 Sb., který vstoupila v účinnost 1.1.2017. Novela většinu opatření spojených s hospodařením volební kampaně přejímá právě ze zákona o volbě prezidenta ČR, některé body poté rozvíjí, zejména pak zveřejnění údajů o financování. Novela zavádí Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Pro všechny volby vzniká jednotný systém závěrečné zprávy o financování, který již není kontrolován Senátem, ale dohled přebírá právě nově vzniklý Úřad.

V případě volební kampaně ve volbách do zastupitelstev obcí zákon neupravuje na rozdíl od jiných druhů voleb povinnost zřídit si transparentní volební účet, limity na volební výdaje nebo dohled Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí na volební kampaně. Důvodem je to, že drtivá většina kandidátů v komunálních volbách jsou nezávislí kandidáti a sdružení nezávislých kandidátů, pro které by tato nastavená opatření mohla způsobit

⁹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. [online]. 2015, 29.7.2015 [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/media2/file/1708/File17370.pdf?attachment-filename=5649369-2015-07-29-duvodova-zprava-6103654.pdf>

faktickou nepřiměřenou zátěž a odradit je od kandidatury, což by mohlo mít za následek, zejména v menších obcích nekonání voleb pro nedostatek kandidátů.⁹⁵

Závěrem je dobré zmínit, že k přijetí novely napomohl i projekt zahájený v roce 2013 Rekonstrukce státu, jedná se o neziskovou nevládní organizaci, jejím hlavním cílem je prosazování změn v zákonech vedoucí ke zlepšení a zpřísnění kontroly veřejného financování a zabránění korupci.

4.3 Volební účet

Jedním z nových pravidel, které Novela 322/2016 Sb. nařizuje je založení transparentního volebního účtu, který bude sloužit k placení nákladů, spojených výhradně s volební kampaní a případných pokut spojených s nedodržením právní legislativy v průběhu kampaně, a to do pěti dnů od vyhlášení voleb. Kandidující subjekty musí na svých webových stránkách umístit odkaz k nahlédnutí na volební účet, který je veřejnosti volně přístupný a docílí tak transparentnosti vedení tohoto účtu. Odkaz na webové stránky kandidátů a odkaz na online přístup volebního účtu musí být zároveň poskytnut kontrolnímu Úřadu.

Na rozdíl od zvláštního účtu musí být volební účet zřízen pouze po dobu trvání volební kampaně. V případě, že finanční prostředky nacházející se na volebním účtu nebudou vyčerpány, jsou převedeny zpět na zvláštní účet strany. Pokud jde o nezávislého kandidáta, má možnost si vybrat na jaký veřejně prospěšný účel budou zbylé prostředky využity.

4.4 Zpráva o financování volební kampaně a výroční finanční zpráva

Volební zákon ukládá povinnost nejpozději 3 dny přede dnem voleb zaznamenat všechny osoby, které ve prospěch kandidujícího subjektu uhradily nebo se zavázaly uhradit výdaje na volební kampaň, poskytly finanční dar nebo bezúplatné plnění. Informace o těchto osobách musí být zveřejněny na webových stránkách kandidující strany.⁹⁶ Tato povinnost umožňuje potenciálním voličům seznámit se s podporovateli politických stran a případně ovlivnit jejich preferenci kandidáta, kterého u voleb podpoří.

Další povinnost, která přispívá ke zvýšení transparentnosti hospodaření v rámci politické soutěže je povinnost zveřejnění zprávy o financování volební kampaně, a to ve lhůtě 90 dnů ode dne vyhlášení výsledku voleb. Stejná lhůta pak platí i pro předložení této zprávy a účetnictví

⁹⁵ Volební kampaň ve volbách do zastupitelstev obcí. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/volebni-kampan-ve-volbach-do-zastupitelstev-obci.aspx>

⁹⁶ Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky

spojeného s volební kampaní kontrolnímu Úřadu. Zpráva musí obsahovat souhrn všech výdajů, bezúplatných plnění a závazků jednotlivých kandidátů, jež vznikly v souvislosti s financováním kampaně. Pro podání zprávy vydal Úřad formulář, jehož náležitosti obsahuje vyhláška č. 133/2017 Sb., o vzoru formuláře pro zveřejnění zprávy o financování volební kampaně.

Všem politickým stranám nezávisle na tom, zda mají příjmy, je uložena povinnost předložit Úřadu do 1.4. následujícího roku výroční finanční zprávu.

V případě, že dojde k nepředložení či neúplnému obsahu výroční zprávy, může dojít k pozastavení činnosti politické strany. K takovému případu došlo v roce 2022, kdy Nejvyšší správní soud rozhodl o pozastavení politické strany ALTERNATIVA a to z důvodu, že politická strana opakovaně nesplnila svou zákonnou povinnost předložit výroční finanční zprávu (opakovaně v letech 2017-2020). Nejvyšší soud upozorňoval především na opakované porušení zákona: „...strany a hnutí, které trvale porušují zákon (tedy nikoli takové, které zákon jednorázově porušily, nýbrž porušování zákona z jejich strany má charakter perpetuálního chování – viz § 4 zákona o politických stranách), nemohou vyvíjet činnost, neboť tímto opakovaným porušováním zákonů ohrožují demokratické základy státu. Smyslem institutu pozastavení činnosti politické strany nebo hnutí je v těchto případech vytvořit právní rámec pro nápravu vadného stavu...“⁹⁷

4.5 Kontrolní úřad

V neposlední řadě novela zákona č.424/1991 zavedla již zmiňovaný dohledový Úřad, který kontroluje hospodaření politických stran a jejich výroční zprávy namísto Poslanecké sněmovny. Tento úřad sídlí v Brně. Skládá se z předsedy, čtyř členů a dalších zaměstnanců. Všechny tyto osoby jsou zaměstnanci státu. Platí, že předseda ani členové nesmějí vykonávat zároveň funkci poslance, senátora, poslance Evropského parlamentu, člena NKÚ nebo ČNB, soudce, státního zástupce nebo jinou funkci ve veřejné správě a zároveň nesmí být členem politické strany či hnutí. Předsedu jmenuje (a také jej odvolává) prezident České republiky, a to z jednoho kandidáta, kterého navrhne Poslanecká sněmovna a jednoho kandidáta navrženého Senátem. Ostatní členové Úřadu jsou voleni Senátem z kandidátů, které navrhl prezident NKÚ,

⁹⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.3.2022, Pst 9/2022-45

Poslanecké sněmovna a senátoři. Funkcí Úřadu je dohlížení nad hospodařením stran, kontrola jejich finančních zpráv, projednávání správních deliktů a případné ukládání sankcí.⁹⁸

4.6 Příjmy pro kampaň

Rozpočet volební kampaně se z velké části promítá do právní úpravy hospodaření stran, které se věnují předchozí kapitoly. V rámci nové úpravy hospodaření politických stran a hnutí je pozornost soustředěna především na soukromé zdroje financování, právě které nesou korupční riziko. Finanční podpora politické strany soukromníkem totiž kromě souhlasné idey s podporovanou stranou může mít úmysl také jakéhosi zvýhodnění „sponzora“, a to jak ve smyslu přístupu k určitým funkcím, materiálních výhod nebo jiných nekalých úmyslů. Právě z tohoto důvodu se novela zákona soustředí na větší transparentnost a regulaci finančních zdrojů ze soukromých sektorů.

V první řadě se jedná o druhovému omezení dárců. Strany nesmí přijímat dary od státu, státních podniků, obcí, svěřeneckých fondů a zahraničních fyzických a právnických osob a dalších, uvedených v § 18 zákona o sdružování v politických stranách.⁹⁹ V případě, že strany získají dar v rozporu se zákonným ustanovením, mají povinnost jej vrátit dárci, pokud to není možné, odvedou odpovídající peněžní částku do státního rozpočtu a to do 1. dubna následujícího roku.¹⁰⁰

Peněžité dary přesahující hodnotu 1000 Kč musí být podloženy darovací smlouvou. Zároveň novela zavedla dárcovský limit na jeden kalendářní rok a to následovně: Od jedné osoby smí strana získat dary do výše 3 milionů Kč, za jednu a téže osobu se považuje fyzická a právnická osoba, který je ve vztahu ovládající a ovládaná.¹⁰¹ Mimo to novela zavádí povinnost identifikace dárce. Pravidla, která novela přinesla jsou ale zároveň terčem kritiky, a to především z nadbytečnosti administrativních úkonů, které dárce mohou od podpory strany odradit. Kritickou poznámku k této skutečnosti vyslovila i Rekonstrukce státu: *“Ačkoli tento pozměňovací návrh zvyšuje míru transparentnosti poskytování bezúplatných plnění politickým stranám či hnutím, nelze přehlédnout, že rovněž zvyšuje jejich administrativní zátěž, nutí*

⁹⁸ Co přináší velká novela zákona o politických stranách a politických hnutích? Online. Epravo.cz Magazine. 2016, č. 4, s. 146-147. Dostupné z: <https://www.chrenektomankotrba.cz/sites/default/files/soubory/co-prinasi-velka-novela-zakona-o-politickych-stranach-a-politickych-hnutich.pdf>. [cit. 2024-03-01].

⁹⁹ Zákon č. 424/1991 Sb. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

¹⁰⁰ Tamtéž.

¹⁰¹ Zákon č. 424/1991 Sb. Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích.

oceňovat v zásadě bagatelní bezúplatná plnění cenou obvyklou a komplikuje poskytování darů jednotlivými fyzickými osobami.“¹⁰²

Další možností příjmu je úvěr či půjčka, které se dle stávající legislativy mohou být uzavřeny pouze u bank a jiných platebních institucí. Není možné ani to, aby vlastní členové strany poskytli straně půjčku ve formě finančních prostředků. Zákaz půjček od soukromých osob zavedl až pozměňovací návrh č. 4115, který byl navrhovatelem poslancem Pliškem odůvodněn následovně: „*Předložený pozměňovací návrh omezuje úvěry, které mohou být příjmem politické strany a hnutí pouze na úvěry poskytnuté registrovanými institucemi. Vylučuje se tedy možnost financování pomocí úvěrů poskytnutých např. anonymní fyzickou osobou.*“¹⁰³ Pro zrušení ustanovení týkajícího se zákazu půjček mimo bankovní, platební a elektronické peněžní instituce se naopak obrátili senátoři k Ústavnímu soudu, který ale jejich návrh zamítl. Argumentem pro zrušení ustanovení byla dle navrhovatelů nepřímá diskriminace hospodářsky méně silných stran, které na rozdíl od movitých politických stran, nejsou pro banky atraktivní, a tím pádem nejsou schopny dosáhnout podmínek pro opatření si finančních prostředků právě skrze úvěr. Dále navrhovatel namítl, že dochází k rozporu napadaného ustanovení s principem volné soutěže politických stran dle čl. 5 Ústavy, neboť pokud politická strana nedosáhne na úvěr či zápůjčku z důvodu své hospodářské situace, bude ve volné soutěži omezena.¹⁰⁴

V rámci nefinanční možnosti podpory kampaně, lze využít i bezúplatných plnění, kterými je například poskytnutí plochy pro výlep plakátů, nošení propagačních materiálů strany, výlep samolepek a plakátů. Jedná se o služby, které jsou poskytnuty zdarma, patří sem i také slevy na placená plnění. V případě, že je poskytnuta pouze sleva a kandidáti musí za službu zaplatit, vztahují se na tato plnění stejná pravidla jako u peněžních darů. Za bezúplatné plnění lze považovat i dobrovolnické práce, např. členů strany či jejich rodin. V případě využití brigádníků je již potřeba náklady na jejich práci zohlednit ve výdajových limitech, kterým se bude věnovat následující kapitola.

4.7 Výdaje kampaně

Jak již bylo v práci řečeno, pro hospodařeními spojenými s financováním volební kampaně mají strany povinnost založit si a vést speciální volební účet pro tyto účely, jehož podmínky

¹⁰² Doporučení pracovní skupiny Rekonstrukce státu k novelám zákonů o financování politických stran. Online. Rekonstrukce státu. 2016. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/9645-doporuceni-pracovni-skupiny-rekonstrukce-statu-k-novelam-zakonu-o-financovani-politicky-stran>. [cit. 2024-03-01].

¹⁰³ Písemný pozměňovací návrh č. 4115 (ke sněmovnímu tisku 569, Poslanecká sněmovna, 7. období, 2013-2017)

¹⁰⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 12.12.2017, Pl. ÚS 11/17

zřízení jsou zákonem stanovené. S výjimkou komunálních voleb spolu s novelou zákona přišlo zavedení limitů pro výdaje spojené s volební kampaní, jako první se princip zavedl v případě prezidentských voleb, poté se rozšířil i na ostatní volební zákony. K zavedení limitů kampaně vedla dlouhodobá kritika na nedostatečnou transparentnost volebních kampaní mezi odbornou i laickou veřejností. Bouřlivou debatu pak rozpoutaly volby v roce 2010, kde padaly rekordní částky v historii volební kampaně v ČR. ČSSD¹⁰⁵ ve své výroční zprávě vyčíslila výdaje za volby na 270 milionů Kč, výdaje ODS¹⁰⁶ činily dokonce 541 milionů Kč. O zavedení limitů se politici i veřejnost dovolávali ještě několik let. Posledním impulzem pro zavedení výdajových limitů byly předčasné volby v roce 2013, které přinesly dosud nevídanou konfrontaci zavedených politických stran závislých na státním financování naproti hnutí ANO, za kterým stál Andrej Babiš s dá se říct neomezenými finančními prostředky, a které skončilo na těsném druhém místě.

Výdaje pro volby do Poslanecké sněmovny nesmí přesáhnout částku 90 milionů Kč, výdaje třetích osob pak 1 800 000 Kč. Pro volby o Senátu byl stanovený limit částkou 2 000 000 Kč za každého kandidáta, koná-li se jedno kolo, v případě dvoukolových voleb je limit navýšen na 2 500 000 Kč, pro třetí osoby 40 000 Kč. pro každý volební obvod při konání pouze prvního kola a částku 50 000 Kč při konání kol dvou¹⁰⁷. Výdajový limit pro volby do Evropského parlamentu je stanoven na 50 000 000 Kč, pro třetí osobu pak na 1 000 000 Kč.¹⁰⁸ Financování volební kampaně při volbě prezidenta je zastřešeno částkou 40 000 000 Kč v případě jednokolových voleb a částku 50 000 000 Kč v případě konání i druhého kola. Registrovaná osoba v případě prezidentských voleb nesmí překročit 800 000 Kč (1 kolo) nebo 1 000 000 Kč (2 kola).¹⁰⁹ V případě voleb do zastupitelstev krajů celkové výdaje na volební kampaň strany, hnutí nebo koalice nesmí překročit částku, která odpovídá násobku 7 000 000 Kč a počtu krajů, v nichž jsou zaregistrováni kandidáti dané strany. Třetí osoby při volbách do zastupitelstev krajů jsou limitovány násobkem 140 000 Kč a počtu krajů, ve kterých třetí osoba registrována.¹¹⁰ Pro volby do zastupitelstev obcí není stanoveno žádné omezení pro limit

¹⁰⁵ Výroční zpráva ČSSD za rok 2010. Monitor financování politických stran [online]. 2010 [cit. 2024-03-01].

Dostupné z: <https://www.politicefinance.cz>Začátek formuláře

¹⁰⁶ Výroční zpráva ODS za rok 2010. Monitor financování politických stran [online]. 2010 [cit. 2024-03-01].

Dostupné z: <https://www.politicefinance.cz>

¹⁰⁷ Zákon č. 247/1995 Sb. Zákon o volbách do Parlamentu České republiky

¹⁰⁸ Zákon č. 62/2003 Sb. Zákon o volbách do Evropského parlamentu

¹⁰⁹ Zákon č. 275/2012 Sb. Zákon o volbě prezidenta republiky

¹¹⁰ Zákon č. 130/2000 Sb. Zákon o volbách do zastupitelstev krajů

financování kampaně, v případě voleb do Magistrátu hl. města Prahy zůstává taktéž výše výdajů na volební kampaň neomezená.

5 Úvahy de lege ferenda

5.1 Nerovná právní úprava

I přesto, že novela zákona o sdružování v politických stranách zavedla přínosné změny a pokusila se o regulaci především v hospodaření politických stran a nastavení limitů volebních kampaní, zákonodárci se soustředili především na politické strany a hnutí a opomenuli aktualizovat pravidla i pro další kandidující subjekty, jako jsou kandidáti na post prezidenta republiky nebo nezávislí kandidáti do Senátu.

Jako demonstrující příklad lze uvést zavedení finančního limitu daru od jedné osoby pro politické strany. Zákon hovoří pouze o politických stranách a hnutích, nelze tedy nová pravidla aplikovat na kandidáty na funkci prezidenta nebo nezávislé kandidáty do Senátu. Zatímco sponzoři politických stran nesmějí překročit výši daru tří milionů korun, podporovatelé kandidátů na prezidenta a nezávislých Senátorů zákon takovým limitem nijak nsvazuje.

K zvýraznění této nerovnováhy dochází v případě senátních voleb, kde mohou kandidovat jak straničtí kandidáti, tak samostatní nezávislí kandidáti, volební kampaně obou dvou skupin jsou ale vedeny paralelně. Zatímco u stran novela reguluje maximální částku daru na 3 miliony od jedné právnické osoby, v případě nezávislých kandidátů jsou limity takřka neomezené a lze v tomto ohledu hovořit o nerovné politické soutěži.

Stejně je tomu tak i v případě voleb prezidenta ČR, kdy kandidáti mají možnost přijmou dar či jiné bezúplatné plnění bez jakéhokoliv limitu klidně od jedné osoby, což může vést k ovlivnění voleb skrze sponzorování oligarchů či společností s velkým majetkem, které právě skrze sponzoring kandidáta na něj mohou vytvořit tlak a obrátit tak jeho úspěch i ve svůj prospěch.

Návrhem řešení by bylo zavedení jednotných podmínek pro všechny kandidující subjekty bez rozdílu stranické nebo nestránkové příslušnosti, především pak stejného limitu pro dárce peněžních darů a bezúplatných plnění poskytnutých jednou osobou.

5.2 Zahraniční financování

Další slabinou nové úpravy je zřejmě nemožnost Úřadu zabránit financování kampaně zahraniční právnickou osobou. K této problematice se vyjádřil i člen Úřadu J. Outlý: „Zahraniční subjekt nemůže ze zákona vést kampaň v samotných volbách. Nemůže se

registrovat jako třetí osoba. Fakticky je to tak, že když si někam chce vylepit billboardy, je to proti zákonu. Ale ty nástroje, jak s tím zacházet, jsou velmi omezené.“¹¹¹

V případě, že se zahraniční osoba rozhodne vést v České republice volební kampaň, má v této věci v podstatě volnou ruku, neboť Úřad nemá prostředky k tomu, aby této aktivitě zabránil. Pravomoc dohledového Úřadu se vztahuje pouze na kandidující subjekty a třetí osoby na našem území, v zahraničí ale neplatí. A i přesto, že platí zákaz vedení kampaně či registrace jako třetí osoby pro zahraniční subjekty, Úřad nemá kompetenci projednávat a postihovat zahraniční právnické osoby.

Z tohoto vyplývají dva alarmující závěry. V první řadě díky tomuto lze jednoduše obejít volební pravidla i pro tuzemské kandidáty, kterým postačí fakturovat finanční náklady na kampaň přes zahraniční firmu a vyhnout se tak dohledu Úřadu. A ve druhé řadě se odkrývá činnost Úřadu v některých směrech jako bezvýznamná, protože orgán není schopen vykonávat svou základní funkci, tedy dohled nad transparentností volebních kampaní.

Jako konkrétní příklad, lze uvést billboardovou kampaň proti hnutí STAN v roce 2017, která nesla heslo „Zaprodal jsem se BIGBOARDŮM“, umístěnou v Karlových Varech a Praze, tyto billboardy zobrazovaly 17 senátorů, kteří navrhli zrušit část zákona zakazující umístění billboardů u silnic. Úřad zjistil, že zadavatel plakátu je právnická osoba HAB Consulting, která má sídlo na Floridě, kam ale pravomoc Úřadu nedosáhne.¹¹²

Řešením této slabé stránky by mohlo být zavedení právní úpravy, která by Úřadu poskytla možnost udělat sankci i zahraničním osobám, které se zapojí do volební kampaně a nedodržují zásady transparentnosti na našem území. Ale i přes zavedení sankcí pro zahraniční osoby by zde bylo náročné takovou zahraniční osobu zastihnout a uplatnit skutkovou podstatu přestupku.

K tomuto kroku „vpřed“ se již vydala i nová legislativa, kterou v únoru letošního roku přijal Evropská parlament s cílem větší transparentnosti a cílení politické reklamy, která by v budoucnosti měla být odolnější vůči zahraničnímu vměšování. Dle nových pravidel by v zájmu omezení zásahů do evropských demokratických procesů měla být zakázána sponzorovaná reklama ze zemí mimo EU v období tří měsíců před volbami. Zpravodaj S. Gozi

¹¹¹ Cizinci mohou vést v Česku kampaň, jak chtějí. Regulovat je nelze. Echo24 [online]. 2018, 22.1.2018 [cit. 2024-03-08]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/SvXB5/cizinci-mohou-vest-v-cesku-kampan-jak-chteji-regulovat-je-nelze>

¹¹² Kampaň bez limitu? Stačí financovat ze zahraničí, říká Úřad pro kontrolu stran. Starostové [online]. 2018, 17.1.2018 [cit. 2024-03-08]. Dostupné z: <https://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/tiskove-zpravy/kampan-bez-limitu-staci-financovat-ze-zahranici-rika-urad-pro-kontrolu-stran>

uvedl: „Digitální technologie činí občany zranitelnějšími vůči dezinformacím a zahraničnímu vměšování. Nyní je více než kdy jindy zásadní chránit naše demokratické a volební procesy. Dnes přijatá pravidla hrají klíčovou roli v tom, že pomáhají občanům rozeznat, kdo stojí za politickým sdělením, a informovaně se rozhodnout, až půjdou k volbám. S blížícími se evropskými volbami vyzýváme všechny hlavní online platformy, aby nová pravidla začaly uplatňovat co nejdříve a zajistily, že digitální prostor zůstane bezpečným místem pro výměnu politických myšlenek a názorů.“¹¹³ Zda nově schválená legislativa uspěje a dojde ke zdárnému cíli prověří až následující volební období.

5.3 Registrace třetí osoby

Jak již bylo zmíněno v kapitole věnující se zavedení registru třetí osoby, rozmohla se zde diskuse, zda nedochází ke kolizi mezi institutem registrovaných třetích osob a svobodou projevu, která vedla až k návrhu o jeho zrušení k Ústavnímu soudu. Při registraci třetích osob dochází k poměrně velké administrativní zátěži pro ty subjekty, které chtějí být zapojeny do volební kampaně. Tyto pravidla jsou cílena hlavně pro „výrazné“ subjekty, např. majetné firmy či veřejně známé osoby, kde je dohled Úřadem na místě. Zavedení registru také zaručuje to, aby strany či kandidáti neobcházeli prostřednictvím třetích osob limity rozpočtů své kampaně. Na druhou stranu ale svého sympatizanta může chtít podporovat běžný občan, například vyvěšením plakátu na svém pozemku, pokud ale tento občan není registrovaný, jedná v rozporu se zákonem. Vystává zde tedy otázka, zda by v případě menších podporovatelů nebylo na místě zavést méně omezující prostředky, které jsou transparentní, ale zároveň šetrnější ke svobodě projevu účastníků kampaně, neboť by nevyžadoval žádat stát o souhlas o výkon ústavně zaručeného práva a zároveň již zmíněnou administrativní zátěž.

Řešením tohoto problému by mohlo být zavedení povinnosti uvádět na propagační materiál údaje o zadavateli a zpracovateli v případě všech třetích osob účastnících se kampaně a vymezení podmínek, za kterých již je třetí osoba povinna se registrovat, například zavedení určitého finančního limitu, při jehož překročení je uložena povinnost se přihlásit na příslušný úřad a splnit náležitě povinnosti spojené se zavedeným institutem registrované třetí osoby.

¹¹³Parlament přijal nová pravidla pro transparentnost politické reklamy. EVROPSKÝ PARLAMENT. Zpravodajství [online]. 2024, 27.2.2024 [cit. 2024-03-10]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20240223IPR18071/parlament-prijal-nova-pravidla-pro-transparentnost-politicke-reklamy>

5.4 Čestnost a poctivost

Volební zákony (s výjimkou zákona o volbách do zastupitelstev obcí) zavádí povinnost vést kampaň čestně a poctivě. Právě absence požadavku principu čestnosti a poctivosti ve vedení volební kampaně v rámci komunálních voleb je zarážející. Na tuto slabinu upozornil i Krajský soud v řešení sporu zabývajícího se možným kupčením s hlasy v městě Krupka. Při posouzení podaného návrhu se soud vyjádřil následovně: *„V jednání popsaném navrhovatelem, kdy za příslib volby určitým způsobem v den konání voleb je nabízen voličům určitý finanční obnos, by bylo možné spatřovat nečestné a nepoctivé vedení volební kampaně v rozporu se zásadami dobrých mravů a morálky. Zákaz vedení nečestné a nepoctivé volební kampaně při volbách do zastupitelských sborů v České republice se však vztahuje jen na volby do Parlamentu České republiky, když tento zákaz je zakotven toliko v ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, zatímco ve volebních zákonech pro volby do zastupitelstev obcí či zastupitelstev krajů není obsažen.“*^{114 115} Přesto, že charakter voleb do zastupitelstev obcí je v mnoha aspektech rozdílný od ostatních typů voleb, především pak v jeho rozsahu, organizaci předvolební kampaně a postavení v rámci volebního systému ČR, myslím si, že čestnost a poctivost vedení volební kampaně je základem pro férovost politické soutěže na jakékoliv úrovni.

Za další nedostatek ve spojitosti s principem čestnosti a poctivosti považuji absenci zavedení sankce za nedodržení této povinnosti. Na tuto problematiku upozorňuje i soudce P. Mikeš: e. *„Naprosto souhlasím s tím, že je zarážející, že zákonodárce nezavedl žádné sankce za porušení povinnosti vést kampaň čestně a poctivě (vedle již existující, spíše ryze hypotetické, možnosti zrušení voleb).“*¹¹⁶ Dle zkušenosti Nejvyššího správního soudu dochází k nečestné a nepoctivé kampani často, ale nedosahuje takové intenzity, aby došlo k ráznému zakročení ve smyslu zrušení voleb. Jiná sankce prakticky neexistuje a porušení tohoto základního principu je v současné době v podstatě beztrestná. Podobný postoj zaujal i Ústavní soud v rozhodnutí o stížnosti na vedení kampaně Miloše Změna v rámci prezidentských voleb 2013: *„Nemůžeme se však ztotožnit s tím, s jakou lehkostí se většina pléna vypořádala s problémem nevymahatelnosti povinností stanovených zákonem č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, a s tím, že česká právní úprava sice slibuje voličům, že se postará o to, aby volební kampaň byla vedena čestně a poctivě, zakazuje zveřejňování nepravdivých údajů o kandidátech a přikazuje médiím u*

¹¹⁴ Usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010, č. j. 15 A 92/2010 - 51

¹¹⁵ V případě Zákona o volbě do zastupitelstev krajů byl požadavek na čestnost a poctivost vedení kampaně zařazen v rámci Zákona č. 322/2016 Sb., Zákon, kterým se mění volební zákony a další související zákony

¹¹⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2020. Ars 4/2019 - 53

volební agitace či sdělení v neprospěch kandidáta zveřejnit informace o jejím zadavateli (§ 35 uvedeného zákona), avšak fakticky nijak tato pravidla nechrání. [...] Domníváme se však, že bylo jeho úkolem se alespoň pozastavit nad tím, že téměř deset let po vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 v zákonné úpravě i v reálné praxi veřejné moci stále chybí vhodné nástroje na ochranu čestnosti a poctivosti volební kampaně. Důsledky této trvající mezery v právu jsou podle nás dostatečně prokázány právě zhoršující se úrovní volebních kampaní v naší zemi. ¹¹⁷ V současné době tedy jediné, a zároveň velmi razantní, doporučení právního postupu proti takovému jednání je žaloba na neplatnost voleb, která ale není často cílena přímo na původce jednání, a navíc mu nezakazuje v tomto jednání pokračovat například v následující volební kampani.

Jako řešení se nabízí zavedení konkrétní sankce za porušení povinnosti vést kampaň čestně a poctivě, jejichž podmínky budou jasně stanovené a rychle vymahatelné. Zároveň je potřeba dbát větší důraz na kontrolu dodržení těchto podmínek. Připravovaná novela legislativy volebních kampaní se sice zabývá řízením ve věcech nečestného a nepoctivého vedení kampaně, v případě porušení těchto podmínek ukládá povinnost tomu, kdo se tohoto skutku dopustil zdržet se tohoto jednání a odstranit jeho následky. Otázkou je, zda se jedná o dostatečně účinný nástroj v boji proti nečestným a nepoctivým pohnutkám v rámci politické soutěže.

¹¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 5.11.2014. Pl. ÚS. 27/13

6 Nová legislativa

V reakci na kritiku novely, zákona č.322/2016 připravilo Ministerstvo vnitra nový volební zákon o volebních kampaních, který má za cíl sjednotit pravidla pro volebních kampaních do jednoho právního předpisu platného pro všechny volby (s výjimkou specifik komunálních voleb), upravit pravidla kampaně na základě praktických zkušeností, zlepšit digitalizaci informačních systémů spojených s hospodařením politických stran a zabránit vměšování cizích mocností do financování kampaní. Změna nepřináší zásadní novinky, ale spíše kodifikuje již stávající pravidla. Návrh byl přijat 6. března 2024.¹¹⁸ Volební pravidla se tedy od roku 2026 sjednotí a vznikne tak jednotný informační systém voleb, který by měl být stručnější a snadnější. Zda novela opravdu přinese větší jednotnost a přehlednost teprve ukáží volby v roce 2026. První kritika nové novely už se ale objevuje nyní, přesto, že se již dvě desítky let hovoří o potřebě nového kodexu, který by měl odstranit všechny nesrovnalosti, ani tato novela se plně nepřizpůsobila. V případě kandidátů v komunálních volbách, budou muset být uplatněny opět zákony dva.¹¹⁹

Za další krok vpřed lze považovat přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady EU o transparentnosti a cílení politické reklamy, jehož cílem je zajištění plného dodržování základních práv v rámci poskytování politické reklamy, zvýšení důvěry občanů ve volební kampaň a pomoc v boji proti dezinformacím a zahraničnímu vměšování. Cílem nařízení je usnadnění občanům rozpoznávat politickou reklamu. Rovněž zajistit, aby politická reklama plně respektovala právo na soukromí a byla tak chráněna svoboda přesvědčení a svoboda projevu. Novému nařízení se práce již věnuje v kapitole 3.7. Nová pravidla se týkají politické reklamy v souvislosti s volbami na úrovni Evropské unie nebo v členském státě, nemají vliv na obsah politických reklam ani na jiné aspekty v rámci politické soutěže, na ty se nadále vztahují interní zákony členských států. Nařízení by mělo vejít v platnost od podzimu 2025.¹²⁰

¹¹⁸ Zákon ze dne 6. března 2024, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb, Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=234243&pdf=1>

¹¹⁹ Hlas pro změnu: Jak nový zákon změní volební kampaně. PRodukujeme [online]. 2023, 30.12.2023 [cit. 2024-03-10]. Dostupné z: <https://produkujeme.cz/2023/12/30/hlas-pro-zmenu-jak-novy-zakon-zmeni-volebni-kampane/>

¹²⁰ EU zavádí nová pravidla týkající se transparentnosti a cílení politické reklamy. Online. Rada Evropské unie. 2024. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2024/03/11/eu-introduces-new-rules-on-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>. [cit. 2024-03-20].

Závěr

Cílem mé práce bylo seznámit čtenáře s problematikou volební kampaně, principů jejího fungování, financování a vývoje s ohledem na soudní judikaturu posledních let. Ambicí práce bylo prozkoumání problematiky volební kampaně co možná nejkomplexněji s přihlédnutím na rozhodnutí a nálezy soudů a poznatků z praxe.

Předložená práce usiluje o zmapování základních pojmů spojených s volební kampaní, přehledné vymezení termínů, které jsou s těmito pojmy spojené, jako je například agitace či negativní kampaň. Práce seznamuje čtenáře s možnými aktéry volební kampaně, které postupně definuje a rozvíjí.

Kapitoly věnující se ústavněprávním východiskům volební kampaně považuji za zcela zásadní a nutné k pochopení celého fungování volební kampaně v ČR. V rámci těchto kapitol se často obracím k judikatuře, která mi svými nálezy a rozhodnutími napomohla vysvětlit nebo alespoň nastínit komplexní problematiku již několikrát upravovaných zákonných pravidel.

Další, také poměrně rozsáhlou kapitolou, jak obsahově, tak svojí důležitostí je zajisté přehled financování a hospodaření politických stran se zaměřením právě na volební kampaně. Kapitola opět vychází z teoretických poznatků, ale i přesto se do ní snažím implementovat příklady z praxe, které dospěly k řešení u náležitých soudů. I zde se snažím poukazovat na judikaturu zabývající se danou problematikou.

I přesto, že za posledních deset let došlo ke kroku vpřed, co se týče nové úpravy volebních zákonů a pravidel pro volební kampaň, nelze si nevšimnout některých nedostatků, které často vyvolávají hlasitou diskusi, jak mezi veřejností, tak v právním prostředí. Souhlasím s vyjádřením kritiky právní úpravy, a to především ve smyslu nepřehlednosti, roztržitosti a také faktických nedostatků, které momentálně platná zákonná ustanovení obsahují. V závěrečných kapitolách poukazuji na mnou shledané nejvýraznější nedostatky a propojuji je i s názory dalších odborníků a soudů. Jako první faktický nedostatek uvádím nedostatečnou právní úpravu v rozdílných typech voleb, kde se zaměřuji především na limit finančního daru od jedné právnické osoby, který v některých případech je jasně vymezen, v jiných ale zákon vůbec tuto skutečnost neřeší a dává tak v podstatě neomezené možnosti nestranným kandidátům. Dále poukazuji na absenci řešení v případě, že je kampaň vedena zahraničními subjekty, a především pak na fakt, že i když je tato činnost zakázána, nevyskytuje se zde náležité řešení vzniklého přestupku. Dalším zajímavým bodem je poměrně mladý institut registrové

osoby, který rozvádí diskusi, zda je doopravdy potřebné takový institut mít a zda v některých případech dokonce nedochází k porušení svobody podporovatele kandidáta. I zde jsem se pokusil navrhnout řešení, které by mohlo danou problematiku objasnit a zároveň dodržet již mnohokrát omýlený princip transparentnosti volební kampaně. Posledním vybraným nedostatkem je postavení čestného a poctivého jednání ve volebních zákonech, které dokonce v zákoně vymezujícím pravidla komunálních voleb naprosto chybí. Jako největší nedostatek pak hodnotím především nynější nevyhmatelnost v případě nečestné a nepoctivé volební soutěže.

V závěru práce pak nastiňuji nová legislativní opatření, která by výše zmíněné nedostatky měla alespoň částečně odstranit. Slibují odstranění současných nedostatků volebních kodexů, sdružení pravidel věnující se volební kampani do jednoho zákona a vytvoření přehledného zákona, který bude výchozím ustanovením pro většinu volebních kampaní konajících se v ČR. O větší transparentnost politické reklamy a omezený zásah zahraničních právnických osob do volební kampaně v Evropě by se mělo postarat nařízení Evropského parlamentu a Rady EU o transparentnosti a cílení politické reklamy. Zda se naplní cíle, které si od zavedení nových nařízení zákonodárci slibují, prověří až následující volby.

Cílem mé práce bylo předložit všeobecný přehled minulé, současné i budoucí právní úpravy volební kampaně, přiblížit základní stavební jednotky každé volební kampaně a představit problematiku financování volební kampaně v současnosti. Teoretické poznatky jsou doplněny soudní judikaturou, názory odborníků a příklady z praxe, které jsou důležité pro pochopení hlubších souvislostí a zároveň reflexí celé problematiky volební kampaně.

Resumé

The theme of my Bachelor's thesis is „Election campaign in court jurisprudence in the Czech republic.“ The aim of this work is to present a general overview of the election campaign in the Czech Republic supported by judgments, finding of the court and examples from practical examples. This thesis tries to be a comprehensive overview of the current regulation in the election campaign law.

The bachelor thesis is divided into 7 main chapters. The first chapter describes the basic definition of an election campaign in the law, it deals with election campaigning, electionneering and negative campaigning and their differences and impacts on the political competition.

The second chapter deals with the subjects of the election campaign. It describes who can participate in the election campaign and what their role is within the election campaign. It specifically describes political parties and movements, coalitions, political institutes, registered third parties. It also deals with entities that cannot participate in the election campaign.

The third chapter is one of the most comprehensive parts of the work. It describes the topic of the constitutional and legal starting points of the election campaign. It introduces the reader to the definition of an election campaign in the Constitution of the Czech Republic, the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, election laws and media laws. This chapter contains a lot of examples from jurisprudence, court decisions and practical examples of the application of these provisions.

The fourth chapter deals with financing. It describes the possibilities of financing political parties from external and internal sources and their obligations in terms of financial management. The second half of the chapter focuses on election campaign financing, describing the election account, reporting obligations, control authority, and campaign income and expenses.

The fifth chapter deals with proposals *de lege ferenda*. It describes the critical points of the current legislation and the gaps in the rules of the election campaign. It highlights points such as unequal legal regulation, unlimited foreign financing of political campaigns in the Czech Republic, the institute of a registered third party and the unenforceable principle of right to fair and honest in political contests.

The last chapter discusses the new legislative regulation of the election campaign in the Czech Republic and the transparency of election advertising in Europe. The chapter outlines the new rules that will be introduced in the next election and will be tested in the coming years.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

BRADOVÁ, Eva. Negativní kampaně a politická reklama ve volbách, Olomouc: Periplum.2008. 11 (1). ISBN 978-80-86624-44-0.

ČERNÝ, Petr. Zákon o právu shromažďovacím: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN ISBN978-80-7400-306-6. Str.7.

ČERVINKOVÁ, Monika a KULHAVÁ, Lucie. Karel Schwarzenberg a Miloš Zeman: Pozitivní a negativní kampaň k prezidentským volbám. In: Naše společnost. 2013, 11 (2), s. 16-29.

EIBL, Otto a KÓŇA, Oto. Permanentní kampaň. In: Teorie a metody politického marketingu. 2012. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. ISBN 978-80-7325-281-6.

JUST, Petr; BRUNNEROVÁ, Olga; CHARVÁT, Jakub. Dobývání Hradu: česká prezidentská volba 2018. Praha: Togga, 2018. ISBN 978-80-87956-76-2.

Nelson Villarroel. Objektivita a vyváženost v médiích správněprávní aspekty. Praha. 2017. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Katedra správního práva a správní vědy. Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Rajchl, Ph.D..

NUNVÁŘOVÁ, Svatava. Veřejná politika a územní správa a samospráva: distanční studijní opora. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2006. ISBN 80-210-3958-2.

ŠARADÍN, Pavel. Česká republika a Slovensko: Dvojí cesta k negativní reklamě? In BRADOVÁ, Eva a kol. Negativní kampaně a politická reklama ve volbách. Olomouc: Periplum, 2008. ISBN 978-80-86624-44-0

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Právní úprava volební kampaně v České republice. Politologický časopis, 2000, 7 (2), s. 144–145.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Volební kampaň – komparace právní úpravy v České republice a v Rakousku. Časopis pro právní vědu a praxi. 1996, 4(3), 520. ISSN 1805-2789.

ŠIMÍČEK, Vojtěch., Poznámky k financování politických stran, Politologický časopis, 1995, 1, s. 18-19

ŠIMÍČEK, Vojtěch.. Poznámky k financování politických stran, Politologický časopis,1997,1. s. 162

VLADOVIČ, Miroslav. Think tanky a ich vplyv na politický systém. Slovenská politologická revue. 2008, VIII(3), 95 - 122.

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 12.12.2017, Pl. ÚS 11/17

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, I.ÚS 526/98

Nález Ústavního soudu ze dne 18.9.2018, sp. zn. IV. ÚS 2257/18

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

Nález Ústavního soudu ze dne 5.11.2014. Pl. ÚS. 27/13

Nález Ústavního soudu ze dne 28.5.1996, I.ÚS 127/96

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

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

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29.6.2006, sp. zn. Vol 15/2006 - 20.

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

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14.7.2020. Ars 4/2019-53

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16.3.2022, Pst 9/2022-45

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 33/2013-45

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, čj. Vol 7/2008 – 13

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2013, č.j. Vol 142/2013-72

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

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 45/2006-19.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, č. j. Vol 60/2006-105

Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6, sp. zn. 28 C 102/2015-55

Právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

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

Vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

Zákon č. 130/2000 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů

Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách

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

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

Zákon č. 275/2012 Sb., zákon o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

Zákon č. 302/2016 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Zákon č. 424/1991 Sb., Zákon o sdružování v politických stranách a hnutích

Zákon č. 483/1991 Sb. o České televizi

Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu

Zákon č. 491/2001 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Zákon č. 62/2003 Sb., zákon o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů

Zákon ze dne 6. března 2024, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb

Internetové zdroje

Cizinci mohou vést v Česku kampaň, jak chtějí. Regulovat je nelze. Echo24 [online]. 2018, 22.1.2018 [cit. 2024-03-08]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/SvXB5/cizin-ci-mohou-vest-v-cesku-kampan-jak-chteji-regulovat-je-nelze>

Co je think tank? Europeum [online]. 2021, 24.2.2021 [cit. 2024-02-17]. Dostupné z: <https://europeum.org/articles/detail/3991/co-je-to-think-tank>

Co přináší velká novela zákona o politických stranách a politických hnutích? Online. Epravo.cz Magazine. 2016, č. 4, s. 146-147. Dostupné z: <https://www.chrenkatomankotrba.cz/sites/default/files/soubory/co-prinasi-velka-novela-zakona-o-politickyh-stranach-a-politickyh-hnutich.pdf>. [cit. 2024-03-01].

Černá díra jménem politické instituty. Online. Rekonstrukce státu. 2015. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/9481-cerna-dira-jmenem-politicke-instituty>. [cit. 2024-02-20].

Doporučení pracovní skupiny Rekonstrukce státu k novelám zákonů o financování politických stran. Online. Rekonstrukce státu. 2016. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/9645-doporuceni-pracovni-skupiny-rekonstrukce-statu-k-novelam-zakonu-o-financovani-politickyh-stran>. [cit. 2024-03-01].

Druhy voleb. Online. Ministerstvo vnitra České republiky. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/druhy-voleb.aspx>. [cit. 2024-02-17].

Důvodová zpráva k zákonu č. 302/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. [online]. 2015, 29.7.2015 [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/media2/file/1708/File17370.pdf?attachment-filename=5649369-2015-07-29-duvodova-zprava-6103654.pdf>

EU zavádí nová pravidla týkající se transparentnosti a cílení politické reklamy. Online. Rada Evropské unie. 2024. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2024/03/11/eu-introduces-new-rules-on-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>. [cit. 2024-03-20].

Fiala představil kampaň ODS: Na billboardech odmítne chaos, cirkus a ostudu. Novinky.cz [online]. 2017, 29.5.2017 [cit. 2023-12-03]. Dostupné z:

<https://www.novinky.cz/clanek/domaci-fiala-predstavil-kampan-ods-na-billboardech-odmitne-chaos-cirkus-a-ostudu-40035059>

Financování politických stran. Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky [online]. 2017, 1.6.2017 [cit. 2024-02-25]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/cdrom/ic/pdf/11_financovani.pdf

GOLDER, SONA NADENICHEK. Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science* [online]. 2006, 36(2), 193-212 [cit. 2024-02-17]. ISSN 0007-1234. Dostupné z: doi:10.1017/S0007123406000123.

Hlas pro změnu: Jak nový zákon změní volební kampaně. *PRodukujeme* [online]. 2023, 30.12.2023 [cit. 2024-03-10]. Dostupné z: <https://produkuje.cz/2023/12/30/hlas-pro-zmenu-jak-novy-zakon-zmeni-volebni-kampane//>

Kampan bez limitu? Stačí financovat ze zahraničí, říká Úřad pro kontrolu stran. *Starostové* [online]. 2018, 17.1.2018 [cit. 2024-03-08]. Dostupné z: <https://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/tiskove-zpravy/kampan-bez-limitu-staci-financovat-ze-zahranici-rika-urad-pro-kontrolu-stran>

Nemožnost registrace kandidáta jako třetí osoby. ÚDH. Průvodce pravidly financování politiky [online]. [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: https://pruvodce.udh.gov.cz/?doc_tag=registrovana-treti-osoba

Odpověď podle tiskového zákona. Online. JUDr. Dominika Frejtichová. 2019. Dostupné z: <https://www.ak-frejtichova.cz/blog/obcan/ochrana-osobnosti/odpoved-podle-tiskoveho-zakona/>. [cit. 2024-02-10]

Parlament přijal nová pravidla pro transparentnost politické reklamy. ČTK. České noviny [online]. 2024, 27.2.2024 [cit. 2024-03-10]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/parlament-prijal-nova-pravidla-pro-transparentnost-politicke-reklamy/2485326>

Parlament přijal nová pravidla pro transparentnost politické reklamy. EVROPSKÝ PARLAMENT. Zpravodajství [online]. 2024, 27.2.2024 [cit. 2024-03-10]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20240223IPR18071/parlament-prijal-nova-pravidla-pro-transparentnost-politicke-reklamy>

Politická reklama: Proč jsou nová pravidla tak důležitá? Evropská parlament [online]. 2023, 9.2.2023 [cit. 2024-02-10]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/topics/cs/article/20230202STO71504/politicka-reklama-proc-jsou-nova-pravidla-tak-dulezita>

Právo na zveřejnění doplňující informace podle tiskového zákona. JANEČKOVÁ, Eva. JUDr. Dominika Frejtichová [online]. 2017, 19.5.2017 [cit. 2024-02-10]. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/clanky/4398/pravo-na-zverejneni-doplnujici-informace-podle-tiskoveho-zakona>.

Příspěvky ze státního rozpočtu uhrazené politickým stranám a politickým hnutím v roce 2022. Ministerstvo financí České republiky [online]. 2023, 23.1.2023 [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/podpora-z-narodnich-zdroju/politicke-strany-a-hnuti/prispevky-ze-statniho-rozpocetu-uhrazene-50059>

Registrace třetích osob jako pojistka proti anonymním politickým kampaním. Rekonstrukce státu [online]. 2015, 15.7.2015 [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/registrace-tretich-osob-jako-pojistka-proti-anonymnim-politickym-kampanim>

Silné a slabé stránky volební kampaně v právním řádu České republiky. MIHALÍK, Vojtěch. ÚDH. Bulletin-advokacie [online]. 2015, 20.5.2015 [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/3.-prace-kategorie-talent-roku-souteze-eske-republiky>

Silné a slabé stránky volební kampaně v právním řádu České republiky. MIHALÍK, Vojtěch. ÚDH. Bulletin-advokacie [online]. 2015, 20.5.2015 [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/3.-prace-kategorie-talent-roku-souteze-eske-republiky>

Třetí osoby se nadále musejí registrovat pro vedení kampaní. Politická soutěž bez pravidel není myslitelná, rozhodl soud. ČT24 [online]. 2023, 18.4.2023 [cit. 2024-02-20]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/treti-osoby-se-nadale-museji-registrovat-pro-vedeni-kampani-politicka-soutez-bez-pravidel-neni-mysli-7618>

ÚS: Právo na odpověď se týká i zprávy na zpravodajském webu. Advokátní deník [online]. 2017, 19.5.2017 [cit. 2024-02-10]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/06/30/nalez-us-pravo-na-odpoved-se-tyka-i-zpravy-na-zpravodajskem-webu/>

Vládní návrh: Zákon o správě voleb. 2023. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=222794>

Volby v ČR. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2021, 19.7.2021 [cit. 2024-02-17]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/volby-v-cr.aspx>

Volební kampaň ve volbách do zastupitelstev obcí. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2024-02-15]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/volebni-kampan-ve-volbach-do-zastupitelstev-obci.aspx>

Volební kampaň. Ministerstvo vnitra české republiky [online]. 2021, 19.7.2021 [cit. 2023-12-30]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/volby/clanek/volebni-kampan.aspx>

Všeobecné, rovné a přímé volební právo tajným hlasováním. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. [cit. 2024-02-17]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=301>.

Výroční zpráva ČSSD za rok 2010. Monitor financování politických stran [online]. 2010 [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: <https://www.politickefinance.cz>Začátek formuláře

Výroční zpráva ODS za rok 2010. Monitor financování politických stran [online]. 2010 [cit. 2024-03-01]. Dostupné z: <https://www.politickefinance.cz>

Změny v pravidlech volebních kampaní. Nový zákon zpřísní jejich financování ze zahraničí. DLUBALOVÁ, Klára. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2023, 21.11.2023 [cit. 2024-03-15]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zmeny-v-pravidlech-volebnich-kampani-novy-zakon-zprisni-jejich-financovani-ze-zahranici.aspx>