

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Pavel Šutka

**Zákon o volbě prezidenta republiky a jeho
komparace s úpravou ve státech EU**

Diplomová práce

Vedoucí práce: JUDr. PhDr. Marek Antoš, LL.M., Ph.D.

Katedra ústavního práva

10.3.2015

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

.....
Pavel Šutka

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval zejména vedoucímu mé práce PHDr. Marku Antošovi, a to především za skutečnou ochotu věnovat se vedení mé práce a také za mnoho užitečných rad a poznámek k ní.

Dále bych rád poděkoval těm, kdo mi pomáhali se zpracováním některých zahraničních úprav. Jde zejména o následující osoby: Danijela Dvořáková, Aleksandra Jozic-Hekovic a Dave Harbourne.

Obsah

Úvod	8
Citování.....	12
Kurzy měn	13
1 Základní úprava voleb	14
1.1 Vyžadované vlastnosti kandidátů.....	14
1.1.1 Občanství	16
1.1.2 Dosažení věku	16
1.1.3 Plná svéprávnost.....	17
1.1.4 Pobyť	18
1.1.5 Rodilý občan	19
1.1.6 Další	19
1.2 Délka mandátu	20
1.3 Typ volby	22
1.4 Subjekt vyhlašující volbu.....	25
1.5 Řešení mimořádných situací	26
1.5.1 Smrt, nezpůsobilost kandidáta, vzdání se kandidatury.....	26
1.5.2 Žádný nebo jediný kandidát	27
1.5.3 Více kandidátů se shodným počtem hlasů	29
2 Navrhování kandidátů	30
2.1 Navrhování kandidátů občany.....	32
2.1.1 Přiměřenost požadavku 50 000 voličů	33
2.1.1.1 Shrnutí námitek	34
2.1.1.2 Názory na uvedený problém	34
2.1.1.3 Návrh řešení	35
2.1.2 Příliš vysoké náklady spojené se sběrem podpisů.....	37
2.1.3 Krátká lhůta pro sběr podpisů	38
2.1.4 Nedůstojnost sběru podpisů	40
2.1.5 Výklad požadavku 50 000 podle J. Kessnera.....	41
2.1.6 Volební kauce.....	42
2.2 Sběr podpisů na ulici.....	44
2.2.1 Neochota petentů sdělovat údaje.....	44
2.2.2 Možnost kontroly údajů při sběru	45
2.2.3 Rozsah sdělovaných údajů	46

2.2.3.1	Námitky.....	46
2.2.3.2	Argumenty proti námitkám.....	47
2.2.3.3	Návrh řešení.....	49
2.2.4	Změna systému sběru podpisů.....	49
2.3	Přezkum podpisových archů.....	50
2.3.1	Výběr kontrolního vzorku a metodika zpracování.....	51
2.3.1.1	Námitky.....	51
2.3.1.2	Argumenty proti námitkám.....	51
2.3.1.3	Návrh řešení.....	53
2.3.2	(Ne) kontrola podpisů.....	55
2.3.2.1	Námitky.....	55
2.3.2.2	Argumenty proti námitkám.....	55
2.3.2.3	Navrhovaná řešení.....	56
2.3.3	Výpočet chybovosti.....	57
2.3.3.1	Shrnutí námitek.....	58
2.3.3.2	Názory na uvedený problém.....	59
2.3.3.3	Návrh řešení.....	61
2.4	Navrhování kandidátů poslanci a senátory.....	63
2.4.1	Připuštění možnosti parlamentních kandidátů.....	63
2.4.1.1	Námitky.....	63
2.4.1.2	Argumenty proti námitkám.....	64
2.4.1.3	Navrhované řešení.....	64
2.4.1.4	Čistě-institucionální kandidáti.....	68
2.4.1.5	Občansko-institucionální kandidáti.....	71
2.4.1.6	Kandidáti na vlastní návrh.....	73
2.4.2	Nepřípustná kombinace přímé a nepřímé účasti občanů.....	74
2.4.3	Chybějící mandát pro volbu prezidenta v roce 2014.....	75
2.5	Lhůta pro podání opravného prostředku proti odmítnutí kandidátní listiny.....	76
2.5.1.1	Námitky.....	77
2.5.1.2	Názory na uvedenou problematiku.....	77
2.5.1.3	Navrhované řešení.....	78
2.6	Propustnost jednotlivých úprav.....	81
2.7	Závěr.....	83
3	Financování kampaně.....	85
3.1	Odpovědná osoba.....	88
3.1.1	Česká úprava.....	88
3.1.2	Zahraniční úpravy.....	88
3.1.3	Navrhované řešení.....	90

3.2	Pravomoci finančního zástupce.....	91
3.2.1	Česká úprava	91
3.2.2	Zahraniční úprava.....	91
3.2.3	Navrhované řešení.....	92
3.3	Dary na kampaň	92
3.3.1	Co lze darovat	93
3.3.2	Kdo může darovat	96
3.3.2.1	Anonymní dary.....	99
3.3.2.2	Dary od fyzických osob	99
3.3.2.3	Dary od právnických osob	99
3.3.2.4	Dary od veřejných institucí	101
3.3.2.5	Dary od zahraničních subjektů.....	102
3.3.2.6	Ostatní zakázané typy dárců.....	102
3.3.2.7	Shrnutí.....	104
3.3.1	Maximální výše daru.....	105
3.4	Příspěvky ze státního rozpočtu.....	108
3.5	Výdaje na kampaň.....	111
3.5.1	Co lze považovat za výdaj.....	111
3.5.1.1	Pojem výdaje na kampaň	112
3.5.1.2	Časové vymezení výdajů na kampaň	114
3.5.2	Maximální výdaje na kampaň	117
3.6	Třetí osoby	121
3.7	Kontrola financování kampaně obecně	124
3.8	Kontrola průběžná.....	125
3.8.1	Česká úprava	125
3.8.2	Bankovní účet.....	126
3.8.3	Identifikace výdajů.....	129
3.8.4	Evidence třetím subjektem.....	130
3.8.5	Průběžná kontrola a sankce.....	131
3.9	Kontrola financování po skončení voleb.....	132
3.9.1	Česká úprava	133
3.9.2	Průběh kontroly v roce 2013	133
3.9.3	Zahraniční úpravy	139
3.9.3.1	Povinnost odevzdat zprávu a její obsah	141
3.9.3.2	Lhůta pro podání zprávy	141
3.9.3.3	Kontrolní orgán	142
3.9.3.4	Audit.....	147
3.10	Sankce	150

3.10.1	Česká úprava	150
3.10.2	Pokuty	151
3.10.3	Ztráty nároku na státní příspěvek	156
3.10.4	Trestněprávní postih.....	156
3.10.5	Závěr	157
4	Etická stránka kampaně	159
4.1	Etičnost jako čestnost a poctivost	160
4.1.1	Shrnutí námitek	162
4.1.2	Argumenty proti námitkám	164
4.1.3	Navrhovaná řešení.....	167
4.1.3.1	Apel na jiné způsoby ochrany	167
4.1.3.2	Pojem čestnosti a poctivosti	168
4.1.3.3	Požadavek dostatečného ovlivnění výsledků voleb	170
4.1.3.4	Uplatnění odpovědnosti těch kdo porušili zákon	172
4.1.3.5	Shrnutí.....	173
4.2	Etičnost ve smyslu rovnosti	178
4.2.1	Rozhlasové a televizní vysílání.....	179
4.2.1.1	Česká úprava	180
4.2.1.2	Zahraniční úpravy	181
4.2.2	Informace o smlouvách a ceny služeb.....	182
4.2.3	Volební průzkumy.....	183
4.2.4	Etičnost ve smyslu publicity	184
4.2.1	Závěr	186
	Závěr	188

Úvod

Dne 1. října 2012 vstoupil v účinnost Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., ze dne 8. února 2012, kterým došlo ke změně Ústavy České republiky. Změna se dotkla hned devíti jejích článků a přinesla s sebou podstatný zásah do stávajícího ústavního zřízení České republiky, neboť prezidenta podle ní volí, namísto Parlamentu, k tomu způsobilí občané. Společně s tímto pozměňovacím zákonem byl pak přijat prováděcí zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

Na základě této nové úpravy proběhla v roce 2013 také historicky první přímá volba prezidenta v České republice. Volbu však provázelo mnoho kontroverzí a nejasností. Řada kandidátů, ale konec konců i běžných voličů, se při ní domáhala nápravy skutečných, nebo i jen domnělých křivd pomocí stížností¹ k Ministerstvu vnitra, Nejvyššímu správnímu soudu i Ústavnímu soudu.

S ohledem na to, že přímá volba je pro český právní řád institutem zcela novým, a také s přihlédnutím k tomu, že zejména prováděcí zákon byl přijímán v poměrně velké časové tísní, není existence těchto problémů až tolik překvapivá. Ostatně mezinárodními standardy stanovená doba, po kterou by se neměly měnit volební zákony přede dnem konání voleb, činí jeden rok². V českém případě přitom nabyla nová zákonná úprava platnosti 22. 8. 2012 a účinnosti teprve 1. 10. 2012. První kolo volby se přitom konalo již 11. 1. 2013, tzn. za přibližně tři měsíce po vstupu nové zákonné úpravy v platnost. Datum, do kterého se mohli kandidáti registrovat, pak představoval den 6. 11. 2012. Z toho plyne, že kandidáti měli na splnění všech podmínek a zaregistrování se podle nové úpravy přibližně jeden měsíc od její účinnosti. O včasném přijetí nové úpravy tedy v našem případě nemůže být řeč.

Výhrady k prováděcímu zákonu poměrně obsírně formulovali tři ze soudců NSS ve svém odlišném stanovisku: „*S velkým politováním přitom konstatujeme, že se tak děje při příležitosti zákonného provedení vážné změny české Ústavy v době, kdy uplynulo 20 let od jejího schválení. Zavedení přímé volby prezidenta republiky občany, tedy nový proces kreování jednoho z nejdůležitějších ústavních činitelů, mělo být*

¹ Slovo „stížnost“ je na tomto místě používána v obecném smyslu, tzn. že do ní spadají také instituty označované jako „návrh“ apod.

² OBSE. *Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb*. Varšava, 2013. str. 4

ukázkou pevných, jasných, srozumitelných a jednoznačných pravidel, navíc včas schválených. Bylo úkolem zákonodárce, aby naplnil čl. 56 Ústavy a na základě zmocnění jejího čl. 58 upravil mimo jiné zákonný postup ověření skutečně projevené vůle voličů. Namísto toho je výsledkem legislativního procesu zákon, který je „ozdoben“ mnoha tolikrát kritizovanými nedostatky již chronicky provázejícími platný právní řád. Nejednoznačně znějící, nejasný a nesrozumitelný, nenaplňující požadavek ústavního zmocnění, místy mlčící a (s přiznáním samotného předkladatele ve své důvodové zprávě) přijímaný ve chvatu“³.

Protože považuji volbu prezidenta za akt navýsost důležitý a symbolický, zajímalo mne, v čem tedy tkví nedostatky naší zákonné úpravy, jejichž výsledkem byla ne zcela povedená volba v roce 2013. Nepovedenou volbou mám přitom pochopitelně na mysli její průběh. Jak se ukázalo, nedostatky se v průběhu volby objevovaly ve třech základních oblastech. Šlo jednak o proces navrhování kandidátů, dále o financování kampaní a v neposlední řadě také etický rozměr celé kampaně. Z tohoto poznatku jsem také vyšel při rozdělení práce na čtyři kapitoly. Ty jsou tedy následující: 1) „*Základní úprava voleb*“, 2) „*Navrhování kandidátů*“, 3) „*Financování kampaně*“ a naposled 4) „*Etická stránka kampaně*“. V rámci těchto kapitol jsem následně vymezoval konkrétní problémy, které byly s danou oblastí spojené.

Zároveň s vyhledáním a pojmenováním sporných bodů si práce klade za cíl navrhnout také konkrétní řešení, která by mohla vést k jisté nápravě tohoto stavu. Otázkou tedy bylo, kde čerpat potřebné náměty k úpravám a podle čeho vlastně rozpoznat, v jakých místech je české řešení volby skutečně nedostatečné a vyžaduje jisté změny. S ohledem na to, že přímá volba prezidenta představuje institut ve světě poměrně rozšířený, rozhodl jsem se pro metodu komparace.

Svoji práci tedy zakládám z velké části na srovnání české úpravy s úpravami vybraných evropských zemí. Kritéria pro výběr takových zemí jsem přitom zvolil následující. Za prvé, daná země je členským státem Evropské unie. Důvod je prostý. Členstvím v Evropské unii je, dle mého názoru, dána jakási elementární právně-politická shoda s poměry v České republice. Tím je myšleno především dodržování demokratických standardů, podobný charakter politických systémů těchto zemí, více či méně podobná politická kultura a v neposlední řadě relativní kompatibilita právních

³ Usnesení NSS Vol 11/2012 - 63, odst. 74 odlišného stanoviska

řádů uvedených zemí. Z těchto důvodů není předmětem práce např. srovnání se státy z Asie, Afriky, či Ameriky, kde je shoda ve zmíněných attributech obecně menší, což by znamenalo horší přenositelnost jakýchkoliv doporučení. Druhým kritériem pak bylo ze zřejmých důvodů republikánské zřízení s přímo voleným prezidentem.

Uvedeným kritériím členských států EU s přímo voleným prezidentem odpovídají následující země: Bulharsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Irsko, Kypr, Litva, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko. Včetně České republiky se tedy jedná o čtrnáct zemí, jejichž úpravy prezidentské volby budou do této práce zahrnuty a následně srovnávány. Ve všech těchto případech byly předmětem mého zájmu ty oblasti úpravy, které se v případě České republiky ukázaly, nebo by se v budoucnu mohly ukázat, jako problematické. Jde tedy opět o 1) základní úpravu voleb, 2) způsob navrhování kandidátů, 3) financování kampaně a 4) etický rozměr kampaně. Již na tomto místě také přiznávám, že rozsah zpracování jednotlivých zemí (viz přílohy č. 3-17) se různí. Důvody jsou především dva. V první řadě je třeba zohlednit, že zatímco některé úpravy mají tendenci regulovat problematiku velmi podrobně (Litva, Polsko,...), jiné z úprav zaujímají přístup spíše minimalistický (Finsko, Kypr,..). To se pochopitelně odrazilo i v rozsahu zpracování konkrétní země v mé práci. Druhým faktorem se pak stala ochota úředníků, právníků, příslušníků neziskových organizací a dalších osob v jednotlivých zemích poskytnout mi další informace o příslušné úpravě. To znamená především jejich názory na výklad některých ustanovení zákonů a také fungování těchto zákonů v praxi. Zatímco u některých zemí byla tato ochota vysoká a výsledkem je možné hlubší poznání tamější úpravy, jinde naopak komunikace „vázla“ a zpracování dané země se omezilo na informace obsažené v příslušných zákonech a zprávách OBSE, či GRECO, viz dále.

Zahraniční úpravy však nebyly pochopitelně jediným zdrojem, který mi pomáhal vymezit a hledat řešení pro sporná místa české úpravy. Velkou roli sehrály také již zmíněné stížnosti jednotlivých kandidátů, popř. řadových občanů, směřované k Nejvyššímu správnímu soudu a Ústavnímu soudu. Právě v řízeních před NSS a ÚS bylo možno vyhledat mnoho argumentů pro i proti stávající úpravě. Vedle toho byly zdrojem pro navrhované změny také zprávy Skupiny pro boj proti korupci (GRECO) a zprávy Mezinárodní organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). O obou organizacích je podrobněji pojednáno v kapitole třetí, neboť právě s ní úzce souvisejí.

Naposled se jednalo o již zmíněné informace poskytnuté úředníky, právníky, neziskovými organizacemi apod.

Vzhledem k výše uvedenému je tak možno práci rozdělit na tři základní části. První z nich tvoří vlastní diplomová práce rozdělená na již výše popsané čtyři kapitoly. Právě zde jsou podrobně rozebírány kritické body české úpravy a jsou k nim zároveň navrhována možná řešení. Druhou část tvoří 14 příloh, kde každá z nich obsahuje úpravu prezidentské volby právě v jedné ze čtrnácti porovnávaných zemí. Tato druhá část byla připojena ve formě přílohy z toho důvodu, že se jedná o podrobnější a lze-li to tak říci, spíše technicistní zpracování jednotlivých úprav tak, aby na co nejmenším prostoru bylo uvedeno co nejvíce informací. Ve výsledku tak zpracování jednotlivých zahraničních úprav netvoří součást vlastní práce, ale slouží jako podklad k jejímu vypracování. Třetí část pak tvoří příloha č. 15 s názvem „Judikatura“. Tato část popisuje vybraná řízení před NSS a ÚS, ve kterých kandidáti, popř. občané uplatňovali své námitky proti průběhu volby, popř. proti samotné zákonné úpravě. Její účel je tak obdobný jako u části druhé, tzn. že představuje podrobnější zpracování jednotlivých soudních řízení, které následně posloužilo jako podklad pro vypracování vlastní diplomové práce, tedy části první.

Citování

Celá práce svým komparativním zaměřením nutně obsahuje velké množství dat, čerpaných zejména ze zákonných úprav jiných zemí, jak již bylo řečeno výše. Mám za to, že odkazovat na jednotlivá zákonná ustanovení, zprávy GRECO, OBSE, nálezy ÚS, usnesení NSS, nebo celou řadu dalších zdrojů přímo v textu, by bylo na velký úkor jeho čtivosti. Z toho důvodu jsem se rozhodl v první části práce pro citace „pod čarou“. S tím však úzce souvisí další problém. Práce totiž obsahuje větší množství tabulek k jednotlivým tématům. Tabulky obsahují poměrně velký počet dat, ke kterým bylo nutno uvádět zdroje. Ve snaze udržet zároveň přehlednost tabulek co nejvyšší, rozhodl jsem se pro následující postup. V případě, že více informací ve stejném řádku má stejný zdroj (např. stejné zákonné ustanovení příslušné úpravy), pak platí, že odkaz na takové ustanovení je uveden u údaje, který má stejný zdroj, jako údaje nalevo od něho. To znamená, že pokud si představíme tabulku, kde čtyři údaje vedle sebe mají stejný zdroj, pak odkaz na takový zdroj bude uveden až u údaje, jenž je nejvíce napravo, viz následující vzorový příklad:

stát	člen OSN	obyvatelé	hlavní město	počet krajů
XY	NE	10	ABC	2 ¹

1 §2 zákona xyz

Uvedené tedy znamená, že informace *člen OSN, obyvatelé, hlavní město a počet krajů*, pochází z jednoho zdroje, a to z §2 zákona xyz.

To samé platí i v případě, kdy např. první dva údaje mají společný zdroj a další dva odlišný společný zdroj:

stát	člen OSN	obyvatelé	hlavní město	počet krajů
XY	NE	10 ¹	ABC	2 ²

1 § 89 zákona aaa

2 Čl. 6 zákona bbb

Takto provedené odkazy tedy znamenají, že údaje *člen OSN* a *obyvatelé* mají zdroj § 89 zákona aaa. Vedle toho údaje *hlavní město* a *počet krajů* mají zdroj Čl. 6 zákona bbb.

Na závěr lze dodat, že odlišná je, pokud jde o způsob citování, situace u druhé části práce, tzn. v přílohách zpracovávajících jednotlivé země. Zde jsou alespoň zákonná ustanovení citována přímo v textu v závorkách. To je dáno tím, že více popisná a velkým množstvím dat se vyznačující druhá část by měla sloužit spíše jako čistý zdroj informací, včetně snadnější možnosti dohledání příslušného zdroje.

Kurzy měn

Na tomto místě také uvádím, jaké kurzy měn byly použity v práci pro přepočítání na české koruny. Byl tedy zvolen kurz ČNB ke dni 18. 12. 2014. Jedná se o následující hodnoty:

- | | |
|------------------------|---------|
| 1. bulharský lev | 14,1 Kč |
| 2. chorvatská kuna | 3,6 Kč |
| 3. polský zlotý | 6,5 Kč |
| 4. rumunský leu | 6,2 Kč |
| 5. euro (ostatní země) | 27,6 Kč |

1 Základní úprava voleb

Smyslem mé práce je především reakce na aktuální problémy české právní úpravy volby prezidenta. Z tohoto důvodu nepovažuji za vhodné obecně popisovat všechny náležitosti přímé volby a utápět se ve známých faktech. Na druhé straně je mi myslím nezbytné zasadit práci do alespoň základního rámce a kontextu celé volby. Abych se vyhnul právě obecnému a o mnohém nevypovídajícím popisu české úpravy v této oblasti, rozhodl jsem se již na tomto místě provést její srovnání se zahraničními úpravami. Tam, kde spatřuji slabá místa naší úpravy, jsou již také navrhovány její možné změny.

Z uvedeného přístupu vyplývají některá specifika této kapitoly. Jde především o jakýsi její „preventivní“ charakter, tzn., že problémy v této oblasti sice dosud nenastaly, ale vzhledem k nedostatečné stávající úpravě by v budoucnu nastat mohly.

Otázka základní úpravy voleb je poměrně široká, nicméně pro účel mé práce budou rozebírány následující body:

- 1) požadované vlastnosti kandidátů
- 2) délka mandátu
- 3) typ volby
- 4) subjekt vyhlašující volbu
- 5) řešení mimořádných situací

1.1 Vyžadované vlastnosti kandidátů

Jde o konkrétní požadavky na osoby jednotlivých kandidátů, konkrétně jejich občanství, věk, svéprávnost, místo pobytu, místo narození, případně některé jiné vlastnosti. Jde o jakési kvalifikační prvky, které mají představovat naprosto minimální základ vyžadovaný po každém z kandidátů. Pro větší přehlednost jsou tyto požadavky zpracovány v následující tabulce:

Tabulka 1: požadavky na kandidáty:

stát	občanství	věk	svěprávnost	pobyt	rodilý*	další
ČR	ANO	40	ANO	NE	NE	NE ⁴
Bulharsko	ANO	40	NE	ANO ⁵	ANO	NE ⁶
Finsko	ANO	NE	NE	NE	ANO	NE ⁷
Francie	ANO	18 ⁸	ANO	NE	NE	NE ⁹
Chorvatsko	ANO	18	NE	NE	NE	NE ¹⁰
Irsko	ANO	35	NE	NE	NE	NE ¹¹
Kypr	ANO	NE	ANO	NE	NE ¹²	řecká národnost ¹³ bezúhonnost ¹⁴
Litva	ANO	40	NE	ANO	NE	bezúhonnost ¹⁵
Polsko	ANO	35	NE	NE	NE	bezúhonnost ¹⁶
Portugalsko	ANO	35	NE	NE	ANO	registrován jako volič ¹⁷
Rakousko	ANO	35	NE	NE	NE	NE ¹⁸
Rumunsko	ANO	35	NE	ANO	NE	NE ¹⁹
Slovensko	ANO	40 ²⁰	ANO	ANO ²¹	NE	bezúhonnost ²²

⁴ Čl. 56 Ústavy ČR ve spojení s Čl. 19 Ústavy ČR

⁵ Konkrétně jde o pobyt v délce nejméně 5 měsíců před konáním volby Čl. 93 Ústavy BR).

⁶ Čl. 93 Ústavy BR

⁷ Čl. 54 Ústavy FI

⁸ 18 let věku platí od voleb 2012, předtím byla hranice 23 let. JENŠOVSKÝ (2012, str. 30)

⁹ JENŠOVSKÝ (2012, str. 30)

¹⁰ Čl. 2 ZVPCH

¹¹ Čl. 12 Ústavy IR. Irská vláda deklarovala snížení na 21 let. Tato změna by musela být schválena referendem (emailová komunikace s Davem Harbournem z Ministerstva ŽP a samosprávy Irska).

¹² Čl. 40 Ústavy CY

¹³ Kandidát na prezidenta národnosti řecké a kandidát na viceprezidenta turecké Čl. 6 ZVPV).

¹⁴ Konkrétně jde o neodsouzení pro volební TČ, nebo TČ svědčící o jeho morálním úpadku.

¹⁵ Čl. 56 Ústavy LI. Ohledně bezúhonnosti se jedná o to, že nemá dosud nevykonaný trest, není vázán přísahou k jinému státu, nebo nebyl dříve odvolán procesem impeachmentu.

¹⁶ Čl. 99 Ústavy PL. Ohledně bezúhonnosti jde o neodsouzení pro mezinárodní zločin.

¹⁷ Čl. 122 Ústavy PR

¹⁸ Čl. 60 Ústavy RK ve spojení s Čl. 26 Ústavy RK

¹⁹ Čl. 16 Ústavy RU ve spojení s Čl. 7 Ústavy RU

²⁰ Čl. 103 Ústavy SK

²¹ §43 ZPVV

Slovinsko	ANO	18	ANO	NE	NE	NE ²³
celkem	ANO 14x NE 0x	32,4	ANO 5x NE 9x	ANO 4x NE 10x	ANO 3x NE 11x	-

*rodilým kandidátem se rozumí požadavek na to, aby dotyčný kandidát byl nejen občanem dané země, ale aby se v ní také narodil

1.1.1 Občanství

Z tabulky je zřejmé, že občanství představuje požadavek naprosto základní, vyžadovaný všemi čtrnácti úpravami. Spíše pro zajímavost lze pak uvést úpravu bulharskou, kde až do nedávné doby platil požadavek, že kandidát nesmí být současně držitelem jiného státního občanství.²⁴ Takové omezení bylo velmi diskutováno a také kritizováno jako odporující Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod²⁵. V českém kontextu je na takovém požadavku zajímavé, že voleb by se nemohl účastnit např. finalista prezidentské volby K. Schwarzenberg, který má zároveň občanství švýcarské,²⁶ nebo kandidát Jiří Dienstbier, který má zároveň občanství USA²⁷.

1.1.2 Dosažení věku

Požadavek dosažení určitého věku je již unifikován podstatně méně. Na straně jedné můžeme vidět úpravu finskou, či kyperskou, které omezení věkem vůbec nezavádí a na straně druhé úpravu českou, litevskou a další, které vyžadují dosažení až 40 let. Mám za to, že právě český přístup, byť patří k v tomto směru k nejpřísnějším, je pro naše poměry vhodný. Jakkoliv je jistě žádoucí, aby do politiky měli možnost pronikat i mladší lidé s novými idejemi a přístupem, je myslím na druhé straně stejně

²² §6 ZPVV. Ohledně bezúhonnosti že není ve výkonu trestu nebo odsouzení pro úmyslný TČ, ledaže je odsouzení zahlazené.

²³ Čl. 2 ZVPR SL

²⁴ Čl. 4 VZBR-X

²⁵ VENICE COMMISSION AND OSCE/ODIHR. *JOINT OPINION ON THE DRAFT ELECTION CODE OF BULGARIA*. Strasbourg, 2014. str. 9

²⁶ SCHWARZENBERG, Karel. Z tisku. SCHWARZENBERG, Karel. *Oficiální stránky Karla Schwarzenberga* [online]. 2007 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.karelschwarzenberg.cz/rozhovor-pro-casopis-instinkt.html>

²⁷ MACHOVÁ, Martina Machová, Jan NĚMEC a Tereza ŠÍDLOVÁ. Dva Američané a Švýcar chtějí na Hrad. Občanství neřeší. *Aktuálně.cz* [online]. 2012 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/dva-americane-a-svycar-chteji-na-hrad-obcanstvi-neresi/r-i:article:744985/>

tak žádoucí, aby právě úřad prezidenta mohla zastávat pouze osoba s jistými životními zkušenostmi a nadhledem.

1.1.3 Plná svéprávnost

Pojem „svéprávnosti“ je ze své podstaty institutem občanskoprávním, takže na tomto místě není prováděn hlubší rozbor s ohledem na jeho pojetí v jednotlivých porovnávaných zemích. Pro účely této práce je tedy třeba jej chápat pouze jako zastřešující pojem pro osoby netrpící duševní poruchou. V tomto obecném pojetí vykazuje otázka svéprávnosti rozdílný přístup jednotlivých úprav, kde hned devět států takový požadavek výslovně neuvádí.

Česká úprava se v tomto směru naopak řadí mezi ty, které svéprávnost vyžadují. Situace je však v našem případě poměrně nejasná. ZVPR ČR totiž s ohledem na dobu svého přijetí²⁸ ve svém §4 nevyžaduje svéprávnost, ale uvádí požadavek, aby dotyčný kandidát nebyl zbaven způsobilosti k právním úkonům podle již neplatného Občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. Nový Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. však již institut zbavení způsobilosti k právním úkonům nezná a umožňuje pouze tzv. omezení svéprávnosti. To je pochopitelně velký rozdíl, neboť jestliže způsobilost k právním úkonům bylo možno omezit i zcela odejmout, svéprávnost je již možno pouze omezit. Na jedné straně tak nelze pominout fakt, že zdravotní stav dotčených osob se s přijetím nového občanského zákoníku nijak nezlepšil a tudíž požadavek, aby nekandidovaly osoby, kterým byla podle staré úpravy zcela odňata způsobilost k právním úkonům, platí i nadále. Na straně druhé podle stávající úpravy tyto osoby kandidovat dle mého názoru mohou, neboť §4 ZVPR ČR je v současnosti nepoužitelný, resp. stanovuje jako překážku institut, který již v současné právní úpravě neexistuje.²⁹

²⁸ ZVPR ČR byl přijat 18. 07. 2012, tedy ještě za účinnosti „starého“ občanského zákoníku č. 40/1964 Sb, který byl účinný až do 31.12.2013.

²⁹ V tomto směru sice existuje přechodné ust. §3033 nového občanského zákoníku, které uvádí, že osoby, které byly zbaveny způsobilosti k právním úkonům přede dnem nabytí účinnosti NOZ, nebo jejichž způsobilost k právním úkonům byla přede dnem nabytí účinnosti NOZ omezena, nabudou svéprávnosti nejpozději uplynutím tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, ledaže soud rozhodne jinak. Tím se však situace dle mého soudu spíše jen komplikuje. V praxi tak existují osoby, které jsou stále zbaveny způsobilosti k právním úkonům podle zákona č. 40/1964 Sb., a vedle nich již osoby s omezenou svéprávností podle zákona č. 89/2012. ZVPR pak tedy dopadá jen na ty prvé z nich. S ohledem na faktický stav, kdy soudy řeší otázku svéprávnosti jen velmi pomalu a je předpoklad, že ve stanovené tříleté lhůtě nedokáží rozhodnout ve všech případech, je pak celá problematika svéprávnosti ve vztahu k prezidentské volbě i do budoucna velmi nejasnou.

Jistým vodítkem pro řešení stávajícího stavu by mohla být starší judikatura Ústavního soudu³⁰. ÚS se totiž v minulosti vyslovil právě pro to, aby se otázka zbavení aktivního volebního práva posuzovala vždy samostatně a výslovně a aby byla způsobilost k právním úkonům případně pouze omezována, nikoliv zcela odnímána. Bylo totiž praxí, že při zbavení způsobilosti k právním úkonům zvažovaly soudy jen civilněprávní stránku věci a veřejnoprávní nikoliv. Absence např. kontraktační způsobilosti tak sebou zpravidla nesla i zbavení voličské způsobilosti, aniž by přitom někdo takovou voličskou způsobilost zkoumal. Mám tedy za to, že §4 ZVPR ČR by neměl být z výše uvedených důvodů aplikován a mělo by být na soudech, aby vždy v rozhodnutí o omezení svéprávnosti určité osoby stanovily konkrétně i míru omezení politických práv, včetně otázky aktivního a pasivního volebního práva³¹.

1.1.4 Pobyť

Dalším bodem je otázka pobytu na území státu, ve kterém se má dotyčný kandidát stát prezidentem. Takovou povinnost zavádí čtyři z porovnávaných států, a sice Bulharsko, Litva, Rumunsko a Slovensko. Například v Bulharsku při posledních prezidentských volbách roce 2011 se však stal tento požadavek velmi problematickým, neboť se v tamních podmínkách ukázala jeho neověřitelnost. Z toho důvodu se tak nad prezidentskou volbou vznášela pochybnost o kvalifikaci jednotlivých uchazečů³².

Česká úprava se naopak řadí k těm, které takový pobyt nevyžadují, což považuji za lepší řešení. Jistě lze namítnout, že kandidát by měl mít vazbu na danou zemi, avšak na druhé straně si lze představit uznávanou osobnost, která bude díky svému povolání, účasti v mezinárodních organizacích apod. nucena působit především v zahraničí. To ale ještě přece neznamená, že takový kandidát nemůže mít přehled o domácím dění a že Českou republiku nereprezentuje dobře právě v zahraničí. V tomto případě je myslím lepší variantou nechat na voličích, nakolik důvěřují tomu kterému kandidátovi, než snažit se některé vyřadit pouze pro to, že pobývají mimo území České republiky. Kromě toho, problém představuje již samotné vymezení, co se za pobyt vlastně považuje. Pobyt tak může být konstruován buď jako požadavek na formální trvalý pobyt, nebo jako

³⁰ Konkrétně náleží Ústavního soudu ze dne 12. července 2010 sp. zn. IV. ÚS 3102/08

³¹ Aktivní volební právo jako právo jako právo volit, pasivní volení právo jako právo být volen.

³² OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011*. Warsaw, 2012. str. 1

požadavek na skutečně strávený čas na území daného státu. První způsob, tedy formální trvalý pobyt, je sice snadno ověřitelný, avšak o ničem nevyovídá, neboť takový kandidát nemusí na území dané země strávit během roku fakticky žádný čas. Druhý požadavek na skutečný pobyt je již v kontextu požadavků na kandidáta sice smysluplnější, ale jak bylo zmíněno v bulharském případě, nastává zase problém s jeho ověřitelností, neboť kandidát by musel skutečně prokazovat, kolik dní v roce strávil na území ČR.

1.1.5 Rodilý občan

Požadavek na to, aby byl kandidát rodilým občanem dané země, můžeme nalézt ve třech úpravách, a to portugalské, finské a bulharské. Na jedné straně můžeme například v USA vidět, jaké problémy takový požadavek může přinášet, neboť je to právě „rodilý původ“ současného prezidenta Baracka Obamy³³, který je některými hlasy zpochybňován. Na straně druhé se jistě jedná o otázku k diskusi. Ačkoliv přepjatý nacionalismus nevede zpravidla k ničemu dobrému, mám za to, že trvání na rodilém původu prezidenta do této kategorie nespadá a takové ustanovení bych nepovažoval za nijak neetické, či problematické. Konec konců fakt, že tento institut zavádějí tři země Evropské unie a mimo jiné i zmíněné USA svědčí o tom, že se nejedná o požadavek zcela nelegitimní, přičítající se demokratickým standardům.

1.1.6 Další

Kategorie „další“ uvedená v tabulce je kategorií zbytkovou, nicméně nelze si nepovšimnout, že nejčastěji se zde objevují požadavky na bezúhonnost kandidáta. Bezúhonnost je přitom, podobně jako svéprávnost, nutno chápat jako jakýsi zastřešující pojem pro účely této práce, neboť její konkrétní obsah (uvedený v příslušných odkazech k tabulce) je značně rozdílný. Pro českou úpravu bych však podobné omezení nepovažoval za nezbytné, snad jen s výjimkou případů, kdy by byl dotčený kandidát odsouzen pro mezinárodní zločiny, jako je tomu v úpravě polské. Obecný požadavek na bezúhonnost nepovažuji za příliš šťastný a je myslím hlavně na voličích, aby posoudili, zda trestný čin spáchaný kandidátem skutečně byl společensky nebezpečný, nebo zda se

³³ TUCHMAN, Gary. CNN investigation: Obama born in U.S. *CNN* [online]. 2011 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://edition.cnn.com/2011/POLITICS/04/25/birthers.obama.hawaii/>

jednalo například o ojedinělý a méně závažný exces, po kterém si kandidát dokázal získat důvěru občanů nazpět.

Z kategorie „další“ lze pak pro zajímavost zmínit také zákaz, který platil v rakouské úpravě až do roku 2011, kdy se o prezidentský úřad nesměli ucházet příslušníci vládnoucích, či dříve vládnoucích královských rodin. Ústava v tomto směru navazovala na tzv. *Habsburgergesetz* z roku 1919, který se právě vyloučení bývalé panovnické rodiny z možnosti výkonu státních funkcí věnoval. Uvedené ustanovení bylo kritizováno pro rozpor s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech³⁴. Po stížnostech směřujících na to, že dané ustanovení již neodpovídá době a poměrům a diskriminuje určité skupiny obyvatel, bylo ustanovení v roce 2011 zrušeno³⁵.

1.2 Délka mandátu

Jako další z obecných prvků souvisejících s volbou prezidenta je zmíněna samotná délka mandátu prezidenta, která de facto určuje interval konání takové volby. Přehled je uveden v následující tabulce:

Tabulka 2: délka mandátu

stát	délka mandátu
ČR	5 let ³⁶
Bulharsko	5 let ³⁷
Finsko	6 let ³⁸
Francie	5 let ³⁹
Chorvatsko	5 let ⁴⁰

³⁴ Konkrétně pro rozpor s čl. 25 Paktu, který uvádí: „Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů (...) a bez neodůvodněných omezení: a) podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců; b) volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování;(....)“.

³⁵ Nationalrat repariert Briefwahl: Nur FPÖ unterstützt Änderungsgesetz teilweise nicht. *DerStandard.at* [online]. 2011 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://derstandard.at/1308186157045/Nationalrat-repariert-Briefwahl>

³⁶ Čl. 55 Ústavy ČR

³⁷ Čl. 93 Ústavy BR

³⁸ Čl. 54 Ústavy FI

³⁹ Čl. 6 Ústavy FR

⁴⁰ Čl. 95 Ústavy CHR

Irsko	7 let ⁴¹
Kypr	5 let ⁴²
Litva	5 let ⁴³
Polsko	5 let ⁴⁴
Portugalsko	5 let ⁴⁵
Rakousko	6 let ⁴⁶
Rumunsko	5 let ⁴⁷
Slovensko	5 let ⁴⁸
Slovinsko	5 let ⁴⁹
celkem	5,29 let

Jak plyne z údajů výše uvedených, řadí se česká úprava mezi země s typickým pětiletým mandátem. Samotná délka mandátu tedy není z pohledu české úpravy nijak problematická.

Za úvahu stojí dle mého názoru spíše doplnění řešení pro mimořádné situace. Inspiraci je přitom možno čerpat v úpravě rumunské či slovinské. Rumunská úprava totiž zakotvuje možnost prodloužení délky mandátu pro případ vypuknutí války, nebo jiné katastrofy, a to prostřednictvím přijetí ústavního zákona⁵⁰. Podobně tak slovinská úprava pro případ války, či jiného stavu nouze, prodlužuje mandát tak, že skončí až po uplynutí 6 měsíců od konce takového mimořádného stavu⁵¹. Ačkoliv se jedná o situace výjimečné a doufejme ne příliš aktuální, měla by myslím právní úprava pamatovat i na takové okamžiky.

⁴¹ Čl. 12 Ústavy IR

⁴² Čl. 43 Ústavy CY

⁴³ Čl. 78 Ústavy LI

⁴⁴ Čl. 127 Ústavy PL

⁴⁵ Čl. 128 Ústavy PR

⁴⁶ Čl. 60 Ústavy RK

⁴⁷ Čl. 83 Ústavy RU

⁴⁸ Čl. 101 Ústavy SK

⁴⁹ Čl. 103 Ústavy SL

⁵⁰ Čl. 83 Ústavy RU

⁵¹ Čl. 103 Ústavy SL

1.3 Typ volby

Obecně vzato můžeme typ volby rozdělit na „klasický“ dvoukolový, kdy do druhého kola postupují zpravidla dva neúspěšnější kandidáti z kola prvního a na spíše výjimečný průběh jednokolový, kdy o vítězi rozhodne jediné hlasování.

Česká úprava přejala dvoukolový systém volby prezidenta bez výraznějších modifikací. Prezidentem je tedy zvolen ten kandidát, který v prvním kole obdrží nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů⁵². Pokud takový kandidát není, koná se za 14 dnů druhé kolo, do kterého postupují dva kandidáti, kteří získali v prvním kole nejvyšší počet hlasů⁵³.

Přehled úpravy typů volby v rámci zahraničních úprav je uveden v následující tabulce:

Tabulka 3: typ volby

	počet kol volby
ČR	2 ⁵⁴
Bulharsko	2 ⁵⁵
Finsko	2 ⁵⁶
Francie	2 ⁵⁷
Chorvatsko	2 ⁵⁸
Irsko	1 ⁵⁹
Kypr	2 ⁶⁰
Litva	1 ⁶¹
Polsko	2 ⁶²
Portugalsko	2 ⁶³

⁵² Čl. 56 Ústavy ČR

⁵³ Čl. 56 Ústavy ČR

⁵⁴ Čl. 56 Ústavy ČR

⁵⁵ Čl. 93 Ústavy BR

⁵⁶ §127 VZFI

⁵⁷ Čl. 7 Ústavy FR

⁵⁸ Čl. 95 Ústavy CHR

⁵⁹ Čl. 51 ZVPIR

⁶⁰ Čl. 39 Ústavy CY

⁶¹ Čl. 81 Ústavy LI

⁶² Čl. 127 Ústavy PL

⁶³ Čl. 126 Ústavy PR

Rakousko	2 ⁶⁴
Rumunsko	2 ⁶⁵
Slovensko	2 ⁶⁶
Slovinsko	2 ⁶⁷

Z údajů zcela jednoznačně vyplývá převaha klasického dvoukolového systému volby. Jednokolovou volbu můžeme nalézt pouze v úpravě litevské⁶⁸ a irské, přičemž na druhou z nich bych se rád zaměřil podrobněji.

V Irsku se tedy volí jednokolovým způsobem, a to za využití přenositelných hlasů. Voliči na hlasovacích lístcích označí kandidáty v pořadí, v jakém je preferují. Následně dojde ke sčítání hlasů, kdy vítězem se stává ten kandidát, který získá nadpoloviční většinu hlasů na prvním místě hlasovacího lístku. Jestliže žádný takový kandidát není, dojde k vyškrtnutí kandidáta s nejmenším počtem hlasů na prvním místě a zároveň s tím se ostatním kandidátům přičtou ty hlasy, které byly na lístku vyřazeného kandidáta na místě druhém. Vítězem je nyní ten, kdo má po přepočtu nadpoloviční většinu hlasů. Není-li takového kandidáta, postupuje se stejným způsobem dále až do rozhodnutí⁶⁹.

Není smyslem této práce dlouze rozebírat výhody a nevýhody jednokolového, či dvoukolového systému. Mohu tak doplnit pouze osobní domněnku, že jednokolový systém, kdy voliči po vzoru Irska sami seřadí na hlasovacím lístku kandidáty podle svých preferencí, by mohl vést, oproti stávajícímu stavu, spíše k volbě pozitivní.

⁶⁴ Čl. 60 Ústavy RK

⁶⁵ Čl. 81 Ústavy RU

⁶⁶ Čl. 101 Ústavy SK

⁶⁷ Čl. 23 ZVPR SL

⁶⁸ Úprava Litevská by se dala označit jako jednokolová podmíněně. Roli zde totiž hrají jak počty obdržených hlasů, tak také volební účast. Je totiž třeba rozlišovat situaci, kdy se k prvnímu kolu dostaví alespoň polovina oprávněných voličů a kdy tomu tak není. Jestliže tedy volební účast v prvním kole přesáhne 50% oprávněných voličů, pak se prezidentem stává ten, kdo získá hlasy více než poloviny těchto voličů. Jestliže by ale volební účast klesla pod 50%, pak je prezidentem zvolen ten z kandidátů, který obdrží nejvíce hlasů, nejméně však alespoň 1/3 hlasů všech registrovaných voličů (tedy nikoliv voličů kteří se dostavili k urnám!). Teprve pokud ani jeden kandidát nezíská dostatečný počet hlasů jedním z uvedených způsobů, konají se za dva týdny opakované volby, do nichž postupují dva kandidáti s nejvyšším počtem získaných hlasů Čl. 81 Ústavy LI.

⁶⁹ Čl. 51 ZVPIR

Takový hlasovací lístek by mohl vypadat například následovně⁷⁰:

- 1) Jana Bobošíková
- 2) Jiří Dienstbier
- 3) Jan Fischer
- 4) Taťana Fischerová
- 5) Vladimír Franz
- 6) Zuzana Roithová
- 7) Karel Schwarzenberg
- 8) Přemysl Sobotka
- 9) Miloš Zeman

Kouzlo jednokolové volby založené na preferenčních hlasech totiž spočívá v tom, že volič musí určit všechny alternativy pro případ, kdy nebude zvolen jeho kandidát v pořadí č. 1, 2, 3 atd. I kdyby pak byl celkově zvolen kandidát, kterého měl dotyčný volič např. až na páté pozici, stále má i takový volič pocit, že vyhrál kandidát, který pro něho byl přijatelnější, než několik dalších a na jehož výhře se tedy teoreticky mohl svým hlasem podílet.

Dvoukolová volba vede, především ve svém druhém kole, naopak spíše k volbě negativní. Voliči vybírají v kole druhém často „menší zlo“ a dostávají se tak do situace, kdy volí spíše proti někomu, než pro někoho. Důkazem mohou být i poslední prezidentské volby v roce 2013, kde proti sobě ve druhém kole stanuli dva velmi odlišní a v jistých ohledech kontroverzní kandidáti. Značná část voličů pak mohla volit spíše ve stylu „proti Schwarzenbergovi“ nebo „proti Zemanovi“ prostě proto, že dotyčný kandidát pro ně byl z různých důvodů nepřijatelný. V druhém kole pak již nemohli samozřejmě dát hlas těm kandidátům, kteří vypadli v kole prvním, byť tyto kandidáti by pro ně byli podstatně přijatelnější, než oba dva postupující do kola druhého.

I s ohledem na štěpení veřejnosti, jaké prezidentská volba v českém případě způsobila, navrhuji o volbě jednokolové vést alespoň širší diskuzi. Změna na volbu jednokolovou by dle mého názoru přinesla méně konfliktní kampaň, menší rozdělení voličů na skupiny „my“ a „oni“ a celkové větší ztotožnění se s celkovými výsledky voleb ze strany voličů.

⁷⁰ Kandidáti jsou pro účel práce seřazeni v abecedním pořadí.

1.4 Subjekt vyhlášující volbu

Vyhlašování voleb je záležitostí sice rutinní, v krizových situacích však jde o velmi důležitý úkon. Podle české úpravy vyhlašuje prezidentské volby předseda Senátu, popř. předseda Poslanecké sněmovny, a to pokud by funkce předsedy Senátu nebyla právě obsazena⁷¹. Osoba předsedy Senátu byla přitom zvolena kvůli tomu, že Senát je konstruován jako permanentně činný a nerozpustitelný orgán⁷², čímž by mělo být zabráněno situaci, kdy volby nebude mít jednoduše kdo vyhlásit. K situaci v zahraničních úpravách viz tabulka⁷³:

Tabulka 4: subjekt vyhlášující volbu

stát	subjekt vyhlášující volbu
ČR	předseda horní komory ⁷⁴
Bulharsko	dolní komora ⁷⁵
Finsko	nikdo ⁷⁶
Francie	vláda ⁷⁷
Chorvatsko	vláda ⁷⁸
Irsko	ministr ŽP a samosprávy ⁷⁹
Kypr	ministr vnitra ⁸⁰
Litva	dolní komora ⁸¹
Polsko	předseda dolní komory ⁸²

⁷¹ Čl. 56 Ústavy ČR

⁷² Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). In: *sněmovný tisk č. 613*. 2012. str. 49

⁷³ K tabulce lze hned na úvod dodat, že subjekty v ní uvedené jsou pro lepší porovnání popisovány pouze ve své obecné formě (např. horní a dolní komora, vláda a pod). Důvodem je možnost porovnání co do institucionálního postavení napříč všemi právními úpravami, které jednotlivé instituce pojmenovávají rozličným způsobem.

⁷⁴ Čl. 56 Ústavy ČR

⁷⁵ Čl. 4 VZBR. Případné druhé kolo vyhlašuje Ústřední volební komise Čl. 311 VZBR).

⁷⁶ Den voleb je ve Finsku přesně stanoven, a proto zde není určen subjekt, který by volby musel vyhlašovat. Výjimkou je případ mimořádného vyhlášení voleb (např. v případě úmrtí stávajícího prezidenta), kdy volby vyhlašuje finská vláda, neboli Státní rada §127 FI)

⁷⁷ Čl. 7 Ústavy FR

⁷⁸ Čl. 3 ZVPCH

⁷⁹ Čl. 6 ZVPIR

⁸⁰ Čl. 7 ZVPV

⁸¹ Čl. 67 Ústavy

⁸² Čl. 289 VZPL

Portugalsko	? ⁸³
Rakousko	vláda ⁸⁴
Rumunsko	vláda ⁸⁵
Slovensko	předseda vlády ⁸⁶
Slovinsko	předseda dolní komory ⁸⁷

Při srovnání všech úprav vidíme, že nejčastěji tuto roli vykonává vláda (nebo její předseda), a to hned v šesti případech. Dolní komora (nebo její předseda) vyhlašuje volbu prezidenta ve čtyřech případech, horní komora (nebo její předseda) ve třech a ve dvou jsou to pak jednotliví ministři (vnitřní, nebo životního prostředí a samosprávy).

Česká úprava se tak v rámci zahraničních úprav žádným způsobem nevymyká a její řešení považují za bezproblémové. Naopak, svěřit vyhlašování volby prezidenta Senátu považují za podstatně šťastnější, než například nejčastěji se vyskytující vládě, a to z toho důvodu, že vláda představuje z podstaty věci jednu z nejméně stabilních vrcholných státních institucí.

1.5 Řešení mimořádných situací

Do této skupiny lze zařadit řešení jistých specifických situací v procesu volby. Jednotlivé body jsou vymezeny dále, přičemž není prováděno kompletní srovnání se zahraničními úpravami, ale pouze krátké shrnutí úpravy české. V případě, že se však česká úprava jeví jako nedostatečná, jsou uváděna navrhovaná řešení s poukazem pouze již na vybrané zahraniční úpravy.

1.5.1 Smrt, nezpůsobilost kandidáta, vzdání se kandidatury

Jedná se o situace, kdy kandidát postupující do druhého kola zemře, těžce onemocní, ztratí volitelnost, popř. se kandidatury dobrovolně vzdá a to buď v průběhu volby (I), nebo po jejím skončení, avšak ještě před tím, než se ujme funkce (II).

I. Pokud se kandidát postupující do druhého kola vzdal své kandidatury, popř. přestal splňovat podmínky volitelnosti, postupuje do druhého kola kandidát, jenž získal

⁸³ V daném případě nebylo zjištěno, který subjekt volbu vyhlašuje.

⁸⁴ §18 ZVSP

⁸⁵ Čl. 5 ZVPRU

⁸⁶ § 106 ZPVV

další nejvyšší počet hlasů.⁸⁸ Není však uspokojivě řešena situace, kdy kandidát postupující do druhého kola těžce onemocní, nebo dokonce zemře.⁸⁹ Například úprava bulharská dává možnost volbu pro případ těžké nemoci odložit⁹⁰ a úprava francouzská pro případ úmrtí stanovuje konání nových voleb⁹¹. Oproti tomu polská úprava se drží pouze pravidla, že na uprázdněné místo nastupuje další kandidát v pořadí⁹². Osobně se především z etických důvodů přikláním k řešení pomocí vypsání nových voleb po vzoru francouzském.

II. Pokud zemře již zvolený kandidát před tím, než složí slib, vyžaduje česká úprava konání nových voleb. Novou volbou se přitom rozumí opakování celého procesu, tzn. i s možností registrace nových kandidátů.

1.5.2 Žádný nebo jediný kandidát

Jde o situaci, kdy podmínky pro kandidaturu nesplní ani jeden, nebo právě jen jeden kandidát.

I. Pokud taková situace nastane hned v prvním kole, koná se podle české úpravy nová volba prezidenta⁹³, z čehož plyne, že prvního kola se musí za všech okolností účastnit alespoň dva kandidáti. V jiných zemích se lze setkat i s přístupem, kdy pokud bude navrhnout pouze jeden kandidát, nemusí volby proběhnout a prezidentem se automaticky stává tento jeden kandidát. Příkladem může být Irsko, kde se dokonce nejedná o ustanovení doplňkové, teoretické povahy, neboť od roku 1937, kdy byla přijata stávající úprava, bylo tímto způsobem zvoleno již pět prezidentů⁹⁴.

II. Pokud jde o kolo druhé, zde je účast pouze jednoho kandidáta přípustná i v úpravě české⁹⁵. Fakt, že v druhém kole může figurovat i jen jeden kandidát, lze

⁸⁷ Čl. 103 Ústavy SL

⁸⁸ Čl. 56 Ústavy ČR

⁸⁹ Tato otázka by podle některých názorů mohla být řešena s ohledem na čl. 25 Ústavy tak, že smrt je považována za překážku volitelnosti. Tím by i případ úmrtí mohl být řešen stejně jako případ, kdy kandidát přestane splňovat podmínky volitelnosti. Existují však i názory opačné, podle kterých představuje úmrtí samostatný případ, který do kategorie podmínek volitelnosti podřadit nelze.

⁹⁰ Čl. 343 VZBR

⁹¹ Čl. 7 Ústavy FR

⁹² Čl. 127 Ústavy PL

⁹³ §59 ZVPR ČR

⁹⁴ KOLÁŘ, Petr, Štěpán PECHÁČEK, Jindřiška SYLLOVÁ, Julie DAŇKOVÁ, Martin KUBA a Jan NĚMEC. *PŘÍMÉ VOLBY, PRAVOMOCI A ODPOVĚDNOST PREZIDENTA V ÚSTAVNÍCH SYSTÉMECH NĚKTERÝCH EVROPSKÝCH STÁTŮ*. 2003. str. 23

⁹⁵ Čl. 56 Ústavy ČR

částečně považovat za řešení problému popsaného v předešlém bodě 1.5.1. Tak pokud by za stávající úpravy zemřel jeden z kandidátů postupujících do druhého kola, bude se zřejmě konat kolo druhé, kterého se zúčastní pouze jeden kandidát. Takové řešení však nepovažuji za právě vhodné a z toho důvodu navrhuji změnu popsanou v bodě 1.5.1.

Připuštění možné účasti jen jednoho kandidáta v druhém kole voleb je v české úpravě polovičaté, neboť zákon neřeší, jak konkrétně by mělo takové hlasování vypadat a za jakých podmínek bude dotyčný zvolen. Lze si totiž představit situaci, kdy k volbám v takovém případě dorazí jen velmi malý počet voličů, budou převažovat „protestní“, neplatné hlasy apod. Pro zajištění větší důstojnosti druhého kola s jen jedním kandidátem proto navrhuji zavést rozhodování formou referenda po vzoru úpravy rakouské⁹⁶. V něm voliči jednoduše odpovídají na otázku, zda si přejí, aby funkci prezidenta vykonával tento konkrétní kandidát, a to formou odpovědi ANO/NE⁹⁷.

Uvedené nic nemění na tom, že za ideální řešení celé problematiky považuji zrušení ustanovení o konání druhého kola s jedním kandidátem, které by mohla nahradit následující pravidla:

- a. v případě, že se druhého kola účastní pouze jeden kandidát v důsledku úmrtí, nebo ztráty způsobilosti druhého z postupujících kandidátů, konají se nové volby
- b. v případě, že se druhého kola účastní pouze jeden kandidát v důsledku vzdání se kandidatury všech ostatních kandidátů, považuje se takový kandidát za zvoleného

Bod a) by měl zajistit, že v případě objektivní nemožnosti jednoho z postupujících kandidátů zúčastnit se druhého kola dojde k volbám novým. Bod b) pak řeší odstoupení ostatních kandidátů z volebního klání. Pokud by totiž i pro tento případ bylo jako řešení zvoleno konání nových voleb, nebránilo by ostatním kandidátům nic v tom, aby takové možnosti účelově využívali a za situace, kdy má např. některý z kandidátů momentálně vysoké preference, svým hromadným odstoupením vyvolali volby nové, pochopitelně o určitý čas odložené.

⁹⁶ Čl. 60 Ústavy RK

⁹⁷ §11 ZVSP

1.5.3 Více kandidátů se shodným počtem hlasů

Může nastat situace, kdy v prvním či druhém kole získá více kandidátů na prvním či druhém místě stejný počet hlasů. V takovém případě je samozřejmě důležité určit, kteří kandidáti postupují do kola druhého, resp. který z kandidátů se stal vítězem voleb.

I. Pokud jde o shodu v prvním kole, je naše úprava na tomto místě zdvojená a to dle mého názoru ne právě šťastně. Tak §59 ZVPR ČR stanoví, že pokud na prvním místě skončilo více kandidátů se stejným počtem hlasů, postupují do druhého kola všichni tito kandidáti, a to pouze tito z prvního místa. Pokud dojde ke shodě v počtu získaných hlasů u kandidátů na druhém místě, postupují do druhého kola kandidát z prvního místa a všichni kandidáti z místa druhého. Ústava řeší tentýž problém v Čl. 56 následovně: *„Při rovnosti hlasů postupují do druhého kola volby všichni kandidáti, kteří v prvním kole volby získali nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů, a nejsou-li takoví kandidáti alespoň dva, postupují i kandidáti, kteří obdrželi druhý nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů.“* Zvolenou formulaci považuji za poněkud matoucí, neboť Ústava vlastně předpokládá zcela nepravděpodobnou shodu na prvním místě a až jako další možnost uvádí postupující z místa druhého. V tomto směru by bylo dle mého názoru vhodné nahradit text Ústavy §59 ZVPR ČR a úpravu v ZVPR ČR zcela vypustit, neboť podobné zdvojování (kterých je bohužel v celé úpravě podstatně více) podle mého názoru nepřináší příliš dobrého.

Jen pro doplnění lze zmínit např. řešení rakouské. Podle něho se mezi kandidáty v takovém případě rozhodne losem⁹⁸, což je konec konců i řešení využívané v českých senátních volbách. Mám však za to, že automatický postup všech kandidátů se shodným počtem hlasů, jak jej zakotvuje česká úprava, je vzhledem k důležitosti volby prezidenta řešením šťastnějším.

II. Pokud by došlo k rovnosti hlasů v kole druhém, prezident není zvolen a bude vyhlášena nová volba⁹⁹. Novou volbou lze přitom s ohledem na judikaturu¹⁰⁰ rozumět kompletně nový proces, kde budou moci být např. registrováni noví kandidáti, kde zkrátka všechny úkony dosud provedené bude třeba učinit znovu. Mám však za to, že uvedený stav by měl být jednoznačně vyřešen tak, aby v případě rovnosti hlasů

⁹⁸ §18 ZVSP

⁹⁹ Čl. 56 Ústavy ČR

¹⁰⁰ MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, 331 s. ISBN 8072016393.

v druhém kole došlo pouze k opakování kola druhého, a to např. ve lhůtě 7, popř. 14 kalendářních dnů. Situace, kdy kandidáti získají ve druhém kole stejný počet hlasů, by jim neměla být dávána tímto způsobem k tíži. Lze si představit, že např. u vyhocené kampaně mezi dvěma finalisty by takto mohl snadno přijít kandidát nový, nepošpiněný dosavadním volebním zápolením a oba kandidáty ve výsledku porazit, a to jen proto, že oba kandidáti si byli v druhém kole první volby vyrovnanými soupeři.

Jako možné řešení byl v této souvislosti zvažován rovněž los, nicméně ani takové řešení bych nepovažoval právě za šťastné, stejně jako jej nepovažuji za šťastné v případě voleb do Senátu, kde se aktuálně uplatňuje. O takto vysokých postech ve státě by měla vždy rozhodovat vůle voličů, nikoliv náhoda.

2 Navrhování kandidátů

Způsob navrhování kandidátů na prezidenta se stal jednou z nejvíce kritizovaných oblastí celé úpravy voleb prezidenta, a to hned v řadě bodů. Jedná se tak o rozdílnou situaci oproti kapitole první, jejíž sporná místa se nacházela spíše v rovině teoretické. Proces navrhování kandidátů byl již během volby v roce 2013 předmětem mnoha velmi konkrétních stížností a požadavek na případnou novelizaci této části je tedy o to aktuálnější. Celou problematiku jsem rozdělil do několika základních oblastí:

- 1) navrhování kandidátů občany
- 2) údaje vyžadované od petentů
- 3) přezkum podpisových archů
- 4) navrhování kandidátů poslanci a senátory
- 5) opravné prostředky

V rámci každé oblasti je pak vždy vymezeno několik velmi konkrétních problémů, které s daným tématem souvisí. V těch případech, kdy byla diskuze nad problémem složitější a rozsáhlejší, volil jsem pro přehlednost ještě dělení v rámci jednoho bodu, a to na následující části:

- 1) shrnutí námitek
- 2) argumenty proti námitkám

3) navrhovaná řešení

Tam, kde byly námitky i jejich řešení menšího rozsahu, jsem toto rozdělení neprováděl.

Na počátku jednotlivých problematických bodů je zpravidla uvedena stávající platná a účinná česká úprava a je to takto vždy, kdy česká úprava existuje. Jsou však body problematické právě z toho důvodu, že zákonná úprava jednoduše chybí. Tím je dáno vyskytující se, nebo naopak absentující uvedení české úpravy v jednotlivých problematických bodech.

V rámci této kapitoly jsem často vycházel z uplatnění opravných prostředků, kterými se kandidáti bránili rozhodnutím státních orgánů v procesu registrace jejich kandidátních listin. Vzhledem k tomu považuji pro lepší pochopení následujících řádků za vhodné hned na úvod tyto opravné prostředky krátce přiblížit, přičemž jejich podrobnější rozbor je proveden oddílu 2.5 této kapitoly. Jedná se tedy o následující:

1) Přezkum podaných kandidátních listin, který provádí Ministerstvo vnitra (dále jen MV). MV přitom rozhodne buď o registraci kandidátní listiny, nebo o jejím odmítnutí, pokud listina nespĺňuje zákonné požadavky. Proti takovému rozhodnutí MV může kandidát (popř. navrhuující poslanci, senátoři a navrhuující občan) podat stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu¹⁰¹.

2) Podání návrhu na neplatnost volby prezidenta po skončení voleb. Takový návrh může podat každý volič a také ti kdo kandidáta navrhli. O stížnosti rozhoduje opět NSS¹⁰².

3) Samostatnou kapitolou je pak poměrně časté využití ústavní stížnosti podle Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Ústavní stížnost je odlišná v tom, že na rozdíl od bodu 1) a 2) se nejedná o specifický opravný prostředek ve věci volby prezidenta¹⁰³.

¹⁰¹ § 65 ZVPR ČR

¹⁰² §68 ZVPR ČR

¹⁰³ Jedná se o obecnou ústavní stížnost pro případ, kdy dojde k zásahu do ústavně zaručených práv konkrétní osoby. Nepředstavuje tedy řádný opravný prostředek proti rozhodnutím jakékoliv jiné instituce, a to ani v tomto případě např. proti rozhodnutí MV, nebo NSS. Zkrátka a jednoduše řečeno, zatímco opravné prostředky v bodech 1) a 2) jsou využitelné pouze pro případ volby

Právě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a stejně tak argumenty stěžovatelů v nich obsažené, jsou v této kapitole hojně využívány.¹⁰⁴

2.1 Navrhování kandidátů občany

Navrhnout kandidáta může občan ČR, který dosáhl věku 18 let a jehož návrh podpoří petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky¹⁰⁵, což jsou podle čl. 56 odst. 6 Ústavy ti občané, kteří dosáhli věku 18 let. Podle §4 ZVPR ČR jsou však prezidenta oprávněni volit ti občané, kteří dosáhli věku alespoň 18 let a nemají zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, nebo nejsou zbavení způsobilosti k právním úkonům¹⁰⁶. Je zřejmé, že vymezení občana oprávněného volit prezidenta republiky v Ústavě a v ZVPR je odlišné. V případě střetu musí mít přednost samozřejmě vymezení ústavní, nicméně i tak je dle mého důležité, aby byla úprava v ZVPR uvedena s tou v Ústavě do souladu.

Informace o četnosti občanských kandidátů v úpravách dalších států přináší následující tabulka:

Tabulka 5: přípuštění občanských kandidátů

stát	přípuštění občanských kandidátů
Česká republika	ANO

prezidenta republiky, ústavní stížnost je obecný prostředek, využívaný mimo jiné i ve volbě prezidenta republiky.

¹⁰⁴ Jelikož jedno z usnesení NSS ve věci takové stížnosti bylo přijato jen těsnou většinou soudců v poměru 4:3, rozhodl jsem se v tomto směru do zdrojů zařadit i odlišné stanovisko přehlasovaných soudců JUDr. Josef Baxy, JUDr. Radana Malíka a JUDr. Jana Passera. Jeho relevanci je pochopitelně třeba vnímat především v rovině větší argumentační různorodosti, nikoliv jako v dané věci závazné rozhodnutí NSS. Lze jen dodat, že pro účely práce byly důležité především samotné argumenty stěžovatelů, NSS a ÚS, bez ohledu na to, ve věci kterého kandidáta zazněly. Z toho důvodu jsou vybrané pasáže z těchto rozhodnutí řazeny z hlediska tematického, nikoliv tak, aby dávaly ucelenou výpověď o konkrétních řízeních jednotlivých kandidátů. S tím souvisí i jistá „anonymizace“ jednotlivých námitek tak, aby byla řešena především skutková stránka věci, nikoliv záležitosti spojené s tím či oním kandidátem. Podrobné, chronologické a ne-anonymizované zpracování procesů jednotlivých kandidátů lze však nalézt v příloze č 15, která se věnuje právě judikatuře ve věci voleb prezidenta republiky.

¹⁰⁵ Čl. 56 Ústavy

¹⁰⁶ Ohledně zbavení způsobilosti k právním úkonům odkazuje ZVPR ČR na Občanský zákoník č. 40/1964 Sb. Nový Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. však již institut zbavení způsobilosti k právním úkonům nezná. Podrobnější rozbor viz bod 1.1.3 této práce.

Bulharsko*	ANO ¹⁰⁷
Finsko	ANO ¹⁰⁸
Francie	NE
Chorvatsko	ANO ¹⁰⁹
Irsko	NE
Kypr	ANO ¹¹⁰
Litva	ANO ¹¹¹
Polsko	ANO ¹¹²
Portugalsko	ANO ¹¹³
Rakousko	ANO ¹¹⁴
Rumunsko	ANO ¹¹⁵
Slovensko	ANO ¹¹⁶
Slovinsko	ANO ¹¹⁷
celkem	ANO x12 NE x2

Institut občanských kandidátů tedy s ohledem na údaje v tabulce není nijak výjimečný a ze 14 porovnávaných zemí jej nenalezneme pouze ve Francii a Irsku. Problémem se tedy nejeví samotný fakt jeho začlenění do české úpravy, ale konkrétní podmínky provedení. Právě tyto konkrétní podmínky budou rozebrány v další části této kapitoly.

2.1.1 Přiměřenost požadavku 50 000 voličů

Požadavek získat pro občanskou kandidaturu podpisy 50 000 voličů byl jedním z nejčastěji napadaných u NSS a ÚS.

¹⁰⁷ Čl. 151 VZBR

¹⁰⁸ §54 Ústavy FI

¹⁰⁹ Čl. 7 ZVPCH

¹¹⁰ Čl. 10 ZVPV

¹¹¹ §35 ZPVLÍ

¹¹² Čl. 89 VZPL

¹¹³ Čl. 124 Ústavy PR

¹¹⁴ §7 ZVSP

¹¹⁵ Čl. 4 ZVPRU

¹¹⁶ Čl. 101 Ústavy SK

2.1.1.1 Shrnutí námitek

Požadavek 50 000 podpisů byl většinou kandidátů vnímán jako příliš vysoký a s ohledem na Čl. 3 odst. 1 Listiny jako diskriminační, neboť má zakládat nerovnost mezi občanskými kandidáty a kandidáty navrženými poslanci nebo senátory. Jeho ústavní zakotvení má v očích některých z nich dokonce představovat změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu Čl. 9 odst. 2 Ústavy¹¹⁸. S ohledem na Čl. 21 a 22 Listiny pak údajně mělo stanovením této hranice dojít k omezení práva na rovný přístup k voleným funkcím, k omezení svobodné soutěže politických sil a nakonec zabránění občanům ve svobodném hlasování, neboť vyřazení některých kandidátů z prezidentských voleb kvůli nesplnění požadavku 50 000 podpisů lze podle stěžovatelů považovat za svévolné a diskriminační¹¹⁹. Poukázáno bylo i na fakt, že například u senátních voleb, které mají velmi podobný průběh jako ty prezidentské, není sběr podpisů vůbec třeba a pro připuštění kandidatury postačuje složení kauce 20 000 Kč¹²⁰.

2.1.1.2 Názory na uvedený problém

ÚS potřebu získání 50 000 petentů označil za přiměřenou, a to s ohledem na ústavní řád České republiky založený na systému zastupitelské demokracie a parlamentní formě vlády¹²¹. Rovněž v odlišném stanovisku NSS je takové tvrzení ÚS podpořeno, neboť stanovení minimální podpory kandidáta je zde vnímáno jako prvek legitimizující samotnou kandidaturu, kterou tímto povyšuje nad pouhý rozmar. Ostatně vzhledem k tomu, že ústavodárce nemusel podle NSS občanské kandidáty vůbec připustit, nelze hranici 50 000 považovat za nějakým způsobem neústavní. Výsledný počet 50 000 podpisů je pak zkrátka jakýmsi kompromisem mezi požadavkem na zamezení extrémně vysokému počtu kandidátů v prezidentské volbě na straně jedné a na straně druhé požadavkem na přiměřené stanovení takové hodnoty, která ještě fyzicky umožní kontrolu těchto podpisů¹²². To je ostatně argument obsažený i v důvodové zprávě k ZVPR ČR, která skutečně uvádí: „...vychází se z toho, že je nutno stanovit

¹¹⁷ Čl. 13 ZVPR SL

¹¹⁸ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 13

¹¹⁹ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 4

¹²⁰ Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 3

¹²¹ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 53

¹²² Usnesení NSS Vol 11/2012 - 63, odst. 8 odlišného stanoviska

takový počet, který bude deklarovat dostatečně silnou podporu kandidáta a zamezí nadměrnému užívání tohoto práva“. Na uvedeném by nebylo nic tak zajímavého až do té chvíle, než zjistíme, že důvodová zpráva v té době počítala s požadavkem 20 000 podpisů (!)¹²³, nikoliv 50 000.

Spíše pro doplnění uvádím způsob, jakým se ÚS vyrovnal se stížností jednoho konkrétního kandidáta na toto téma 50 000 podpisů. ÚS konstatoval, že neopodstatněnost stěžovatelových námitek je mimo jiné podpořena tím, že sám nedoložil ani 1 000 podpisů, které navrhuje jako jedno z možných řešení¹²⁴. Dotyčný stěžovatel hranici 1 000 podpisů jako přiměřenou skutečně zmínil¹²⁵, nicméně mám za to, že ÚS by se měl s námitkami stěžovatele vypořádat argumentačně lépe než tím, že jej bude popotahovat za jeho hypotetický a nutno říci v kontextu porovnávaných úprav i relativně přijatelný návrh.

2.1.1.3 Návrh řešení

V první řadě je třeba připomenout, že požadavek 50 000 podpisů je zakotvený ústavním zákonem a proto jej ani NSS, ani ÚS nebyly oprávněny přezkoumávat, natožpak jej rušit, jak se kandidáti dožadovali. Jistě, někteří kandidáti zpochybnili soulad tohoto požadavku se samotným materiálním jádrem Ústavy, tzn. s Čl. 9 odst. 2 Ústavy, který uvádí, že „*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná*“, což by mohlo podle některých právních názorů teoreticky zakládat oprávnění ÚS takový ústavní zákon zrušit¹²⁶, nicméně zásah do materiálního jádra konstatován nebyl, s čímž padla i možnost na zrušení tohoto požadavku ze strany ÚS.

Aby bylo možno posoudit přiměřenost hranice 50 000 podpisů, rozhodl jsem se provést jednoduchý výpočet. Jeho cílem bylo zjistit, kolik procent všech oprávněných voličů v České republice musí svým podpisem podpořit kandidáta, aby ten dosáhl na požadovanou hranici 50 000. Jestliže vyjdeme z toho, že při poslední prezidentské volbě

¹²³ Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

¹²⁴ Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 9

¹²⁵ Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 3

¹²⁶ Nález Pl. 27/09 byl vydán ve věci zrušení ústavního zákona č. 195/2009, kterým se zkracovalo volební období poslanecké sněmovny zvolené v roce 2010. ÚS tento ústavní zákon zrušil a obecně řečeno zde formuloval myšlenku, že ačkoliv nemá pravomoc rušit ústavní zákony, výjimka nastává v okamžiku, kdy takové ústavní zákony zasahují právě do materiálního jádra Ústavy, tzn. do Čl. 9 odst. 2 Ústavy.

bylo v České republice 8 435 522¹²⁷ registrovaných voličů, pak zjistíme, že 50 000 představuje 0,59 % z nich. Aby získal tento údaj výpovědní hodnotu, uplatnil jsem stejný postup i na všechny země rovněž připouštějící občanské kandidáty. Výsledky srovnání viz následující tabulka:

Tabulka 6: podíl vyžadovaných podpisů

stát	počet voličů ¹²⁸	vyžadované podpisy	podíl
Česká republika	8 435 522	50 000	0,59%
Bulharsko	6 873 589	2 500 ¹²⁹	0,04 %
Finsko	4 159 857	20 000 ¹³⁰	0,48 %
Chorvatsko	2 253 154	10 000 ¹³¹	0,44%
Kypr*	-	-	-
Litva	2 554 532	20 000 ¹³²	0,78 %
Polsko	16 923 832	100 000 ¹³³	0,59 %
Portugalsko**	9 657 312	7500 – 15 000 ¹³⁴	0,07 %
Rakousko	6 355 800	6 000 ¹³⁵	0,09 %
Rumunsko	18 284 066	200 000 ¹³⁶	1,09 %
Slovensko	4 409 793	15 000 ¹³⁷	0,34 %
Slovinsko	1 713 067	5 000 ¹³⁸	0,29 %
průměr:			0,44 %

*Kypr sice rovněž zná institut občanských kandidátů, ovšem podporu váže jen na výbor 9 osob a de facto tak nezná institut petic jako ostatní úpravy. Z tohoto důvodu není v dané problematice relevantní a nebyl započítán, neboť by pouze zkresloval výsledný údaj.

¹²⁷ Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11.01. – 12.01.2013. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Volby.cz* [online]. 2012 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/prez2013/pe2?xjazyk=CZ>

¹²⁸ Všechny údaje o počtu voličů čerpány z: Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

¹²⁹ Čl. 320 VZBR Až do roku 2014, kdy byla přijata novelizace snižující počet na 2 500, bylo původně požadovaných 7000 voličů Čl. 112 VZBR-X).

¹³⁰ §54 Ústavy FI

¹³¹ Čl. 8 ZVPCH

¹³² Čl. 79 Ústavy LI

¹³³ Čl. 127 Ústavy PL

¹³⁴ Čl. 13 ZVPR PR

¹³⁵ §7 ZVSP

¹³⁶ Čl. 27 ZVPRU

¹³⁷ Čl. 101 Ústavy SK

**Portugalsko má specificky stanovený minimální (7 500), i maximální (15 000) počet odevzdávaných podpisů, pro účely podílu byla uvažována dolní hranice 7 500 podpisů.

Jak je zřejmé, hodnoty vyžadovaných podpisů se pohybují takřka výhradně v rámci 0-1 % ze všech oprávněných voličů. Zatímco např. u Bulharska je tato podpora s 0,03% spíše symbolická, Litva popř. Rumunsko kladou se svými 0,78% resp. 1,09% na kandidáty již poměrně vysoké nároky. Z průměrné hodnoty 0,44% je zřejmé, že i úprava česká se v tomto směru se svými 0,59% řadí k těm náročnějším, avšak na druhé straně nelze prohlásit, že by se jednalo o nějaký zjevný exces.

Pokud jde o volby do Senátu, zde námitka opomenula fakt, kauce 20 000 Kč jako jediná podmínka pro kandidaturu platí pouze pro stranické kandidáty. Nezávislí kandidáti musí navíc připojit petici alespoň 1 000 oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje.¹³⁹ Uvážíme-li, že ČR je rozdělena na 81 obvodů, pak pro celou republiku by tento požadavek odpovídal shromáždění 81 000 podpisů, což představuje ještě podstatně přísnější úpravu než 50 000 podpisů vyžadovaných při volbě prezidenta republiky.

Námítkám jednotlivých kandidátů tak sice v této věci lze na jedné straně rozumět, neboť sesbírat 50 000 podpisů nemusí být právě snadné, avšak na straně druhé se tento požadavek nejeví jako nepřiměřený a nevidím závažný důvod pro jeho snižování.

2.1.2 Příliš vysoké náklady spojené se sběrem podpisů

Některými kandidáty bylo namítáno, že náklady spojené se sbíráním podpisů představují nepřiměřené finanční zatížení. V důsledku sběrem odčerpaných finančních prostředků, které by jinak mohli občanští kandidáti vynaložit na volební kampaň, pak nejsou tito kandidáti schopni konkurovat těm navrženým poslanci, či senátory¹⁴⁰.

ÚS v tomto směru konstatuje, že bylo pouze na rozhodnutí kandidátů, zda se spolehnou na bezplatnou aktivitu svých podporovatelů, nebo si na sběr podpisů najmou

¹³⁸ Čl. 13 ZVPR SL

¹³⁹ §61 odst. 2 zákona č. 247/1995 o volbách do Parlamentu České Republiky

¹⁴⁰ Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 3

profesionální agenturu. Pokud některý z kandidátů na sběr podpisů vynaložil finanční prostředky, bylo to čistě jeho vlastní rozhodnutí¹⁴¹.

V této věci se v zásadě přikláním k názoru ÚS. Mám za to, že kandidát na prezidenta by měl mít natolik silnou pozici ve společnosti, aby byl schopen zmobilizovat své dobrovolné podporovatele ke sběru podpisů ve svůj prospěch. Využívání placených agentur je tak jistě právem každého z kandidátů, avšak pouze právem- nikoliv povinností. Z toho plyne, že pokud se někdo rozhodl takového práva využít, jen těžko si může následně stěžovat, že takové využití pohodlnější cesty pro něho neslo také zvýšené náklady. Proti tomuto tvrzení by mohla směřovat námitka, že potenciální voliči každého z kandidátů mohou tvořit velmi různorodé sociální skupiny. Lze tak jistě předpokládat, že kandidáti oslovující střední a mladší generaci mohou mít větší možnost využít při sběru podpisů aktivismu svých podporovatelů, než je tomu např. u kandidátů, kteří budou oslovovat občany v důchodovém věku. I s ohledem na volby v roce 2013 se však takový názor nejeví jako opodstatněný, čehož důkazem může být kandidatura Z. Roithové, či M. Zemana. Voliči obou kandidátů by se měli teoreticky řadit spíše do oné starší věkové skupiny, což by mělo možnosti sběru podpisů ztěžovat. Faktem však je, že podpisy pro svoji kandidaturu sehnali oba dva víceméně bez problémů.

Stávající úpravu tedy v tomto směru nevnímám jako problematickou. Na druhé straně je zřejmé, že jisté zvýšené náklady pro kandidáty občanské tu vždy budou. Náklad totiž představují jak již zmíněné finance, tak také čas a energie, které musí občanskí kandidáti do sběru investovat. Řešením takové nerovnosti by mohl být povinný sběr podpisů jak pro občanské, tak poslanecké a senátorské kandidáty. Podrobnější informace k takovému návrhu v bodě 2.2.2. této kapitoly s názvem „*nereprezentativnost podpory od poslanců a senátorů*“.

2.1.3 Krátká lhůta pro sběr podpisů

Kandidátní listinu, včetně 50 000 podpisů, je třeba podat nejpozději 66 dnů přede dnem volby prezidentu Ministerstvu vnitra¹⁴². Zákon přitom dále nestanovuje žádný okamžik, od kterého je možno podpisy sbírat a kandidáti tak mohli se sběrem započít kdykoliv. První volba prezidenta v roce 2013 však byla v tomto ohledu

¹⁴¹ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 53

specifická a celý tento bod je tak třeba vnímat spíše jako ad hoc stížnost na tyto volby, než jako přetrvávající problém.

Bylo tedy namítáno, že lhůta pro sběr podpisů při volbě v roce 2013 byla de facto pouze 37 dnů, což je doba od účinnosti zákona o volbě prezidenta republiky do dne, kdy měly být kandidátní listiny nejpozději odevzdány Ministerstvu vnitra¹⁴³. Nepřípustnost sběru podpisů před účinností ZVPR ČR byla některými kandidáty zdůvodněna tím, že každý podpis představuje právní jednání, které nemůže být platné, pokud bylo učiněno v době před účinností zákona, který toto jednání teprve konstituuje. A to vše přesto, že § 75 ZVPR ČR uvádí, že nezbytné úkony spojené s volbou prezidenta republiky učiněné před účinností tohoto zákona, se považují za úkony učiněné podle tohoto zákona. Podle stěžovatele se však tato výjimka měla vztahovat pouze na jednání státních orgánů¹⁴⁴.

Na to ÚS uvádí, že není důvodu, aby se § 75 ZVPR vztahoval pouze na úkony státních orgánů. Je zřejmé, že od nabytí platnosti ústavního zákona zakotvujícího přímou volbu, tj. již od 12. 3. 2012, si museli být všichni vědomi toho, že příští volba prezidenta proběhne podle nové právní úpravy. Fakt, že někteří kandidáti započali se sběrem petic ještě před přijetím prováděcího zákona o volbě prezidenta, jim nelze proto mít za zlé a § 75 je třeba vykládat jako vstřícný krok zákonodárce vůči těmto kandidátům¹⁴⁵.

Nelogičnost požadavku, aby se §75 ZVPR ČR nevztahoval na úkony kandidátů, již zdůvodnil Ústavní soud. Navíc mohu pouze odkázat na Čl. 22 LZPS, který uvádí, že „*Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti*“. Výklad některých kandidátů byl v tomto ohledu přesně opačný, neboť svým výkladem chtěli práva ostatních kandidátů zkrátit.

I s ohledem na budoucnost bych se tedy raději zaměřil na samotné časové období, ve kterém lze podpisy pod kandidaturu shromažďovat. Jak bylo totiž výše uvedeno, zákon v českém případě žádné časové období nevymezuje. V tomto směru může být inspirací úprava finská. Ta totiž naproti tomu uvádí, že podpisy pod petici

¹⁴² §21 ZVPR ČR

¹⁴³ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 12

¹⁴⁴ Usnesení NSS Vol 11/2012 - 63, odst. 25

¹⁴⁵ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 48

nesmí být v době jejich odevzdání starší než 1 rok¹⁴⁶. Ačkoliv je finská úprava s podobným ustanovením i v rámci ostatních úprav výjimečná, přesto stojí hned z několika důvodů za pozornost. Jedná se, dle mého názoru, o poměrně dobrou pojistku proti jakési permanentní volební kampani, proti tomu, aby například v polovině funkčního období hlavy státu začaly vznikat petice na podporu jiných kandidátů. Lze se totiž domnívat, že takový případný sběr podpisů by byl spíše jakousi protestní peticí např. proti řádně zvolené hlavě státu, než vážně míněnou podporou jiného kandidáta do dalších voleb. S tím úzce souvisí, že tyto petice sbírané dlouho před volbou by se eventuelně mohly stát i nástrojem pro různé typy recesí. I pokud by pak taková petice vážně míněna byla, není mi myslím účelné ani vhodné, aby se v okamžiku podávání nominací odvolával kandidát na několik let staré podpisy. Během takto dlouhé doby totiž může snadno dojít ke změně názorů jak kandidáta, tak voliče, a představa že volič bude v takovém případě brát jaksi „zpět“ svůj již jednou poskytnutý podpis je nereálná. Jakkoliv jsou všechny výše popsané případy jen hypotetickými situacemi, považuji zařazení podobného ustanovení do české úpravy jako vhodné pro vyjasnění všech možných pochybností a stanovení přijatelného časového rámce, který zajistí aktuálnost sbíraných podpisů.

2.1.4 Nedůstojnost sběru podpisů

Námítka směřovala proti samotné povaze petice, která má v očích některých spíše charakter „antipetice“, kde je kandidát nucen žádat svoje podporovatele o vyjádření jejich vůle, namísto aby samotní občané ze své vůle sháněli podporu pro svého kandidáta¹⁴⁷. I v souvislosti s tím někteří celý sběr podpisů pak hodnotili jako nedůstojný a ponižující¹⁴⁸.

ÚS připomněl, že volba způsobu sběru podpisů byla na kandidátech a že možnost, aby petice vznikla „zespodu“, nebyla nijak vyloučena. Ohledně nedůstojnosti a ponižujícího charakteru sběru podpisů si pak ÚS dovolil menší, a dle mého názoru poměrně povedené, „pošťouchnutí“ vůči příslušnému stěžovateli. V uvedeném případě považuji za vhodnější přímo citovat z rozhodnutí ÚS: „*Pokud jde o námitku porušením Čl. 3 Úmluvy, není z ústavní stížnosti zřejmé, v čem konkrétně se v napadených*

¹⁴⁶ § 130 VZFI

¹⁴⁷ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 14

¹⁴⁸ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 38

rozhodnutích Ministerstvo vnitra a Nejvyšší správní soud dopustily na stěžovateli ponižujícího a nelidského zacházení, případně až mučení, kterážto jednání jsou citovaným ustanovením Úmluvy zakázána. Ústavní soud proto nejprve vážil, zda s ohledem na absurdnost takového tvrzení nešlo ze strany stěžovatele, resp. jeho právního zástupce, spíše o omyl v psaní a překlep v označení čísla článku Úmluvy. V normativním okolí tohoto článku se však v Úmluvě vyskytuje toliko ustanovení o právu na život a (Čl. 2) a zákaz nucených prací (Čl. 4), které jsou zřejmě k dané věci obdobně relevantní či ještě méně relevantní.“ Poté, kdy ÚS takto pečlivě „prověřil“ případný „překlep“ dotyčného kandidáta, již zaujal jasné stanovisko. Samotný sběr podpisů pro prezidentskou kandidaturu podle něho lze jen stěží považovat nedůstojný, či ponižující a na každý pád je třeba jej brát jako činnost dobrovolnou, ke které žádného kandidáta nikdo nenutil¹⁴⁹.

Speciálně na tomto místě věnovaném údajně „nedůstojnosti“ sběru podpisů lze jen dodat, že někteří z kandidátů celkovým tónem svých stížností nesli nelibě samotný fakt, že s prezidentskou kandidaturou se po nich vyžaduje jisté úsilí. Osobně za tím spatřuji jakési nepochopení významu prezidentské funkce ze strany některých z nich. Někteří ji pojímali zčásti jako recesi, někteří jako další z funkcí na kterou budou již z principu kandidovat, jiní jako příležitost se zviditelnit, nebo naopak využít rychle nabyté momentální popularity. I takové motivace k prezidentské kandidatuře zřejmě vždy patřily a patřit i budou, nicméně takoví kandidáti nesmí zároveň zapomínat na to, že funkce prezidenta v naší zemi představuje (nebo v to alespoň doufám) stále nejvyšší post ve společenské a politické hierarchii a nelze ji vnímat jak nárok pro každého, kdo z různých momentálních pohnutek zatouží po slávě. Někteří kandidáti by tedy měli příště projevit před touto funkcí možná více pokory a vzít na vědomí, že ani získání kandidatury není samozřejmostí a obnáší jisté oběti, ať již materiální, či nemateriální.

2.1.5 Výklad požadavku 50 000 podle J. Kessnera

Spíše pro odlehčení jsem se do práce rozhodl zařadit stížnost J. Kessnera, jehož jméno zde také výjimečně uvádím. Tento kandidát totiž nasbíral pouze 54 podpisů, a tak se nemohl vyhnout podobnému osudu jako ostatní, kterým Ministerstvo vnitra kandidátní listinu pro nesplnění požadavku 50 000 podpisů odmítlo. I J. Kessner se

¹⁴⁹ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 54

následně obrátil na NSS a následně na ÚS. Bez dalších podrobností a komentáře uvádím pouze způsob, jakým tento kandidát vyložil ustanovení ZVPR ČR, kde se říká, že ke kandidátní listině je třeba připojit petici podepsanou *alespoň 50 000 občany* oprávněnými volit prezidenta republiky.

Kessner totiž uvádí, že „alespoň 50 000 občany“ lze vyložit jako „alespoň *padesátitisícovými* občany“ tak, že kandidáta mohou podpořit pouze občané s majetkem nad 50 000 Kč, či občané beroucí plat v této výši. Jiný způsob výkladu tohoto ustanovení může podle Kessnera znamenat *padesátitisícími* občany ve smyslu jejich pořadí. O tom, jakým způsobem se počítá pořadí občanů ve státě, však bohužel mlčí. Konečně třetí a jistě neméně zajímavý způsob výkladu podle něho představuje to, že petici má podepsat *padesát třínulových* občanů. Jako příklad uvádí označování pšeničné mouky hladké světlé 00 extra speciál, takzvané „dvounulky“¹⁵⁰.

2.1.6 Volební kauce

Inspirací pro zařazení tohoto bodu byla námitka jednoho z kandidátů, že v senátních volbách není sběr podpisů vůbec třeba a pro připuštění kandidatury postačuje složení kauce 20 000 Kč¹⁵¹. Z tohoto důvodu bylo cílem zjistit, jaká je situace v ostatních porovnávaných zemích, viz následující tabulka:¹⁵²

Tabulka 7: volební kauce

stát	hodnota	návratnost
Bulharsko	32 250 Kč stranický kandidát 1 400 Kč občanský kandidát ¹⁵³	do 7 dnů po vyhlášení výsledků voleb, zisk alespoň 1 % hlasů ¹⁵⁴

¹⁵⁰ Usnesení NSS Vol 6/2012 – 28, odst. 2

¹⁵¹ Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 3

¹⁵² Pro větší přehlednost jsou údaje v tabulce uváděny v již celkové hodnotě, ačkoliv některé úpravy k přesné výši dospívají různým výpočtem, např. z průměrné mzdy. Ze stejného důvodu jsou výsledné částky uváděny přepočtené na české koruny. Informace o způsobu výpočtu, stejně jako o údajích v původních měnách, je možno nalézt v odkazech.

¹⁵³ V originále 2 500 leva stranický a 100 leva občanský kandidát (Čl. 129 VZBR). Zajímavostí také je, že až do roku 2014 byla její výše 10 000 leva (Čl. 79 VZBR-X), a že v roce 2010 činila tato částka 5000 leva (GRECO. *Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party fading*. 2010. str. 7)

¹⁵⁴ Čl. 130 VZBR

Kypr	16 008 Kč ¹⁵⁵	po skončení voleb, zisk alespoň 10 % hlasů ¹⁵⁶
Litva	96 000 Kč ¹⁵⁷	po skončení voleb, zisk alespoň 7 % hlasů ¹⁵⁸
Rakousko	99 360 Kč ¹⁵⁹	nevratná

O tom, že kauce nejsou právě hojně využívaným institutem, svědčí již to, že ze čtrnácti zemí obsahují jejich úpravu pouhé čtyři. Vedle toho je důležité si uvědomit, že všechny tyto kauce nenahrazují (!) nutnou podporu od občanů, jak se toho domáhal stěžovatel, ale existují vedle této povinnosti a neznamenaají tedy ulehčení kandidatury, ale naopak ještě její ztížení. Výjimkou je úprava kyperská, kde kandidát skutečně žádné podpisy občanů shánět nemusí, nicméně kyperská úprava je velmi specifická jako celek. Na uvedeném nemění nic ani to, že v případě Bulharska, Kypru i Litvy, jsou tyto kauce vratné při dosažení určitého procenta hlasů v samotné volbě. Jestliže v případě Bulharska se podmínka 1 % jeví jako snadno splnitelná, litevských 7 %, nebo kyperských 10 % již může pro některé kandidáty znamenat poměrně složitou překážku. Konkrétně u volby českého prezidenta v roce 2013 by na vrácení kaucí v takovém případě nedosáhlo hned pět kandidátů z devíti¹⁶⁰.

I s ohledem na výše řečené proto nepovažuji zavedení podobné kaucí za příliš šťastné řešení, a to ať již by byla její konkrétní výše jakákoliv. Pokud by totiž měla bez dalšího nahradit požadavek na shromáždění 50 000 podpisů, pak bychom se zřejmě museli potýkat s nepřehledným množstvím kandidátů, a to včetně těch recesistických.

¹⁵⁵ V originále 1 000 kyperských liber¹⁵⁵ (16 008 Kč). Kyperské libry byly v roce 2008 nahrazeny eurem, nicméně právní úprava stále počítá na některých místech s kyperskou librou. Přepočítávací koeficient na euro byl 0,58 eura zalibru, což jsem využil i nyní.

¹⁵⁶ Tento depozit je nutno složit nejpozději současně s předáním nominace a to u příslušného oblastního úředníka. Depozit se přitom kandidátovi vrací, pokud je jediným kandidátem a je tak prohlášen bez voleb za zvoleného, nebo pokud získá kandidát alespoň desetinu z celkového počtu odevzdaných hlasů v případě, že se volby konají (Čl. 11 ZVPV).

¹⁵⁷ Kauce se počítá ve výši pěti průměrných mezd v litevském národním hospodářství §36 ZPVLÍ), což v současné době představuje 5 x cca 2 400 litasů, zdroj: Lithuania Average Monthly Wages: 2000-2015. *Trading Economics* [online]. 2014 [cit. 2015-01-05]. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/lithuania/wages>

¹⁵⁸ §36 ZPVLÍ

¹⁵⁹ V originále 3 600 euro §7 ZVSP).

¹⁶⁰ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

Pokud by měla být uložena ještě vedle požadavku 50 000 podpisů, pak by dle mého soudu zbytečně ztěžovala již tak poměrně náročné podmínky pro dosažení občanské kandidatury.

2.2 Sběr podpisů na ulici

Nyní tedy hovoříme o první fázi, a sice samotném sběru podpisů na ulicích. Sporným se v tomto bodě stala především neochota petentů sdělovat údaje, možná kontrola údajů od petentů ze strany sběračů podpisů a také rozsah vyžadovaných údajů.

2.2.1 Neochota petentů sdělovat údaje

Problematickým se pro některé kandidáty jevílo již samotné vyžadování údajů po občanech, a to prý bez dostatečných zákonných záruk ohledně ochrany osobních údajů. Tento stav má způsobovat, že mnoho občanů neuvedlo ze strachu ze zneužití poskytované údaje buď vůbec, nebo je uvedlo záměrně nesprávně¹⁶¹.

Námítku strachu občanů z poskytnutí údajů posoudil ÚS jako nedůvodnou, neboť ačkoliv v tomto směru není přijata nějaká speciální úprava pro volbu prezidenta, musí všechny subjekty subsidiárně postupovat podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Pokud i přesto nejsou občané ochotni poskytnout své údaje, pak je již spíše otázkou, jaké důvěře se ve společnosti těší ten který kandidát, jestliže mu občané nejsou ochotni svěřit údaje typu jména, příjmení a trvalého pobytu¹⁶². Za zmínku stojí rovněž připomínka NSS, že petice podporující kandidáty v senátních volbách jsou v tomto směru ještě přísnější, kdy vyžadují i citlivější údaj, a sice rodné číslo¹⁶³.

V tomto směru nesouhlasím se zdůvodněním ÚS, které je dle mého soudu spíše než přesvědčivou argumentací invektivou vůči dotyčnému kandidátovi. Je totiž třeba zohlednit reálný průběh sběru podpisů, který ve větší míře probíhá skrze třetí osoby, nikoliv přímo skrze osobu kandidáta. Je totiž prakticky nereálné, aby kandidát, byť se o to bude snažit, sesbíral sám v krátké době osobně 50 000 podpisů. Z uvedeného plyne, že občané zpravidla své údaje poskytují „neznámým“ osobám, které kandidáta zastupují, nebo to o sobě alespoň tvrdí. I pokud by tak kandidát svojí osobou vzbuzoval

¹⁶¹ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 14

¹⁶² Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 55

¹⁶³ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 29

ve společnosti hlubokou důvěru, je otázkou, nakolik je taková důvěra přenositelná na všechny jeho „sběrače“ podpisů. Tímto však nechci zpochybnit tvrzení ÚS o nedůvodnosti celé námitky. I s ohledem na subsidiární použití zákona o ochraně osobních údajů a i s ohledem na to, že česká úprava od petentů nevyžaduje nejcitlivější údaje jako rodné číslo nebo číslo občanského průkazu (viz předchozí kapitola), nepovažuji současnou úpravu v tomto směru za nedostatečnou.

2.2.2 Možnost kontroly údajů při sběru

Předmětem kritiky se v očích některých kandidátů stala jejich nemožnost ověřit pravost a správnost údajů uváděných občany v petici. Přitom kandidáti, podle svého mínění, za správnost nesou de facto odpovědnost, neboť v případě vyřazení takových petentů při kontrole prováděné MS mohou být „trestáni“ odmítnutím jejich kandidatury¹⁶⁴.

NSS v tomto ohledu odkazuje na dříve vyslovený argument ÚS a uvádí, že přičitatelnost vad a nedostatků v petici nese kandidát na veřejnou funkci. Je totiž jeho věcí, zda bude na základě dobrovolné spolupráce skutečně ověřovat identitu petentů, a to i za cenu obtížnějšího získávání podpisů, nebo zda na ověřování rezignuje a upřednostní kvantitu před kvalitou těchto údajů¹⁶⁵.

S argumentem NSS, resp. ÚS je samozřejmě nutno souhlasit. Jen málokdo může lépe ovlivnit kvalitu sbíraných údajů než sám kandidát, resp. ti kdo pro něho podpisy shromažďují. V okamžiku, kdy ze zákona nemají právo vyžadovat předložení občanského průkazu, je tak pouze na nich, zda při vyplňování dají pouze na dobré slovo petenta, nebo zda budou předložení OP trvat, což však může objektivně některé petenty odradit.

V rámci této otázky byla také řešena někdy až nápadně velká chybovost některých archů jistých kandidátů. Byly zmíněny i případy, kdy celé archy měly být psány jednou rukou¹⁶⁶, což by nasvědčovalo tomu, že se jednalo o falešné dopisování údajů samotnými kandidáty, resp. jejich sběrači, nikoliv o údaje poskytnuté skutečnými lidmi. S ohledem na řešení tohoto problému se podívejme na úpravu litevskou. Povinné

¹⁶⁴ Usnesení NSS Vol 11/2012 - 63, odst. 3

¹⁶⁵ Usnesení NSS Vol 11/2012 - 63, odst. 68

údaje, které musí vyplnit každý z patentů, jsou jméno, příjmení, série a číslo občanského průkazu, datum narození, místo trvalého pobytu a podpis. Tedy v podstatě stejné údaje, jaké vyžaduje úprava česká. Klíčové však je, že všechny tyto informace musí být ze zákona vyplněny a podepsány samotnými voliči. Jestliže by takového úkonu nebyl patent schopen, například ze zdravotních důvodů, může tak na jeho žádost učinit jiná osoba, avšak o takovém postupu musí být ve formuláři patřičný záznam podepsaný tím, kdo podpisy shromažďuje. Ačkoliv i takový postup lze jistě obejít, jedná se alespoň o malou pojistku před praxí, kdy právě na některých podpisových arších byly stovky údajů psány tímtež rukopisem se zdůvodněním, že se jednalo o snahu sběratelů podpisů pomoci patentům. Za důležité také považují, že podle litevské úpravy tytéž informace, které se žádají od patentů, musí být na každém podpisovém formuláři uvedeny rovněž o osobě podpisy shromažďující. Tato osoba pak, zdůrazňují, musí ověřovat totožnost patentů a správnost všech údajů jimi vyplňovaných¹⁶⁷.

Jakkoliv bude vždy existovat riziko údajů na podpisových arších, považují za vhodné inspirovat se litevským zákazem na vyplňování údajů samotným sběratelem podpisů a požadavkem na jeho jasnou identifikaci a odpovědnost za správnost shromažďovaných údajů. S tím na druhé straně nezbytně souvisí i zavedení jeho práva/povinnosti ověřit totožnost patentu, např. na základě občanského průkazu.

2.2.3 Rozsah sdělovaných údajů

Voliči, kteří chtějí podpořit kandidáta, musí na podpisové archy uvádět následující údaje: jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu a musí připojit vlastnoruční podpis¹⁶⁸.

2.2.3.1 Námitky

Napadeno bylo vyřazování patentů z důvodu chyby v adrese trvalého pobytu, neboť podle některých kandidátů má tento údaj z hlediska zákona nicotný charakter. Občané totiž mají být identifikováni svým jménem, příjmením a datem narození, resp.

¹⁶⁶ Okamura: Šimíčkovy lži mě ženou k ÚS. Dlouhý tam nemíří Velikost tex. CT24 [online]. 2012 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/207844-okamura-simickovy-lzi-me-zenou-k-us-dlouhy-tam-nemiri/>

¹⁶⁷ §37 ZPVLÍ

¹⁶⁸ §25 ZVPR ČR

rodným číslem, nikoliv trvalým pobytem. Jestliže pak byly na základě nesprávně uvedeného trvalého bydliště vyřazovány podpisy některých petentů, mělo jít údajně o potlačení projevu vůle občana a popření jeho ústavně zaručených práv. V souvislosti s tím byla zpochybněna věrohodnost údajů v Centrálním registru obyvatel, s nimiž byly údaje občanů podepsaných na podpisových arších porovnávány¹⁶⁹.

2.2.3.2 Argumenty proti námitkám

NSS tyto námitky odmítl s tím, že v případě trvalého pobytu jde o podstatně méně citlivý údaj, než zmiňované rodné číslo, takže by lidé měli být ochotnější takový údaj uvádět¹⁷⁰. Požadavek na uvedení trvalého pobytu je podle NSS také krok vstřícný vůči občanským kandidátům, neboť údaj o něm je uveden v občanském průkazu. Mimo to, jde o údaj běžně vyžadovaný pro komunikaci se státními orgány a také je dobře ověřitelný porovnáním s Centrálním registrem obyvatel¹⁷¹. Pokud jde o chybovost tohoto registru, nevylučuje sice NSS, že se v něm teoreticky mohou vyskytnout chyby, avšak na druhé straně se podle jeho názoru i tak jedná o zdaleka nejspolehlivější způsob identifikace petentů¹⁷².

Pro lepší informaci o tom, nakolik je česká úprava příliš přísná co do vyžadovaných údajů viz následující tabulka.

Tabulka 8: údaje o dárcích

stát	trvalý pobyt	rodné číslo*	datum narození	číslo OP**	jméno, příjmení
Česká rep.	ANO	NE	ANO	NE	ANO ¹⁷³
Bulharsko	NE	ANO	NE	NE	ANO ¹⁷⁴
Finsko	ANO	NE	ANO	NE	ANO ¹⁷⁵
Chorvatsko	NE	NE	ANO	ANO	ANO ¹⁷⁶

¹⁶⁹ Usnesení NSS Vol 11/2012 - 63, odst. 9

¹⁷⁰ Usnesení NSS Vol 11/2012 - 63, odst. 61

¹⁷¹ Usnesení NSS Vol 11/2012 - 63, odst. 60

¹⁷² Usnesení NSS Vol 11/2012 - 63, odst. 66

¹⁷³ §25 ZVPR ČR

¹⁷⁴ Čl. 320 VZBR)

¹⁷⁵ §130 VZFI

¹⁷⁶ Dopis č. 2 od Aleksandry Jozic-Hekovic, viceprezidentky Státní volební komise Chorvatské republiky.

Kypr***	-	-	-	-	-
Litva	ANO	NE	ANO	ANO	ANO ¹⁷⁷
Polsko	ANO	ANO	NE	NE	ANO ¹⁷⁸
Portugalsko	ANO	NE	ANO	ANO	ANO ¹⁷⁹
Rakousko****	ANO	NE	ANO	NE	ANO ¹⁸⁰
Rumunsko	NE	NE	ANO	ANO	ANO ¹⁸¹
Slovensko	ANO	NE	NE	NE	ANO ¹⁸²
Slovinsko****	-	-	-	-	-
celkem	ANO x6 NE x3	ANO x2 NE x8	ANO x6 NE x3	ANO x4 NE x5	ANO x10 NE x0

*rodné číslo a jeho obdoby podle práva jednotlivých států

**občanský průkaz a jeho obdoby podle práva jednotlivých států, vč. pasu, nebo řidič. průkazu

*** Kypr sice připouští občanské kandidáty, avšak nedochází ke sběru podpisů, neboť nominovat může jen výbor složený z devíti občanů, proto není v tomto směru relevantní.

****Rakousko s Slovinsko v tomto případě využívají model sběru podpisů na úřadech, tudíž vyžadované údaje nejsou relevantní, neboť zde není hrozba jejich zneužití apod.

Tabulka se zaměřuje na pět základních údajů, a sice trvalý pobyt, rodné číslo, datum narození, číslo občanského průkazu a jméno a příjmení. Pokud pomíneme jméno a příjmení, které jsou vyžadovány ve všech úpravách, pak je zřejmé, že z devíti¹⁸³ relevantních států hned šest vyžaduje podobně jako česká úprava trvalý pobyt, který byl některými z kandidátů zpochybněn jako údaj nicotný a zbytečný. Datum narození, další z údajů vyžadovaných českou úpravou, pak mezi povinné údaje zařadilo opět šest států z devíti. Zajímavé je, že čtyři státy pokládají za nezbytné sdělení čísla občanského průkazu a dva dokonce rodného čísla. V kontextu tohoto srovnání se česká úprava tedy jeví jako poměrně mírná, neboť pouze jako jedna ze tří nevyžaduje ani jeden ze dvou nejcitlivějších identifikačních údajů, a sice rodné číslo nebo číslo občanského průkazu.

¹⁷⁷ §37 ZPVLI

¹⁷⁸ Čl. 106 VZPL

¹⁷⁹ Čl. 15 ZVPR PR

¹⁸⁰ §7 ZVSP

¹⁸¹ Čl. 27 ZVPRU

¹⁸² § 103 ZPVV

¹⁸³ Francie a Irsko nezavádí občanské kandidáty, Slovinsko s Rakouskem provádí úřední sběr podpisů a na Kypru sběr vůbec neprobíhá, proto pouze devět relevantních úprav.

2.2.3.3 Návrh řešení

S ohledem na provedené srovnání považují českou úpravu za přiměřenou a případnou změnu vyžadovaných údajů za nepotřebnou.

2.2.4 Změna systému sběru podpisů

Jako řešení všech uvedených problémů (neochota sdělovat údaje, kontrola při sběru,..) se nabízí využití modelu, jaký aplikuje Rakousko, popř. Slovinsko. Tak v rakouském případě jsou to obecní úřady, kam se musí dostavit každý občan, který chce podpořit některou osobu jako prezidentského kandidáta. Zde předloží občanský průkaz, cestovní pas, nebo řidičský průkaz a poskytne údaje jako jméno, příjmení, datum narození a adresu bydliště¹⁸⁴. Podobně ve Slovinsku platí, že svůj podpis mohou občané na formulář připojit pouze před příslušným volebním orgánem nebo místním úřadem¹⁸⁵.

Jak je zřejmé, obě úpravy jsou svým postupem ověřování podpisů zcela odlišné od většinově prosazovaného sběru na ulicích samotnými kandidáty, resp. jejich sběrači. Ačkoliv počet požadovaných podpisů patří vzhledem k počtu obyvatel k těm nižším (0,09 % v případě Rakouska a 0,29 % v případě Slovinska), je toto na druhé straně vyvažováno jejich komplikovanějším způsobem sbírání. Je tedy i pro českou úpravu velkou otázkou, zda nepřijmout rakouský, či slovinský postup, neboť tím by byly vyřešeny všechny výše popsané problémy.

Na druhé straně, i v Rakousku se k tomuto způsobu objevují kritické připomínky. Hlavním problémem se jeví spojení tohoto „státně-administrativního“ přístupu se situací na malých obcích a vesnicích. Kritické připomínky směřují k tomu, že v okamžiku, kdy je podpora kandidáta takto oficiální a vázaná na místo bydliště, může být pro některé občany složité takovou podporu vyjádřit. Problém nastává zejména v okamžiku, kdy v dané obci vládne, nebo je v ní obecně podporována jiná strana, než ta, jejíž kandidáta chce občan podpořit. Jinak řečeno, na malých vesnicích, kde se lidé navzájem velmi dobře znají, se může nutnost vyslovit svoji podporu některému z kandidátů takto oficiálně, jevit jako problematická, neboť sebou nese

¹⁸⁴ §7 ZVSP

¹⁸⁵ Čl. 47 ZVSR SL

jakousi stigmatizaci podporujícího občana¹⁸⁶. S jistou nadsázkou řečeno, tento přístup sebou nese popření principu tajnosti voleb, byť samozřejmě podpora nominace kandidáta ještě není volebním aktem jako takovým. V tomto ohledu stanovuje slovinská úprava alespoň podmínku, že listiny s udělenými nominačními podpisy spadají pod úřední tajemství a přístup k nim má pouze příslušná volební komise, popř. soud¹⁸⁷. Tím by mohla být jakási anonymita přeci jen zachována.

Osobně nejsem o vhodnosti rakouské a slovinské úpravy docela přesvědčen. Zatímco stávající úprava umožňuje všem voličům, a to i těm na vesnicích a malých městech, aby své kandidáty podpořili v podstatě kdekoliv a bez nutné identifikace vlastní osoby, zavedení rakouského a slovinského modelu by skutečně vedlo k tomu, že podpora každého voliče získá podstatně oficiálnější a právě i v menších sídlech podstatně „veřejnější“ charakter. Bez přehnaného optimismu si totiž lze představit situaci, kdy např. pracovník pošty evidující tyto podpisy sdělí jiným lidem v obci, koho ten který občan podpořil. Při představě, jak dokázala společnost rozdělit volba v roce 2013, není mi nerealné, že takové „úniky“ informací by v menších obcích dokázaly způsobit mnoho zlého. Zkrátka a jednoduše, nemyslím si, že tento model je tak bezchybný, jak je některými prezentován. Přikláním se tak spíše k zachování současného stavu s tím, že dojde k úpravě, která zajistí skutečnou kontrolu všech odevzdaných podpisů, nikoliv jen určitých vzorků. Tento postup je podle mého názoru vhodnější i v tom smyslu, že celkově zapojí do volebního dění větší počet různých dobrovolníků, podporovatelů apod. a tím také vzbudí o samotné volby mezi veřejností větší zájem.

2.3 Přezkum podpisových archů

Zde se již nacházíme v další fázi nominačního procesu. Podpisy jsou sesbírány a nyní by Ministerstvo vnitra mělo provést jejich kontrolu z hlediska úplnosti a správnosti. Jakkoliv problematická se některým může jevit již rozebraná první fáze procesu, tedy sbírání podpisů, skutečně reálné a neoddiskutovatelné nedostatky vykazala především tato druhá fáze, tedy přezkum podpisových archů.

¹⁸⁶ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF AUSTRIA: PRESIDENTIAL ELECTION 25 April 2010 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*. Warsaw, 2010. str. 8

¹⁸⁷ Čl. 47 ZVSR SL

2.3.1 Výběr kontrolního vzorku a metodika zpracování

Podle zákona Ministerstvo vnitra přistoupí k ověřování správnosti údajů na peticích na náhodně vybraném vzorku 8 500 petentů (první vzorek). Pokud MV zjistí u prvního vzorku 8500 občanů nesrovnalosti u 3 % a více z nich, provede kontrolu u dalšího vzorku 8500 občanů (druhý vzorek)¹⁸⁸. Další podrobnosti jsou uvedeny dále.

2.3.1.1 Námitky

Některými kandidáty byla zpochybněna ona nahodilost kontrolovaného vzorku. Důkazem má být nejasné označování podpisových archů a kontrola prováděná po celých těchto arších. Kontrolou po celých arších se přitom rozumí postup, kdy ze všech archů byla vybrána určitá část a poté došlo ke kontrole všech podpisů na takto vybraných arších. Stěžovatelé naopak vyžadovali, aby byly podpisy čerpány jen po několika, ale za to ze všech podpisových archů. Kromě toho bylo zpochybněno zpracování takto vybraného vzorku z hlediska nesprávně užití metodiky a chybné práci s daty v celém procesu počítání chybovosti¹⁸⁹. O špatném a podezřelém způsobu práce s daty má svědčit i fakt, že takřka u všech kandidátů byla zjištěná chybovost druhých vzorků vyšší, než vzorků prvních¹⁹⁰. S tím souvisí i údajná nedemokratičnost celého postupu, a to pro tvrzený nedostatek kontroly nad pracovníky provádějícími tuto kontrolu¹⁹¹.

2.3.1.2 Argumenty proti námitkám

NSS se nejprve zabýval přípustností samotného faktu, že kontrola je prováděna pouze u části podpisů, tedy na maximálně dvou náhodně vybraných vzorcích 8 500 petentů. Dospěl přitom k názoru, že jde o postup dokonce přesvědčivější, než jakým by byla kontrola všech petentů. To dovozuje tak, že s rostoucím počtem kontrolovaných podpisů, při zachování délky lhůty pro jejich kontrolu, musí zákonitě stoupat chybovost samotné kontroly¹⁹². Jinak řečeno, pokud by se měly kontrolovat všechny podpisy a ne jen vzorky 8 500 z nich, pak je reálné, že na kontrolorech se bude s postupem času projevovat únava. Taková únava pak zapříčiní, že kontroloři budou dělat při kontrole

¹⁸⁸ §25 ZVPR ČR

¹⁸⁹ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 4

¹⁹⁰ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 6

¹⁹¹ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 4

více chyb a celý výsledek tak zkreslí. Vedle toho se NSS odvolává i na zahraniční úpravu této problematiky, neboť namátková kontrola správnosti údajů je podle NSS obvyklá nejen v České republice, ale i v zemích Evropské unie a Spojených státech amerických. Ohledně zemí Evropské unie pak NSS dává za příklad nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě, které uvádí: „...vzhledem k nutnosti omezit jejich administrativní zátěž, by členské státy měly provést ověření podpisů na základě vhodných kontrol, které mohou být prováděny na náhodně vybraném vzorku“¹⁹³. Poněkud odlišný pohled na tuto problematiku přineslo odlišné stanovisko NSS. Jestliže totiž zákonodárce stanovil hranici 50 000 občanů kompromisně tak, aby byl na jedné straně omezen počet kandidátů a na druhé straně přitom byla možná kontrola těchto údajů, pak by podle odlišného stanoviska měla být prováděcím zákonem stanovena povinnost zkontrolovat všechny tyto údaje, nikoliv pouze jakýsi nahodilý vzorek. V tomto ohledu tedy odlišné stanovisko uvádí, že jakákoliv částečná, byť nahodilá a jinak řádná kontrola údajů, jde proti smyslu, s jakým bylo ustanovení přijímáno¹⁹⁴.

V okamžiku, kdy NSS (vyjma odlišného stanoviska) podpořil pouze částečnou kontrolu údajů, zabýval se otázkou, zda kontrola prováděná po celých arších skutečně naplňuje znaky nahodilosti, což právě kandidáti zpochybňovali. NSS k tomu uvedl, že pokud je zajištěna nahodilost výběru samotných archů, pak byt' může být výsledek při kontrole po celých arších nepatrně zkreslen, nejedná se o zkreslení významné¹⁹⁵. Krom toho, takové zkreslení může být kandidátovi jak ke škodě, pokud bude např. zařazen arch plný nesprávných podpisů, tak ku prospěchu, pokud naopak takový arch zařazen nebude¹⁹⁶. Zároveň je podle NSS třeba brát v potaz, že u kandidátů s větším podílem chybných podpisů byla prostřednictvím této nahodilé kontroly prověřena více než čtvrtina všech podpisů na jejich peticích, což považuje NSS za dostatečné¹⁹⁷.

Pokud jde o metodiku zpracování vzorků, konstatuje NSS, že metoda užitá MV se jeví jako řádná a není důvod ji nějakým způsobem zpochybňovat, zvláště pak pokud stěžovatelé obecně napadali metodu jako vadnou, aniž by specifikovali, v čem přesně

¹⁹² Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 32

¹⁹³ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 33

¹⁹⁴ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 16 odlišného stanoviska

¹⁹⁵ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 45

¹⁹⁶ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 47

¹⁹⁷ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 46

má ona vadnost spočívat¹⁹⁸. Větší chybovost druhého vzorku je pak dána tím, že při jeho kontrole dochází k odhalování duplicit oproti vzorku prvnímu¹⁹⁹.

2.3.1.3 Návrh řešení

O tom, že petiční archy určené pro kontrolu jsou vybírány nahodile a že metoda jejich zpracování je po všech stránkách řádná, nemám podobně jako NSS důvodu pochybovat. Stejně tak považuji za přesvědčivý argument, že větší chybovost druhého vzorku je dána jednoduše postupným odkrýváním duplicit. V tomto směru mám tedy za to, že námitky kandidátů nejsou odůvodněné.

Rád bych se však podrobněji zaměřil na onu základní otázku, zda je vůbec přípustná pouze částečná kontrola odevzdaných údajů. Zde totiž s argumentací většiny NSS nesouhlasím a přikláním se na stranu odlišného stanoviska. Pokud se vrátím ke svým dřívějším slovům o tom, že volba prezidenta republiky představuje navýsost závažnou událost, ke které by měli kandidáti přistupovat s co největší pokorou a respektem, nelze než ten samý požadavek uplatnit také na státní instituce. Slova NSS o tom, že „zkreslení není významné“, nebo že zařazení některého archu a jiného nikoliv může být kandidátovi „jak ku prospěchu, tak ke škodě“, mi připadají v této souvislosti zcela nemístná, neboť NSS tímto kandidátům říká, že to zda splní či nesplní požadavek 50 000 petentů je dáno i dílem náhody a kandidáti jen mohou jaksi čekat, zda se zrovna štěstěna přikloní, či nepřikloní na jejich stranu. NSS a ÚS poměrně nekriticky hájí přiměřenost hranice 50 000 podpisů, která, jak již bylo řečeno, patří i ve srovnání s jinými zeměmi EU k těm náročnějším. Proč pak ale stejně důsledně tyto soudy netrvají na řádné kontrole takto složitě shromážděných údajů? Mám-li použít příklad ze života, pak mi stát připadá jako učitel, který zadal žákům za domácí úkol sepsání velmi dlouhé a náročné práce, aby potom takovou práci ani nečetl a ohodnotil ji na základě pár náhodně vybraných odstavců s konstatováním, že si chtěl ušetřit čas a kvalita nepřečtených odstavců bude beztak podobná těm přečteným.

Při vší úctě k NSS, jeho další argument, že částečná kontrola může být přesvědčivější, než kontrola údajů v celé petici, mi přijde jako zcela nelogický. NSS argumentuje tím, že při stoupajícím počtu kontrolovaných podpisů roste chybovost kontroly. Předpokládám, že NSS tedy mohl mít na mysli jakousi únavu těch, kdo

¹⁹⁸ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 43

kontrolu provádějí. Ptejme se však takto: je volba prezidenta skutečně situací, ve které lze omezit politická práva kandidáta s ohledem na únavu úředníka, který měl kontrolovat jeho podpisy? Případný pokles kvality kontroly v důsledku únavy kontrolorů je jistě relevantní, nicméně v takovém případě by měl NSS dle mého názoru jednoznačně apelovat na stát, aby tento zajistil dostatek kontrolorů a nikoliv konstruovat teze o tom, že částečná kontrola může o skutečnosti vypovídat nakonec lépe, než kontrola úplná. Inspirací by mohla být v tomto směru úprava chorvatská, kde kontrolu podpisů provádí IT společnost zajišťující informační technologie pro všechny volby konané v Chorvatsku. Uvedená IT společnost provádí elektronickou kontrolu, kde zkoumá správnost všech údajů. Při své kontrole má přitom elektronický přístup do všech rozhodných databází vedených státními úřady²⁰⁰. Pokud tedy stát nedisponuje dostatečnými vlastními personálními zdroji (a nemám pocit že by šlo o takový případ), musí zkrátka za kontrolu podpisů zaplatit jako za jakoukoliv jinou službu řádně vybranému externímu subjektu.

Podobně kriticky hodnotím argument NSS, že částečná kontrola údajů je obvyklá (!) v zemích Evropské unie a USA. Ačkoliv situaci v USA nemohu posoudit, neboť tamější úprava nebyla předmětem mé práce, pokusím se relevanci tohoto argumentu přiblížit na zemích EU. NSS v tomto směru zmiňuje nařízení EP a Rady EU o občanské iniciativě. Obsah tohoto nařízení jistě nelze zpochybnit, nicméně podívejme se spíše na reálnou úpravu v oněch čtrnácti zemích EU s přímou volbou prezidenta. Z těchto zemí totiž není vyjma České republiky ani jediná (!), která by zaváděla podobný částečný způsob kontroly údajů a všechny naopak ukládají povinnost provést kontrolu kompletní. Na druhé straně je třeba spravedlivě přiznat, že ačkoliv je česká úprava v tomto směru jediná de iure, de facto tomu tak není. Za všechny můžeme uvést případ Rumunska, kde kandidáti na post prezidenta musí pro svoji nominaci získat podpisy 200 000 petentů, což představuje 1,09 % všech voličů. Podíl 1,09 % voličů je přitom nejvyšší ze všech zemí. Takto vysoký požadavek si však vybírá svoji daň, neboť rumunské úřady otevřeně přiznávají rezignaci na kontrolu velké části těchto podpisů, a

¹⁹⁹ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 56

²⁰⁰ Dopis č. 2 od Aleksandry Jozic-Hekovic, viceprezidentky Státní volební komise Chorvatské republiky.

to kvůli nedostatku času a prostředků²⁰¹. V tomto ohledu je tedy česká úprava „férovější“ alespoň v tom smyslu, že rezignaci na kontrolu všech podpisů deklaruje zcela otevřeně. Odhlédneme-li však od podobných excesů, je česká úprava minimálně v rámci zemí EU skutečně ojedinělá a tento argument NSS tedy rovněž nepovažují za příliš přesvědčivý.

Všechny pochybnosti uvedené výše dle mého soudu nabývají na síle v okamžiku, kdy zjistíme, že například T. Okamura měl podle provedené kontroly získat 48 859 podpisů²⁰². Byl tehdy někdo schopen spolehlivě říci, že T. Okamura ve skutečnosti nedosáhl oné mety 50 000 podpisů a že nebyl aplikací této částečné kontroly zkrácen ve svých politických právech? Jistě, s kontrolami dalších archů by narůstala chybovost minimálně z důvodu duplicit, ovšem stejně tak se mohlo stát, že pro kontrolu byly, nikoliv záměrně, vybrány archy s vysokou chybovostí, která poté zavádějícím způsobem zkreslila chybovost celé petice. Mám za to, že navíc vynaložené finanční prostředky na kontrolu všech podpisů by se vrátily ve zvýšené důvěře v celý volební proces. Řečeno slovy ze známé reklamy, zvýšené náklady na volbu prezidenta: několik stovek tisíc korun. Nezpochybnitelný a férový proces voleb: k nezaplacení.

2.3.2 (Ne) kontrola podpisů

2.3.2.1 Námitky

Jak upozornil jeden z kandidátů, paradoxem stávající úpravy je fakt, že podle Ústavy má být sesbíráno 50 000 podpisů, avšak kontrolu samotných podpisů pak ZVPR nepožaduje. Výsledkem tedy je, že v praxi Ministerstvo vnitra na jedné straně požaduje shromáždění 50 000 podpisů, ale na druhé straně kontroluje něco jiného: statistické údaje jako jméno, příjmení a trvalý pobyt²⁰³.

2.3.2.2 Argumenty proti námitkám

Uvedený fakt prezentuje NSS jako výhodu pro kandidáty. Ověřování vůle petenta, tedy jeho podpisu, by bylo údajně velmi nákladné a podstatně by to ztížilo sběr

²⁰¹ OSCE/ODIHR. *ROMANIA PRESIDENTIAL ELECTION: 22 November and 6 December 2009 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*. Warsaw, 2010. str. 9

²⁰² Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 6

²⁰³ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 3

těchto podpisů, popř. by při následném způsobu jejich kontroly neúměrně zatížilo státní správu, která by každý podpis měla nějakým způsobem ověřovat²⁰⁴.

Odlišné stanovisko NSS však zmíněnou praxi, kdy stát v podstatě rezignoval na ověřování pravosti podpisů, např. na obecních úřadech, či kontaktních místech Czech POINTu²⁰⁵, ostře kritizuje. V souvislosti s tím upozorňuje na potenciální riziko, kdy může některým kandidátům, a to i v budoucnu, postačovat shromáždit zkrátka pouze dostatek správných údajů a následně k nim připojit smyšlený podpis²⁰⁶. S touto kritikou se ztotožnil i ÚS když uvádí, že zákonná úprava obsahuje mezeru, která by mohla být hodnocena jako protiústavní. Jde přitom právě o absenci povinnosti ověření pravosti podpisu. Stávající stav totiž podle ÚS skutečně hrozí tím, že shánění podpory se může zvrhnout v jakousi honbu za osobními údaji občanů bez toho, že by tito občané skutečně projevíli vůli daného kandidáta podpořit. Zmíněná mezeru však mohla postavení Okamury i všech ostatních kandidátů pouze zlepšit a proto nebyla v tomto dále řešena. ÚS však vyslovil přesvědčení, že zákonodárce tuto mezeru v nejbližší budoucnosti odstraní²⁰⁷.

2.3.2.3 Navrhovaná řešení

O neutěšenosti stávající situace hovoří dle mého názoru již to, že jak NSS, tak ÚS ve svých rozhodnutích opakovaně hovoří o „kontrolu podpisů“²⁰⁸, ačkoliv ve skutečnosti se tedy žádná kontrola podpisů nekoná. Z toho důvodu je třeba i pro účely této práce vnímat „kontrolu podpisů“ v širším smyslu jako kontrolu údajů o konkrétním petentovi, nikoliv jako kontrolu samotných podpisů v užším smyslu.

Rozvedme tedy úvahu nad účelovostí sběru podpisů, které nejsou následně kontrolovány. NSS uvedl, že MV zjišťuje celkový počet občanů oprávněných volit prezidenta republiky podepsaných na petici a v případě, že k návrhu není přiložena petice podepsaná alespoň 50 000 občany oprávněnými volit, Ministerstvo vnitra ji

²⁰⁴ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 11

²⁰⁵ Czech POINT slouží jako asistované místo výkonu veřejné správy, umožňující komunikaci se státem prostřednictvím jednoho místa (Czech POINT. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Czechpoint* [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://www.czechpoint.cz/web/?q=node/22>)

²⁰⁶ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 27 odlišného stanoviska

²⁰⁷ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 67

²⁰⁸ Například odst. 32 usnesení NSS Vol 11/2012 – 64

odmítne²⁰⁹. V tomto směru vnímám vysvětlení NSS tak, že podpisy jsou třeba pouze k tomu, aby MV mohlo petici vůbec začít přezkoumávat, tady aby ji neodmítlo bez dalšího zkoumání hned na počátku. Následně pak již tyto podpisy nehrají žádnou roli a zkoumány jsou údaje jako jméno, příjmení a trvalý pobyt. Takové vysvětlení mi přijde ale jako nedostačující, neboť přijetí petice je pak vlastně závislé pouze na splnění určitého počtu podpisů, u nichž však nikdy nebyla a nebude zkontrolována jejich pravost. Jinak řečeno, lze si podle mého názoru snadno představit absurdní situaci, kdy kandidát získá 49 000 podpisů. Následně vlastní rukou připojí další 2000 podpisů, zcela zjevně falešných, což mu však nemusí vadit, protože kontrola těchto podpisů prostě není možná. Díky tomu překročí hranici 50 000 a bude tak připuštěn k ověření chybovosti celé petice. Za předpokladu, že oněch 49 000 záznamů bude trpět jen velmi nízkou chybovostí a že jím padělané archy nebudou ve velké míře vybrány mezi ty kontrolované, podaří se mu velmi pravděpodobně překročit hranici 50 000 uznaných záznamů, byť je zcela prokazatelné, že jich nikdy nemohl dosáhnout.

2.3.3 Výpočet chybovosti

Zákon tedy po kandidátech vyžaduje, aby předložili alespoň 50 000 podpisů. To je podmínka pro to, aby MV začalo zkoumat správnost údajů, které uvádějí občané spolu s podpisem, tzn. jména, příjmení a trvalého pobytu. Tedy doložení 50 000 podpisů ještě neznamená připuštění k prezidentské volbě, ale jen připuštění k ověření správnosti zmíněných údajů. MV pak musí při ověření správnosti těchto údajů dospět k tomu, že alespoň 50 000 z nich je v pořádku. Tedy doložit 50 000 řádných podpisů ve skutečnosti nepostačuje, ale je třeba doložit 50 000 podpisů (de facto jedno jestli pravých či falešných, neboť jejich kontrola neprobíhá), doplněných správným údajem o jménu, příjmení a trvalém pobytu.

Výpočet chybovosti petic tak představuje po sečtení celkového počtu podpisů druhý klíčový okamžik v procesu schvalování nominace kandidáta. Ačkoliv totiž kandidáti předložili v řadě případů mnohem více než potřebných 50 000 podpisů, na základě vysoké chybovosti údajů o jménu, příjmení a trvalém pobytu došlo k vyřazení některých z nich.

²⁰⁹ Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 14

Byť částečnou kontrolu údajů a s tím související metodu výpočtu chybovosti považují obecně za nešťastnou, platná zákonná úprava ji předpokládá, a proto bude na dalších řádcích podrobněji rozebrána.

Jak již bylo řečeno, kontrolu údajů provádí Ministerstvo vnitra na náhodně vybraném vzorku 8500 patentů (první vzorek). Pokud přitom zjistí nesprávné údaje u méně než 3 % z nich, do celkového počtu patentů nezapočte pouze ty, jejichž údaje byly prokazatelným způsobem zjištěny jako vadné. Pokud však MV uvedeným postupem zjistí u prvního vzorku nesrovnalosti u 3 % a více z nich, provede kontrolu u dalšího vzorku 8500 patentů (druhý vzorek). Pokud druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost méně než 3 %, nezapočte MV do celkového počtu patentů z obou kontrolních vzorků pouze ty, jejichž údaje byly prokazatelným způsobem zjištěny jako vadné. Nyní přichází hlavní problém celého procesu. Pokud totiž i druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost 3 % a více, má MV podle zákona od celkového počtu patentů odečíst takový počet patentů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích²¹⁰. Důvodová zpráva k tomu uvádí: (...) *například bude-li chybovost v obou kontrolních vzorcích takto zjištěná celkem 10 %, odečítá se 10 % občanů podepsaných na petici*²¹¹. Jak se ukáže dále, jak znění zákona, tak vysvětlení v důvodové zprávě umožnilo dvojí výklad.

Tento oddíl je poměrně neobvyklý v tom, že na rozdíl od jiných problematických bodů se s kritikou nesetkala ani tak samotná zákonná úprava, ale její výklad a provedení v praxi. V tomto konkrétním případě se jedná o výklad a provedení ze strany Ministerstva vnitra. Spornou se stala situace, kdy první i druhý kontrolní vzorek dosáhnou chybovosti alespoň 3 %. MV si totiž zákon a důvodovou zprávu vyložilo tak, že procentuální chybovost údajů prvního a druhého vzorku je třeba sečíst, namísto toho, aby se zprůměrovala. Takový výklad měl za následek odečítání velmi vysokého počtu patentů, což bylo samozřejmě velmi nevýhodné pro všechny občanské kandidáty.

2.3.3.1 Shrnutí námitek

Kandidáti na prezidenta namítali, že pokud chybovost obou kontrolních vzorků

²¹⁰ §25 ZVPR ČR

²¹¹ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012. str. 58

dosáhne alespoň 3 %, bude správným řešením zprůměrování chybovosti obou vzorků²¹².

Odlišné stanovisko NSS tento stav napadá rovněž, ovšem nikoliv ve prospěch kandidátů. Zákon totiž podle odlišného stanoviska nelogicky předpokládá, že do chybovosti 3 % prvního vzorku není zbývající část petice chybná vůbec. To samé platí při překročení chybovosti 3 % prvního vzorku a do chybovosti 3 % druhého vzorku. V okamžiku, kdy chybovost obou přesáhne 3 %, uznává zákon konečně chybovost celé petice. Podle odlišného stanoviska není z okolností zřejmé, že by stát chtěl sankcionovat shromažďování nesprávných údajů kandidáty, takže tento „skok“ nelze chápat ani jako možnou sankci za vysoké množství chybných záznamů. Uvedený postup tak podle odlišného stanoviska zakládá neodůvodněnou nerovnost mezi jednotlivými kandidáty²¹³.

Velmi sporný je tak podle některých kandidátů i odlišným stanoviskem zmíněný „bod zlomu“, kde v zásadě jeden jediný podpis dokáže rozhodnout o tom, zda se od petice odečtou pouze petenti ze dvou kontrolních vzorků a jen ti s prokazatelně vadnými údaji, nebo zda dojde ke zprůměrování chybovosti, která se následně aplikuje na celou petici, což má za následek násobně vyšší počet zneplatněných hlasů²¹⁴. Lze jen připomenout, že tento „bod zlomu“ nastává v okamžiku, kdy i v případě druhého kontrolního vzorku dosáhne chybovost alespoň 3 %.

2.3.3.2 Názory na uvedený problém

V otázce sčítání či průměrování chybovosti vzorků se NSS jednoznačně přiklonil na stranu kandidátů. Na jedné straně je sice podle NSS třeba přihlídnout k tomu, že zákonná úprava i důvodová zpráva (viz výše) připouští z jazykového hlediska jak výklad provedený kandidáty, tak Ministerstvem vnitra, přičemž druhý z nich se dokonce může jevit v dané situaci jako přílehavější²¹⁵. Na druhé straně je však zřejmé, že pro výklad právní normy nebude jazykový výklad zpravidla dostačující, a proto je třeba zaměřit se i na účel dané normy, její systematické začlenění, logické opodstatnění apod.²¹⁶ Kromě toho nelze opomenout povinnost provádět výklad takového ustanovení

²¹² Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 24

²¹³ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 67, odst. 45

²¹⁴ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 7

²¹⁵ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 28

²¹⁶ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 27

ústavně konformním způsobem. V této situaci považuje NSS za klíčové Čl. 4 Ústavy ČR a Čl. 21 odst. 4 a Čl. 22 LZPS, ze kterých plyne, že výklad a používání zákonné úpravy dotýkající se politických práv a svobod musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti²¹⁷.

Předložení petice podepsané alespoň 50 000 oprávněnými občany považuje NSS na tomto místě za poměrně složitý úkol sám o sobě, tím spíše pak v situaci, kdy kandidáti mají jen velmi omezenou možnost kontroly uváděných údajů a kdy byla pro sběr podpisů v případě voleb v roce 2013 vymezena jen velmi krátká doba²¹⁸. Tato náhlá „empatie“ NSS vůči těžkému údělu kandidátů je poměrně zajímavá, neboť jak bylo popsáno v předchozích kapitolách, NSS ani ÚS tyto námitky na nemožnost kontroly podpisů, či krátkou lhůtu pro jejich sběr příliš nereflektovaly. Každopádně, podle NSS by při kontrole těchto záznamů mělo Ministerstvo vnitra předpokládat alespoň jejich správnost²¹⁹ a odečíst jen ty údaje, které zásadním způsobem zpochybní. Takto zjištěnou chybovost by pak mělo promítnout do zbývajících počtu údajů. Ačkoliv sice postup promítnutí chybovosti do fakticky nekontrolovaného vzorku je podle NSS přípustný, je třeba jej využít zásadně restriktivním způsobem²²⁰.

Z výše uvedených důvodů proto označil NSS postup MV za nelogický a protiústavní²²¹. Nesmyslnost postupu MV dokládá NSS na příkladu, kdy by kandidát na funkci prezidenta republiky předložil 150.000 podpisů, nicméně u prvního kontrolního vzorku by byla zjištěna chybovost 48 % a u druhého 53 %. Pak by to při součtu obou hodnot chybovosti znamenalo, že chybovost bude 101 % a nebude uznán jediný podpis, byť počet správných podpisů je přibližně 75.000²²². Absurdita postupu MV je tak podle NSS jednak v připuštění možnosti, že chybovost by eventuelně mohla překročit 100 % a jednak v tom, že dochází k navýšení počtu chybných údajů i u toho prověřeného kontrolního vzorku, kde byla tato chybovost prokazatelně nižší. Tak např. u J. Bobošíkové vykazaly první a druhý vzorek chybovost 7,659 % a 11,494 %. Podle postupu MV součtem získáme hodnotu 19,153 % a ta se následně znovu aplikuje i do části záznamů, které byly kontrolovány jako první a druhý vzorek, tedy tam, kde byla

²¹⁷ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 29

²¹⁸ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 37

²¹⁹ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 34

²²⁰ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 39

²²¹ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 40

²²² Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 42

prokázána chybovost 7,659 % a 11,494 %²²³.

Rozhodnutí NSS uložit MV povinnost využít metodu zprůměrování vzorků (namísto sčítání) mělo i velmi reálný dopad, a to právě v případě J. Bobošíkové. Sečtení chybovosti obou vzorků (7,659 % + 11,494 %) totiž znamenalo následné odečtení 19,153 % z celkového počtu 56 191 doložených záznamů. Výsledný počet platných záznamů tak činil pouze 45 429, což se stalo důvodem pro to, aby Ministerstvo vnitra kandidaturu J. Bobošíkové odmítlo. Naopak užití metody zprůměrování v daném případě znamenalo, že z celkového počtu 56 191 se odečetlo pouze 9,5765 % záznamů, přičemž výsledný počet platných záznamů tak činil 50 810, což byl již počet pro registraci dostačující a J. Bobošíková se tak vrátila mezi prezidentské kandidáty²²⁴.

Na námitku směřující proti „bodu zlomu“, kdy chybovost obou vzorků přesáhne 3 % a odkdy se tedy aplikuje odečet hlasů na celou petici, uvádí NSS jednoduše to, že zákonodárce musel zkrátka stanovit nějakou hranici. Ve chvíli, kdy aplikace tohoto pravidla vede v podstatě ke správnému odečtu chybných podpisů, není podle NSS důvod považovat takovou úpravu za vadnou. Její zkrácení se promítá naopak pouze ve prospěch kandidátů²²⁵.

2.3.3.3 Návrh řešení

Nesmyslnost postupu MV, kdy chybovost sčítalo, místo aby ji průměrovalo, považují za dostatečně prokázanou. Díky rozhodnutí NSS, kterým MV uložil povinnost postupovat metodou zprůměrování chybovosti, pak považují tento problém rovněž za vyřešený.

Zaměříme se tedy spíše na druhý sporný aspekt, tedy „bod zlomu“ a ukažme si jej na několika příkladech. Využit přitom bude správný způsob určení chybovosti, kdy se chybovost prvního a druhého kontrolního vzorku zprůměruje.

Příklad 1: kandidát X získá pod svoji petici podporu 60 000 občanů. MV vybere z tohoto počtu náhodně 8500 občanů. Chybovost tohoto vzorku je 2,99 %, z čehož plyne, že MV celkově nezapočte pouze 254 občanů, byť je zřejmé, že

²²³ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 43

²²⁴ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 24

²²⁵ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 67, odst. 58

reálně bude tento počet nesprávně zapsaných mezi všemi 60 000 podepsanými občany vyšší. Výsledkem je tedy 59 746 platných podpisů.

Příklad 2: chybovost prvního vzorku je 3 %, takže musí být zkontrolován další vzorek 8500 podepsaných občanů. Pak mohou následovat dvě možnosti:

2A: druhý vzorek vykazuje chybovost 2,99 %, a pak dojde k odečtení 255 (za první vzorek) + 254 (za druhý vzorek) občanů, tedy celkově k odečtení 509 občanů. Výsledkem je 59 491 platných hlasů.

2B: druhý kontrolní vzorek opět vykazuje chybovost 3 %, což má za následek, že se zprůměrují obě hodnoty chybovosti a takto vypočítaná chybovost se aplikuje na celý vzorek 60 000 podepsaných občanů. V tomto případě tedy 3 % a 3 % = průměr 3 % z 60 000. Výsledkem bude 1800 nezapočtených občanů a 58 200 platných hlasů.

Ačkoliv v tomto případě by kandidát X ve všech třech případech splnil zákonné kritérium 50 000 občanů podepsaných pod peticí, je zřejmé, že způsob výpočtu v případě, že oba vzorky přesáhnou chybovost 3 %, se na první pohled může jevit jako kontroverzní, neboť skutečně rozdíl jediného petenta s chybnými údaji může mít za následek, že místo stovek podpisů se za vadné budou považovat tisíce. Taková námitka získává na významu, připomene-li si, jak těsně kolem hranice 50 000 ověřených petentů se pohyboval např. T. Okamura (48 859 ověřených petentů)²²⁶, nebo J. Bobošíková (50 810 ověřených petentů)²²⁷.

Na druhé straně je v tomto případě třeba zohlednit, že kandidátům může být takováto úprava pouze ku prospěchu (a nikdy ne naopak). Jistě je pravdivé tvrzení odlišného stanoviska NSS, že tento přístup zakládá nerovnost mezi jednotlivými kandidáty. Tato nerovnost však spočívá pouze v tom, že pokud kandidát dokáže zajistit nízkou chybovost vlastních archů, bude se nekontrolovaná část údajů na jeho petici bez dalšího považovat za správnou. Pokud naopak chybovost přesáhne ona 3 %, musí počítat s tím, že takový bonus nezíská a bude se vycházet z chybovosti všech údajů pod jeho peticí.

²²⁶ Usnesení NSS Vol 11/2012- 72, odst. 55

²²⁷ Usnesení NSS Vol 13/2012- 45, odst. 46

Předpokládám, že primárním cílem kandidáta je potvrzení vlastní kandidatury, a teprve sekundárním to, aby nemohli kandidovat jiní. S ohledem na to je třeba si uvědomit, že současný „bod zlomu“ v nejhorším případě propustí do volby i někoho, kdo podmínky nesplnil, avšak nikdy ne naopak. V tomto ohledu tak jde myslím o méně závažný problém, než kdyby úprava blokovala vstup kandidátů podmínky splňujících.

Takové konstatování však nic nemění na mém názoru, že jakékoliv přibližné výpočty, byť pouze ve prospěch kandidátů, považuji za nevhodné a upřednostňuji kontrolu všech údajů tak, aby nemohly vzniknout jakékoliv pochybnosti.

2.4 Navrhování kandidátů poslanci a senátory

Kandidáta může vedle občana ČR podpořeného peticí 50 000 občanů navrhnout také nejméně dvacet poslanců, nebo deset senátorů²²⁸. Hovoříme zde tedy o druhém typu možné nominace kandidáta a to typu, který se stal předmětem mnoha stížností ze strany občanských kandidátů, kteří se jím cítili diskriminováni. Hlavním předmětem sporu se tedy stala otázka, za jakých podmínek a zda vůbec by měla existovat možnost, aby kandidáty navrhovali poslanci a senátoři. Pro zjednodušení čitelnosti následujícího textu budou kandidáti navrhovaní poslanci a senátory dále označováni jen za kandidáty „parlamentní“.

2.4.1 Přípuštění možnosti parlamentních kandidátů

2.4.1.1 Námitky

Základní námitkou v této oblasti je prostý fakt, že Ústava zde vytváří dva druhy kandidátů, kdy někteří potřebují sehnat 50 000 podpisů občanů a jiní 10 podpisů senátorů, popř. 20 podpisů poslanců. To má mít podle některých kandidátů za následek porušení práva na rovný přístup k voleným funkcím ve smyslu Čl. 21 odst. 4 Ústavy²²⁹. S tímto úzce souvisí také otázka, zda dvacet poslanců, či senátorů může mít pro navržení kandidáta dostatečnou legitimitu v porovnání s vysokým požadavkem na získání 50 000 podpisů. Ačkoliv tato námitka nebyla žádným z kandidátů vznesena explicitně, byl tento fenomén v rozhodnutích NSS a ÚS dostatečně rozebírán a proto jej považuji za vhodné takto samostatně vymezit.

²²⁸ Čl. 56 Ústavy ČR

²²⁹ Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 2

2.4.1.2 Argumenty proti námitkám

NSS se následně skutečně vyslovil v tom smyslu, že jsou zde dva typy navrhovatelů, které s nadsázkou označuje za privilegované (poslanci a senátoři) a neprivilegované (navrhující občan). Byť NSS zároveň dodal, že tuto úpravu plně respektuje, pocit některých kandidátů o jejich nerovném postavení tímto rozdělením na privilegované a neprivilegované zřejmě jen posílil²³⁰. Obecně však NSS zákonnou úpravu za diskriminační nepovažuje z toho důvodu, že zákon umožňuje každému, aby se podle svého uvážení ucházel o podporu mezi občany, nebo právě mezi poslanci či senátory²³¹.

Pokud podle NSS kandidáta podpoří stanovený počet poslanců a senátorů, je to signálem, že daný kandidát je podpořen nemalou částí politické reprezentace vzešlé z přímých voleb²³². To doplňuje odlišné stanovisko NSS, jež dále připomíná, že poslanci i senátoři jsou jako zástupci občanů legitimizováni všemi hlasy, které dostali ve volbách. Za jedním podpisem poslance se tak skrývají ve smyslu zastupitelské demokracie tisíce jeho voličů, což staví poslanecké a senátorské kandidáty těm občanským naroven²³³. Kromě toho, jestliže občanů oprávněných podpořit kandidáta na prezidenta jsou miliony, poslanců je pouze 200 a senátorů 81, z čehož podle NSS rovněž plyne závěr, že nelze mechanicky porovnávat počty podpisů nutných pro kandidaturu u obou těchto způsobů²³⁴.

2.4.1.3 Navrhované řešení

NSS má jistě pravdu, když uvádí, že každý z kandidátů má možnost ucházet se o podporu jak u občanů, tak poslanců, či senátorů. Na druhé straně je třeba otevřeně říci, že taková teze platí spíše v teoretické rovině, neboť poslanci a senátoři budou mít tendenci podpořit spíše kandidáty své strany, než stranicky neutrální osobnosti, byť ani to nemusí platit bez výjimky.

Pokusme se však na tomto místě zaměřit spíše na to, jak obvyklá je vůbec možnost, aby kandidáta navrhovali i jiné subjekty než jsou občané. K této problematice viz následující tabulka. Jelikož u ne-občanských navrhovatelů je situace podstatně

²³⁰ Usnesení NSS Vol 11/2012- 72, odst. 28

²³¹ Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 12

²³² Usnesení NSS Vol 6/2012 – 28, odst. 9

²³³ Usnesení NSS Vol 11/2012- 72, odst. 9 odlišného stanoviska

rozmanitější než u občanských, rozdělil jsem tabulku následovně: subjektem se rozumí ta instituce nebo její jednotlivci, kteří mohou navrhovat kandidáty. Podílem v instituci se rozumí podíl jednotlivců dané instituce, který je případně oprávněn navrhnout kandidáta. Požadovanými hlasy se rozumí eventuální podmínka, aby takovou kandidaturu podpořili rovněž občané svými podpisy. Není totiž úplnou výjimkou, že ačkoliv je v některé úpravě zavedena možnost aby kandidáta navrhnul jiný subjekt než přímo občané, vyžaduje se nakonec i v takovém případě získání určité podpory od občanů. Podílem podpisů je pak myšlen stejný podíl, jaký byl počítán u kandidátů občanských, tzn. podíl vyžadovaných podpisů vůči celkovému počtu oprávněných voličů.

Tabulka 9: institucionální navrhovatelé

stát	subjekt	podíl v inst.	pož. podpisy	podíl podp.
Česká republika	a) 20 poslanců z 200	10 %	-	-
	----- b) 10 senátorů z 81	----- 12,5 %	----- -	----- -
Bulharsko	politická strana ²³⁵	-	2 500 ²³⁶	0,03 %
Finsko	politická strana, která v uplynulých volbách do finského parlamentu získala alespoň 1 mandát ²³⁷ z 200 ²³⁸	0,5 %	-	-
Francie	500 volitelů ²³⁹ z přibližně 45 000 ²⁴⁰	0,11 %	-	-

²³⁴ Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 12

²³⁵ Tato strana se která se za tím účelem musí zaregistrovat alespoň 45 dnů přede dnem voleb (Čl. 132 VZBR).

²³⁶ (Čl. 133 VZBR) Až do r. 2014 bylo přitom vyžadováno 7 000 podpisů (Čl. 82 VZBR-X).

²³⁷ §54 Ústavy FI

²³⁸ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

²³⁹ Volitelem se přitom rozumí např. poslanci a senátoři, zastupitelé departmentů, starostové, poslanci EP či zastupitelé zámořských území, jakým je např. Francouzská Polynésie, či Nová Kaledonie (Čl. 1 ZVPFR).

²⁴⁰ PREUSS, Ondřej. Přímá volba prezidenta jako esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii?. In: KUDRNA, Jan. *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Karolinum, 2012, s. 151-163. ISSN 0323-0619.

Chorvatsko	politická strana ²⁴¹	-	10 000 ²⁴²	0,44 %
Irsko	a) 20 poslanců nebo senátorů ²⁴³ z celkem 226 (60 horní komora, 166 dolní komora) ²⁴⁴	8,8 %	-	-
	----- b) rady hrabství, popř. rady pěti samosprávných měst ²⁴⁵	-	-	-
Litva	politická strana ²⁴⁶	-	20 000 ²⁴⁷	0,78 %
Rumunsko	a) politická strana, politická aliance	-	200 000 ²⁴⁹	1,09 %
	----- b) registrované organizace občanů z národnostních menšin ²⁴⁸	-	-	-
Slovensko	15 poslanců ²⁵⁰ ze 150 ²⁵¹	10 %	-	-
Slovinsko	a) 10 poslanců ²⁵² z 90 ²⁵³	11,1 %	-	3,3 %
	----- b) politická strana ²⁵⁴	-	3 poslanci nebo 3 000 občanů	0,18%

Jak je z tabulky patrné, rozmanitost subjektů, které mohou navrhnout kandidáty vedle občanů, je poměrně velká. Z toho důvodu jsem se rozhodl zavést pro ně nějaký

²⁴¹ Čl. 7 ZVPCH

²⁴² Čl. 8 ZVPCH

²⁴³ Čl. 12 Ústavy IR

²⁴⁴ HOUSES OF THE OIREACHTAS. *Dáil Éireann* [online]. 2014 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://www.oireachtas.ie/parliament/about/dail/>

²⁴⁵ (Čl. 12 Ústavy IR). Mezi tato samosprávná města patří Cork, Dublin, Galway, Limerick a Waterford, jak uvádí Čl. 21 Zákona o místní správě z roku 1898.

²⁴⁶ §35 ZPVLI

²⁴⁷ Čl. 79 Ústavy LI

²⁴⁸ Čl. 4 ZVPRU

²⁴⁹ Čl. 27 ZVPRU

²⁵⁰ Čl. 101 Ústavy SK

²⁵¹ Čl. 73 Ústavy SK

²⁵² Čl. 11 ZVPR SL

²⁵³ Čl. 80 Ústavy SL

²⁵⁴ Čl. 10 ZVPR SL

zastřešující název, a sice navrhovatelé, resp. kandidáti *institucionální*. Jestliže tedy budu dále hovořit o institucionálních navrhovatelích nebo kandidátech, pak tím mám na mysli obecně všechny ty navrhovatele a kandidáty, kteří nejsou občanství.

Nyní se však již podrobněji zaměříme na data v tabulce. Hned na první pohled je zřejmé, že institucionální navrhovatelé nejsou žádným českým specifíkem, neboť v nějaké formě existují u deseti států z porovnávaných čtrnácti. Pouze občanské kandidáty tak má jen Kypr, Polsko, Portugalsko a Rakousko.

Institucionální kandidáty pak můžeme rozdělit do dvou základních skupin. Do první skupiny, kam patří i Česká republika, jsem zařadil úpravy, které pro podporu kandidatury vyžadují pouze určitý počet zákonodárců, popř. jiných veřejných osob. Společně pak budu všechny tyto navrhovatele nazývat jako *čistě-institucionální*. Druhou skupinu tvoří úpravy, které sice dávají oprávnění navrhnout kandidáta rovněž určité instituci (zpravidla politické straně), nicméně taková kandidatura musí být následně podpořena ještě určitým počtem občanů, což staví tyto kandidáty velice blízko ke kandidátům občanským. I z toho důvodu jsem se rozhodl nazvat tuto druhou skupinu jako kandidáty *občansko-institucionální*.

Na tomto místě jsem se ne zcela systematicky rozhodl popsat úpravu slovinskou. Důvod je přitom prostý. Jedná se o úpravu, která obsahuje vlastně všechny možné typy navrhovatelů, tedy jak ty občanské, občansko-institucionální, tak čistě-institucionální a dokonce velmi specifický a ojedinělý případ institucionálně-institucionální. Vzhledem k tomu, že slovinská úprava je dle mého názoru zbytečně komplikovaná a místy nepřehledná, neuvádím ji zde jako příklad k inspiraci, ale spíše jako přehled. Přehled o tom, jak mohou být nastaveny jednotlivé typy navrhovatelů v praxi a jak je lze vzájemně kombinovat. V případě Slovinska tedy může být kandidát nominován:

a) občansky:

-5 000 voliči²⁵⁵

b) občansko-institucionálně:

-politickou stranou + 3000 voliči²⁵⁶.

c) čistě institucionálně:

-alespoň 10 poslanci²⁵⁷

²⁵⁵ Čl. 13 ZVPR SL

²⁵⁶ Čl. 12 ZVPR SL

²⁵⁷ Čl. 11 ZVPR SL

- d) institucionálně-institucionálně:
 -politickou stranou + alespoň 3 poslanci²⁵⁸.

Jak jsem řekl, taková kombinace je dle mého neúčelná, nicméně při pohledu na jednotlivé možnosti lze lépe pochopit, na čem jsou založeny jednotlivé způsoby navrhování kandidáta. Vzhledem k tomu, že občanský způsob byl již rozebrán v předcházejících kapitolách, budou dále vysvětleny způsoby zbývající, tzn. čistě institucionální a občansko-institucionální. Způsob označený ve slovinském případě jako institucionálně-institucionální je spíše raritou a dále se jím proto nezabývám.

2.4.1.4 Čistě-institucionální kandidáti

Čistě institucionální navrhovatelé, resp. kandidáti jsou skupinou, která by nás vzhledem k české úpravě měla zajímat nejvíce. Do této skupiny patří celkem šest zemí, které jsou uvedeny v následující tabulce:

Tabulka 10: čistě-institucionální navrhovatelé

stát	subjekt	podíl (celek)
Česká republika	20 poslanců z 200	10 %
	10 senátorů z 81	12,5 %
Finsko*	politická strana, která v uplynulých volbách do finského parlamentu získala alespoň 1 mandát ²⁵⁹ z 200 ²⁶⁰	0,5 %
Francie**	500 volitelů ²⁶¹ z přibližně 45 000 ²⁶²	0,11 %
Írsko	20 poslanců nebo senátorů ²⁶³ z celkem 226 (60 horní	8,8 %

²⁵⁸ Čl. 12 ZVPR SL

²⁵⁹ §54 Ústavy FI

²⁶⁰ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

²⁶¹ Volitelem se přitom rozumí např. poslanci a senátoři, zastupitelé departmentů, starostové, poslanci EP či zastupitelé zámořských území, jakým je např. Francouzská Polynésie, či Nová Kaledonie (Čl. 1 ZVPFR).

²⁶² PREUSS, Ondřej. Přímá volba prezidenta jako esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii?. In: KUDRNA, Jan. *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Karolinum, 2012, s. 151-163. ISSN 0323-0619.

	komora, 166 dolní komora) ²⁶⁴ ----- rady hrabství, popř. rady pěti samosprávných měst ²⁶⁵	-----
Slovensko	15 poslanců ²⁶⁶ ze 150 ²⁶⁷	10 %
Slovinsko***	10 poslanců ²⁶⁸ z 90 ²⁶⁹ politické strany ²⁷⁰	11,1 % 3,3 %
celkem		7,1 %

*Finsko sice jako navrhuující subjekt uvádí politickou stranu, nicméně důležitá je zde především vazba na onen mandát a právě z toho důvodu bylo Finsko zařazeno do uvedené skupiny

**Počet 45 000 volitelů je přibližný z toho důvodu, že se jedná o poměrně proměnlivou skupinu osob a přesný počet je jen velmi těžké stanovit, podrobněji viz dále.

***Slovinsko představuje ideální příklad spojení mezi skupinou kandidátů čistě-institucionálních a občansko-institucionálních navrhovatelů. Z toho důvodu je zařazeno do obou skupin, podrobněji viz dále.

V rámci této skupiny je hlavním ukazatelem podíl zákonodárců z jejich celkového počtu, kteří musí podpořit příslušného kandidáta. Celkový průměr činí 7,1 %, což by znamenalo, že český požadavek 10 %, popř. 12,5 % zákonodárců se může jevit jako spíše vysoký. Při bližším pohledu vidíme, že o snížení celkového průměru se postarala velmi specifická úprava francouzská, která je s českým případem víceméně neporovnatelná. Pokud jde o země s klasickou „poslaneckou“ variantou podobnou té české, je zřejmé, že rozdíly jsou velmi malé, kde výjimkou je úprava Finska. Český požadavek 20 poslanců a 10 senátorů se tak v tomto směru nijak nevymyká a jeví se jako přiměřený.

Spíše pro zajímavost lze na tomto místě zmínit úpravou francouzskou, a to právě pro její jedinečnost vzhledem k ostatním zemím. Jak je uvedeno v tabulce, kandidatuře příslušné osoby musí vyjádřit podporu alespoň 500 volitelů. Za ty se považují ti občané,

²⁶³ Čl. 12 Ústavy IR

²⁶⁴ HOUSES OF THE OIREACHTAS. *Dáil Éireann* [online]. 2014 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://www.oireachtas.ie/parliament/about/dail/>

²⁶⁵ (Čl. 12 Ústavy IR). Mezi tato samosprávná města patří Cork, Dublin, Galway, Limerick a Waterford, jak uvádí Čl. 21 Zákona o místní správě z roku 1898.

²⁶⁶ Čl. 101 Ústavy SK

²⁶⁷ Čl. 73 Ústavy SK

²⁶⁸ Čl. 11 ZVPR SL

²⁶⁹ Čl. 80 Ústavy SL

kteří zastávají některou z funkcí jako je poslanec a senátor Národního shromáždění, zastupitel departementu²⁷¹, starosta, poslanec EP či zastupitel zámořského území, jakým je např. Francouzská Polynésie, či Nová Kaledonie²⁷². Tento výčet je však pouze demonstrativní, neboť okruh všech funkcionářů oprávněných nominovat kandidáta na prezidenta republiky je poměrně rozsáhlý a v praxi se týká přibližně 45 000 osob²⁷³. Seznam všech volitelů se uveřejňuje v Úředním věstníku²⁷⁴ a to i s uvedením informace o tom, jakého kandidáta dotyčný volitel svým hlasem podpořil. Důležitá je podmínka, že kandidáta musí podpořit funkcionáři z alespoň třiceti různých departementů (celkový počet departementů je přitom sto²⁷⁵) a nominace z jednoho departementu nesmí přesáhnout desetinu všech obdržených nominací²⁷⁶. Obě tyto podmínky představují poměrně značné ztížení možnosti získat příslušnou nominaci, neboť kladou jisté požadavky na plošnou podporu daného kandidáta a jsou naopak nevýhodné pro kandidáty s podporou silně koncentrovanou pouze v určitých regionech. Kromě toho, každý funkcionář může udělit pouze jeden hlas, a to i když zastává současně více funkcí, se kterými je spojeno nominační oprávnění.²⁷⁷

O přenositelnosti francouzské úpravy do českého prostředí spíše pochybuji, nicméně byla by škoda takovou možnost apriori vyloučit, minimálně v teoretické rovině. Snaha zapojit do nominačního procesu u institucionálních kandidátů více veřejných subjektů než jsou jen poslanci a senátoři, není myslím obecně na škodu. Lze si tak představit, že kandidát by musel získat např. 50 nominačních hlasů od poslanců, senátorů, poslanců EP, hejtmanů, či starostů u obcí nad 5 000 obyvatel (těch bylo v ČR k 1. 1. 2014 na 273²⁷⁸).

²⁷⁰ Čl. 10 ZVPR SL

²⁷¹ Administrativní jednotka, obdoba českých vyšších územních samosprávných celků- krajů.

²⁷² Čl. 1 ZVPFR

²⁷³ PREUSS, Ondřej. Přímá volba prezidenta jako esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii?. In: KUDRNA, Jan. *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Karolinum, 2012, s. 151-163. ISSN 0323-0619.

²⁷⁴ §6 Vyhlášky implementující Zákon o volbě prezidenta republiky 62-1992 z 6. listopadu 1962

²⁷⁵ MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Francie: Základní informace o teritoriu* [online]. 2014 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/francie/

²⁷⁶ Čl. 1 ZVPFR

²⁷⁷ §6 Vyhlášky implementující Zákon o volbě prezidenta republiky 62-1992 z 6. listopadu 1962

²⁷⁸ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Statistiky: Počty obyvatel v obcích* [online]. 2014 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>

Druhým výrazně odlišným případem je Finsko. Zde je situace oproti zemím jako je Česká republika odlišná v tom, že kandidáta nenominují přímo sami poslanci, ale politické strany. Taková strana však v uplynulých volbách do finského parlamentu (*Eduskunta*) musela získat alespoň jeden mandát²⁷⁹. Uvedený stav tedy umožňuje, aby de facto jediný poslanec (de iure strana ze které pochází) z celkového počtu dvou set, mohl navrhnout kandidáta na prezidenta. Vyjádřeno podílem, institucionálnímu kandidátovi postačuje získat podporu 0,5 % členů příslušné instituce (srov. ČR kde je tato hodnota 10% poslanců nebo 12,5 % senátorů). Tento velmi benevolentní přístup je zajímavý i z toho důvodu, že současně možná občanská kandidatura vyžaduje ve Finsku podporu nejméně 20 000 voličů²⁸⁰, což znamená, že občanský kandidát musí pro svoji podporu získat 0,48 % těchto voličů. Hodnota 0,48 % přitom představuje lehký nadprůměr ve srovnání s požadavky na občanské kandidáty v ostatních zemích.

Vrátíme-li se tak k námitkám občanských kandidátů, že 20 poslanců nebo 10 senátorů nepředstavuje dostatečně silnou podporu, můžeme tento argument porovnat právě s úpravou finskou. V České republice musí získat občanskí kandidáti podporu 0,59 % voličů, institucionální pak 10 %, resp. 12,5 % zákonodárců. Ve Finsku sice musí občanskí kandidáti získat podporu 0,48 % voličů, což je podobné úpravě české, ale současně pro institucionální kandidaturu postačuje získat 0,5 % (!) zákonodárců. Rozdíl je zřejmý na první pohled a dokládá, že česká úprava patří spíše k těm, které jsou vůči institucionálním kandidátům přísnější.

2.4.1.5 Občansko-institucionální kandidáti

Skupina s občansko-institucionálními navrhovateli a kandidáty čítá celkem pět států. Ačkoliv by se mohla pro českou úpravu jevit na první pohled jako méně důležitá, opak je dle mého názoru pravdou, jak se pokusím vysvětlit dále. Pro větší přehlednost opět uvedena tabulka:

²⁷⁹ §54 Ústavy FI

Tabulka 11: občansko-institucionální navrhovatelé

stát	subjekt	požadované podpisy	podíl hlasů
Bulharsko	politická strana ²⁸¹	2 500 ²⁸²	0,03 %
Chorvatsko	politická strana ²⁸³	10 000 ²⁸⁴	0,44 %
Litva	politická strana ²⁸⁵	20 000 ²⁸⁶	0,78 %
Rumunsko	a) politická strana, politická aliance ----- b) registrované organizace občanů z národnostních. menšin ²⁸⁷	200 000 ²⁸⁸ ----- -	1,09 % ----- -
Slovinsko	politická strana ²⁸⁹	3 000 občanů 3 poslanci	0,18 %

Skupina občansko-institucionálních navrhovatelů představuje velmi specifickou kategorii. Ačkoliv kandidáti jsou zde de iure navrhováni politickou stranou, musejí de facto, podobně jako ti občanští, ještě navíc získat určitý počet podpisů od voličů. Až na velmi specifický případ Slovinska, je přitom výše požadovaných podpisů vždy stejná, jako v případě občanských kandidátů dané země. Platí totiž, že všechny uvedené země vedle sebe připouštějí jak klasické občanské, tak tyto institucionálně-občanské kandidáty. Od klasických občanských kandidátů se tak tito liší pouze v tom, že navrhujícím subjektem není občan, ale politická strana, ovšem všechny náležitosti a podmínky, včetně sbírání podpisů, jsou pak již pro oba typy kandidátů stejné.

Vrátíme-li se k české úpravě a uvážíme-li, že neúspěšní občanští kandidáti na prezidenta namítali především velkou časovou a finanční náročnost spojenou se sběrem

²⁸⁰ §54 Ústavy FI

²⁸¹ Tato strana se která se za tím účelem musí zaregistrovat alespoň 45 dnů přede dnem voleb (Čl. 132 VZBR).

²⁸² (Čl. 133 VZBR) Až do r. 2014 bylo přitom vyžadováno 7 000 podpisů (Čl. 82 VZBR-X).

²⁸³ Čl. 7 ZVPCH

²⁸⁴ Čl. 8 ZVPCH

²⁸⁵ §35 ZPVLI

²⁸⁶ Čl. 79 Ústavy LI

²⁸⁷ Čl. 4 ZVPRU

²⁸⁸ Čl. 27 ZVPRU

²⁸⁹ Čl. 10 ZVPR SL

podpisů a současně ne-reprezentativnost podpory od poslanců a senátorů, je zřejmé, že zavedením občansko-institucionálních navrhovatelů lze tyto sporné body velmi jednoduše odstranit. V zásadě tak lze vytvořit stav, kdy na jedné straně umožníme kandidátům, aby měli punc kandidáta stranického, tedy aby byli úzce spojeni s historií, pověstí, či idejemi svojí strany, ale na druhé straně jim uložíme stejné břemeno shánění podpisů, jaké musí nést kandidáti občanští. Potřebné finanční a časové náklady budou tím pádem stejné a rovněž namítaná ne-reprezentativnost podpory od poslanců a senátorů bude překryta podporou od občanů (byť to ještě neznamená, že tato ne-reprezentativnost tu skutečně dána je, viz bod 2.4.1.2). V případě, že by k takové změně mělo dojít, je pak ještě ke zvážení, zda trvat na podpoře od 20 poslanců, nebo 10 senátorů, nebo umožnit, aby kandidáta nominovala buď jakákoliv politická strana, nebo např. jen ta zastoupená v parlamentu. Je totiž zřejmé, že v okamžiku kdy by musel institucionální kandidát rovněž shánět 50 000 podpisů, postrádá požadavek nominace od 20 poslanců, či 10 senátorů smysl. Naopak, pokud by měl současně splnit jak podmínku 10/20 zákonodárců, tak podmínku 50 000 občanů, dostal by se oproti kandidátům občanským do velké nevýhody.

Z uvedených důvodů tedy považuji výše popsany systém za velmi vhodný i pro českou úpravu a je dle mého soudu velkou výzvou pro zákonodárce, aby se podobnou úvahou při novelizaci stávající úpravy zaobíral. Můj konkrétní návrh je pak následující. Kandidáta může, mimo občana, navrhnout také politická strana, či hnutí, jejichž člen vykonává v době nominace funkci poslance, či senátora. Takový kandidát musí následně získat pro svoji kandidaturu podporu 50 000 občanů oprávněných volit prezidenta republiky.

2.4.1.6 Kandidáti na vlastní návrh

Spíše pro zajímavost doplňuji velmi specifickou kategorii kandidátů, kteří nepotřebují získat žádnou nominaci, resp. mohou se nominovat sami. Takové případy můžeme z porovnávaných zemí nalézt ve dvou úpravách. Navrhnout sám sebe může kandidát v případě Litvy²⁹⁰, a také Irska. Zatímco však v případě Litvy může být takovou osobou kdokoliv, v případě Irska má tuto výsadu pouze bývalý prezident²⁹¹. Důležité však je, že zatímco litevský kandidát musí následně shromáždit 20 000 podpisů

²⁹⁰ §35 ZPVLÍ

jako kdokoliv jiný²⁹², v irském případě samotný status bývalého prezidenta dostačuje k tomu, aby dotyčný bez dalšího mohl získat status kandidáta a účastnit se voleb.

Jakkoliv nepovažují přijetí irského modelu za nezbytné, stojí dle mého názoru alespoň za úvahu. Bez ohledu na sympatie či antipatie ke konkrétnímu prezidentovi je možná dobré připustit, že samotný status prezidenta jej ve společnosti staví do zvláštní role. Jakkoliv by byl jistě nesmysl považovat takovou osobu za nějak nadřazenou, je na druhé straně myslím vhodné připustit, že prezidentský úřad s sebou zkrátka jisté společenské postavení nese. Osobně si tak umím představit, že např. kandidát končící ve funkci prezidenta, který bude chtít kandidovat i v následujícím období, bude mít zkrátka možnost účastnit se nové volby bez potřeby shánět např. 50 000 podpisů. Samozřejmě nelze říci, že shánění podpisů je nějakým způsobem nedůstojné. Raději bych však v tomto směru umožnil stávajícímu prezidentovi nerušený výkon jeho mandátu až do konce funkčního období, namísto toho, aby začal několik měsíců před volbou shánět na ulicích podpisy pro další volbu.

2.4.2 Nepřípustná kombinace přímé a nepřímé účasti občanů

Poměrně samostatný typ námítky podané ze strany kandidátů tvoří ta, že oprávnění poslanců a senátorů nominovat kandidáta má povahu „předvýběru“, kterým dochází ke kombinaci přímé a nepřímé účasti občanů na správě věcí veřejných. Tedy to, že poslanci a senátoři nominují, je účast nepřímá, a to, že občané takového kandidáta následně volí, je správa přímá. Takový stav má být v rozporu s Čl. 21 odst. 1 Listiny, který stanoví, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo, nebo svobodnou volbou svých zástupců. Rozpor spatřovali někteří kandidáti v tom, že Listina předpokládá uplatnění buď jedné, nebo druhé formy účasti (přímo, či nepřímo), nikoliv kombinaci obou²⁹³.

Tato námitka nebyla ze strany NSS a ÚS příliš řešena, resp. argumenty NSS a ÚS k této věci mířily spíše na obhájení existence institutu parlamentních kandidátů. Odpověď na vznesenou námitku tak podle mého názoru dává např. M. Antoš: „*Přímá volba prezidenta republiky, jakkoliv to svádí, není projevem přímé, nýbrž nepřímé demokracie: občané si volí svého zástupce, který se teprve bude podílet na správě*

²⁹¹ Čl. 12 Ústavy IR

²⁹² Čl. 79 Ústavy LI

²⁹³ Nález Pl.ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 13

veřejných věcí. O žádnou kombinaci tedy nejde. Kromě toho formulace Čl. 21 rozhodně není disjunktivní. Tatáž situace, tedy možnost vybírat jen z kandidátů navržených politickými stranami, je i u Poslanecké sněmovny, krajů a Evropského parlamentu.²⁹⁴ S uvedeným nelze než souhlasit a otázku domnělé kombinace přímé, či nepřímé demokracie považují tímto za vyřešenou.

2.4.3 Chybějící mandát pro volbu prezidenta v roce 2014

Některými kandidáty bylo namítnuto, že všichni poslanci a ani většina senátorů nemají pro volbu v roce 2013 od voličů mandát k navržení kandidáta pro přímou volbu. Důvodem má být fakt, že v době kdy byli zvoleni, nebyla přímá volba v České republice zavedena²⁹⁵.

NSS, ani ÚS se touto námitkou žádným způsobem nezabývaly. Na tomto místě nelze než obecně podotknout, že úroveň, s jakou si daly NSS a ÚS záležet na vypracování argumentace u jednotlivých kandidátů, byla značně kolísavá. Zatímco u některých z nich si daly NSS a ÚS na zdůvodnění svého rozhodnutí opravdu záležet, jindy jej odbyly velmi stroze, což je i tento případ. Jednoduše řečeno, zodpovězení námitky někdy záleželo na tom, kdo ji zkrátka podal.

Vraťme se však k věci. Je zřejmé, že v tomto případě se jedná o jakousi ad hoc stížnost, neboť s dalšími volbami do Poslanecké sněmovny a Senátu tento údajný problém s absencí mandátu k navržení prezidenta nutně odpadne.

Vzhledem k volbám v roce 2013 je však jistě pravdou, že v okamžiku, kdy byli tito poslanci (rok 2010) a senátoři (roky 2008, 2010, 2012) voleni, ještě nebyla platná ani účinná právní úprava, která by počítala s přímou volbou prezidenta. Výjimku tvoří pouze senátoři zvolení v roce 2012, neboť tehdejší volby se konaly přibližně měsíc poté, kdy zákon o volbě prezidenta republiky vstoupil v platnost. Na druhé straně je dle mého názoru třeba si uvědomit, jak je vlastně mandát poslance a senátora konstruován a zda je možno přistoupit na argumentaci stěžovatele, že tito poslanci a senátoři tento mandát neměli. Jako vodítko použiji slib skládaný poslanci či senátory po jejich zvolení: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony.*

²⁹⁴ ANTOŠ, Marek. Marek Antoš: Okamurova stížnost o něco vážněji. *Jiné právo* [online]. 2012 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/12/marek-antos-okamurova-ustavni-stiznost.html>

²⁹⁵ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 4

*Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí*²⁹⁶. Mandát tedy můžeme chápat jako souhrn oprávnění poslance či senátora, který má být vykonáván v souladu s tímto slibem. S tím souvisí i zmíněná povinnost v obecné (!) rovině zachovávat Ústavu a zákony. Představa, že nastupující poslanec či senátor při slibu vymezí přesně jaké zákony a v jakém znění bude dodržovat, je zkrátka nereálná. Bylo by tak neudržitelné, pokud by měl být mandát poslance a senátora omezen pouze na výkon těch činností, které mu v okamžiku skládání slibu přiznává Ústava a zákony. Tak například pokud by v průběhu volebního období došlo ke změně zákona, která by zaváděla možnost konání obecného referenda a to na návrh řekněme alespoň 50 poslanců, nemohlo by se takové referendum konat až po dobu 5 let, neboť stávající zákonodárci by jej neměli mandát vyhlásit. Na druhé straně, pokud by zákon například v průběhu volebního období odňal Senátu oprávnění vracet zákony Poslanecké sněmovně, měli by senátoři podle argumentace stěžovatele tyto zákony vracet jaksí natruc dále až do konce svého mandátu, neboť v době jejich zvolení tuto pravomoc měli.

Klíčové tedy je, aby poslanec a senátor Ústavu a zákony dodržovali v aktuálně účinném znění, nikoliv ve znění účinném v době jejich zvolení. Ačkoliv tak v době jejich zvolení nebylo zřejmé, že navrhovat kandidáta na prezidenta budou právě oni, je-li následný výkon takového práva v souladu s aktuálně účinnou úpravou, jde o výkon v rámci jejich mandátu. Argument stěžovatele však pokulhává i z následujícího důvodu. Je pravda, že voliči spíše nepočítali s tím, že poslanci a senátoři budou navrhovat kandidáty na prezidenta. S čím však tedy počítali? V souladu s úpravou účinnou v době voleb těchto poslanců a senátů jedině s tím, že tito poslanci a senátoři budou prezidenta dokonce sami volit.

2.5 Lhůta pro podání opravného prostředku proti odmítnutí kandidátní listiny

Proti rozhodnutí o odmítnutí, nebo naopak rozhodnutí o zaregistrování kandidátní listiny mohou navrhovatelé a kandidáti podat stížnost do 2 pracovních dnů

²⁹⁶ Čl. 23 Ústavy ČR

od doručení takového rozhodnutí²⁹⁷. O stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud²⁹⁸, a to do 15 dnů ode dne doručení takové stížnosti²⁹⁹.

2.5.1.1 Námitky

Někteří kandidáti na tomto místě namítali protiústavnost takto krátké dvoudenní lhůty s poukazem na to, že obecná lhůta pro podání žaloby podle SŘS je dva měsíce³⁰⁰. Takto krátká lhůta má vést fakticky k zamezení přístupu k soudu ve smyslu Čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny³⁰¹.

2.5.1.2 Názory na uvedenou problematiku

NSS na to uvádí, že kandidáti mohou sice podat stížnost nejdéle do 2 pracovních dnů od doručení takového rozhodnutí, nicméně za doručené se rozhodnutí považuje až třetím dnem ode dne vyvěšení na úřední desce Ministerstva vnitra. Z uvedeného tak plyne, že napadená dvoudenní lhůta, je ve skutečnosti přinejmenším pětidenní (tři dny ode dne vyvěšení plus dva dny počínaje třetím dnem od vyvěšení)³⁰². Protože se pak do běhu lhůty nezapočítávají soboty, neděle a státní svátky, může být tato lhůta dle okolností i delší³⁰³.

Srovnávání této lhůty s obecnou dvouměsíční zpochybnil ÚS, který upozornil, že protiústavnost lhůty lze posuzovat pouze v širším kontextu, resp. s dalšími aspekty, které k uplatnění lhůty přistupují. Zde je tímto kontextem fakt, že se jedná o opravný prostředek týkající se registrace kandidáta ve volbách. Z toho důvodu není taková lhůta srovnatelná s jinými typy prostředků ochrany ve správním soudnictví, ale pouze s obdobnými opravnými prostředky³⁰⁴. Touto cestou se ubíral i NSS když uvedl, že ve věcech volebních není taková dvoudenní lhůta neobvyklá a stejně platí například proti odmítnutí kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce, do zastupitelstev krajů (tam dokonce bez ohledu na to zda jde o pracovní dny či nikoliv), volby do obou komor Parlamentu České republiky i do Evropského parlamentu. Smyslem takto krátké lhůty

²⁹⁷ §65 ZVPR ČR

²⁹⁸ §68 ZVPR ČR

²⁹⁹ §89 SŘS, uvedeno v usnesení NSS Vol 11/2012- 63, odst. 3

³⁰⁰ § 72 SŘS

³⁰¹ Nález Pl.ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 10

³⁰² Usnesení NSS Vol 11/2012- 63, odst. 39

³⁰³ Usnesení NSS Vol 11/2012- 63, odst. 40

³⁰⁴ Nález Pl.ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 50

má být co možná nejvíce zkrácit dobu pochybností o zákonnosti průběhu voleb a co nejdřívější vymezení konečného okruhu kandidátů. NSS zde odkazuje na jiné rozhodnutí ÚS, který toto již dříve označil za „celospolečenský a ústavně zcela konformní zájem, proti němuž neobstojí „*případné individuální zájmy stěžovatele*“³⁰⁵. Vedle toho NSS dále uvedl, že stěžovatel mohl kdykoliv v průběhu řízení před NSS konkretizovat svá tvrzení, čímž se měla faktická lhůta pro zpracování stížnosti prodloužit z již zmíněných pěti dnů na dva týdny³⁰⁶.

Na závěr NSS poznamenal, že sám kandidát přeci podal stížnost včas, ba dokonce ještě den před uplynutím této lhůty³⁰⁷. Tak jako na jiných místech se musím nad tímto argumentem NSS (a následně i ÚS) krátce pozastavit. Uvedené soudy zde dávají kandidátovi k tíži vlastně to, že vlastně splnil ona pravidla, která napadá. Proti tomu se konec konců ohradil sám stěžovatel, když uvedl, že nesouhlasí s tím, aby mu NSS vytýkal včasné podání návrhu³⁰⁸. Mám rovněž za to, že vytýkat kandidátovi splnění zákonné podmínky je opravdu špatný způsob argumentace, zvláště když jde z úst NSS a ÚS.

2.5.1.3 Navrhované řešení

Pro lepší možnost zvážení argumentů obou stran uvádím tabulku s údaji z ostatních porovnávaných zemí v dané věci.

Tabulka 12: opravné prostředky proti odmítnutí kandidátní listiny

stát	opr. prostředek	lhůta pro podání*	rozh. orgán **	lhůta pro rozh.
ČR	ANO	2 dny ³⁰⁹	NSS ³¹⁰	15 dnů ³¹¹
Bulharsko	ANO	3 dny ³¹²	NSS ³¹³	3 dny ³¹⁴
Finsko	NE	-	-	-

³⁰⁵ Usnesení NSS Vol 11/2012- 63, odst. 41

³⁰⁶ Nález Pl.ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 27

³⁰⁷ Usnesení NSS Vol 11/2012- 63, odst. 42

³⁰⁸ Nález Pl.ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 11

³⁰⁹ §65 ZVPR ČR

³¹⁰ §68 ZVPR ČR

³¹¹ §89 SŘS

³¹² Čl. 58 VZBR

³¹³ Čl. 57 VZBR

³¹⁴ Čl. 58 VZBR

Francie	NE	-	-	-
Chorvatsko	ANO	2 dny ³¹⁵	volební komise ³¹⁶	2 dny ³¹⁷
Irsko	ANO	bez lhůty	VS ³¹⁸	2 dny ³¹⁹
Kypr	ANO	bez lhůty	-	-
Litva	ANO	bez lhůty	NSS	2 dny ³²⁰
Polsko	ANO	2 dny	NS	3 dny ³²¹
Portugalsko	ANO	1 den ³²²	ÚS ³²³	1 den ³²⁴
Rakousko	NE	-	-	-
Rumunsko	ANO	1 den	ÚS	2 dny ³²⁵
Slovensko	ANO	3 dny	NS	5 dnů ³²⁶
Slovinsko	ANO	2 dny	příslušný správní soud	2 dny ³²⁷
celkem		2 dny****		3,7 dne

* v některých případech byly tyto lhůty uvedeny v hodinách, ovšem pro lepší porovnání jsou v tabulce všechny uváděny ve dnech

** pro jednoduchost jsou použité obecné zkratky: ÚS-Ústavní soud, NSS-Nejvyšší správní soud, NS-Nejvyšší soud, VS-Vrchní soud

***výsledný průměr je počítán pouze u států, které vůbec připouští opravný prostředek a které za tím účelem rovněž stanovují lhůtu pro jeho uplatnění

Jak je z uvedené tabulky zřejmé, porovnávané státy můžeme rozdělit do několika skupin. V první řadě jsou to ty, které opravné prostředky proti zamítnutí kandidátní listiny vůbec nepřipouštějí. Do této skupiny patří Finsko, Francie a Rakousko. Takový přístup je však poměrně hojně kritizován ze strany skupiny GRECO či OBSE,

³¹⁵ Čl. 45 ZVPCH

³¹⁶ Čl. 45 ZVPCH

³¹⁷ Čl. 45 ZVPCH

³¹⁸ Čl. 57 ZVPIR

³¹⁹ Čl. 24 ZVPIR

³²⁰ §18 ZPVL

³²¹ Čl. 300 VZPL

³²² Čl. 24 ZVPR PR

³²³ Čl. 24 ZVPR PR

³²⁴ Čl. 25 ZVPR PR

³²⁵ Čl. 31 ZVPRU

³²⁶ §250zb ZPVV

³²⁷ Čl. 105 ZVSR SL

neboť kandidátům zkrátka nezaručuje dostatečnou možnost obrany jejich politických práv³²⁸.

Druhou skupinu tvoří státy, které dávají možnost opravného prostředku a jeho uplatnění neváží na konkrétní lhůtu. Z tohoto pohledu jsou tak ke kandidátům velmi benevolentní. Jedná se přitom o případ Irska, Kypru a Litvy. Na tomto místě však zcela otevřeně přiznávám, že přes veškerou vynaloženou snahu nejsem schopen zaručit, že případná lhůta nemůže být stanovena v některém z jiných předpisů, než které byly v dané zemi předmětem mého srovnání. Tuto skupinu států je tak třeba brát v tomto ohledu s jistou rezervou, neboť zkrátka platí, že prokázat něco co není, je podstatně obtížnější, než prokázat něco, co je.

Třetí a poslední skupinu, do které spadá rovněž Česká republika, tvoří státy, které opravné prostředky připouštějí a zároveň stanovují jasnou lhůtu pro jejich uplatnění. Tato skupina je nejpočetnější a čítá osm států. Jak je z tabulky rovněž zřejmé, průměrná délka lhůty činí v této skupině přesně 2 dny.

S ohledem na výše uvedené považuji stávající českou úpravu za dostatečnou a přiměřenou. Důležitý je především fakt, že oproti některým jiným úpravám přezkum rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny vůbec připouští. Pokud jde o lhůtu pro podání takové stížnosti, představuje česká úprava ideální průměr mezi všemi srovnávanými zeměmi. Argumenty stěžovatelů tak nepovažuji za příliš relevantní.

Zajímavá je nakonec spíše lhůta pro rozhodnutí instituce, která se stížností zabývá. Jestliže NSS má v českém případě na rozhodnutí 15 dnů, jedná se vzhledem k úpravám ostatních států ke zcela zjevnému vybočení z obvyklých mezí, kde taková lhůta činí nejčastěji 1-3 dny. V zásadě však netvrdím, že by taková lhůta 15 dnů musela být sama o sobě na závadu. Jistě, doba nejistoty se tímto prodlužuje, ale na druhé straně rozhodnutí o nominacích je rozhodnutím zásadní povahy a mírné prodloužení takové lhůty se může ve výsledku ukázat jako prospěšné. Diskuze o konkrétní délce je však jistě možná.

³²⁸ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF AUSTRIA: PRESIDENTIAL ELECTION 25 April 2010 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*. Warsaw, 2010.

2.6 Propustnost jednotlivých úprav

Tento oddíl je zde uveden spíše pro zajímavost. Má totiž ilustrovat, nakolik jsou porovnávané úpravy ve skutečnosti propustné a to především s ohledem na výše popisované podmínky pro získání kandidatury. Tím se tedy rozumí, kolik kandidátů dokáže při volbách skutečně splnit zákonné podmínky té které úpravy a kolik kandidátů se tak v dané zemi reálně účastní volebního klání. Pro porovnání byla vypracována následující tabulka:

Tabulka 13: počty kandidátů při posledních volbách

stát	počet kandidátů při poslední volbě
ČR	9 ³²⁹
Bulharsko	18 ³³⁰
Finsko	8 ³³¹
Francie	10 ³³²
Chorvatsko	12 ³³³
Irsko	7 ³³⁴
Kypr	11 ³³⁵
Litva	7 ³³⁶

³²⁹ Informace o kandidátech, kteří ve volbě prezidenta republiky kandidují. INFORMACE O KANDIDÁTECH, kteří ve volbě prezidenta republiky kandidují. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2012 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-kandidatech-kteri-ve-volbe-prezidenta-republiky-kandiduji.aspx>

³³⁰ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011, str. 11*. Warsaw, 2012.

³³¹ Election of the President of the Republic 2012. In: *Ministry of Justice, Finland* [online]. 2011 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://oikeusministerio.fi/en/index/currentissues/tiedotteet/2011/12/tasavallanpresidentinvaalivuon.html>

³³² Profiles: 2012 French presidential election candidates. *BBC News Europe* [online]. 2012 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://www.bbc.com/news/world-europe-16730494>

³³³ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

³³⁴ RICHIE, Rob. Irish presidential election with instant runoff voting: Voter choice without "spoilers". *Fair Vote: The Centre for Voting and Democracy* [online]. 2011 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://www.fairvote.org/research-and-analysis/blog/irish-presidential-election-with-instant-runoff-voting/>

³³⁵ Ποεδρικές Εκλογές 2013. *Eklogika: by freeideas* [online]. 2013 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: http://www.eklogika.gr/page/cyprus_elections_2013/proedrikes-ekloges-kyprou-2013-aptotelesmata

³³⁶ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & elec*

Polsko	10 ³³⁷
Portugalsko	6 ³³⁸
Rakousko	3 ³³⁹
Rumunsko	14 ³⁴⁰
Slovensko	14 ³⁴¹
Slovinsko	3 ³⁴²
průměr	9,43

Údaje v tabulce vychází z výsledků z posledních voleb, které se v příslušné zemi konaly. Na základě nich pak tedy můžeme konstatovat, že Česká republika se svými 9 kandidáty řadí vzhledem k průměru všech úprav 9,43 do takřka ideálního středu. Jistě je třeba zohlednit všechna specifika jednotlivých úprav, jak o tom bylo psáno výše a bude psáno ještě v kapitolách dalších.

Každopádně, na závěr této kapitoly můžeme na podporu stávající české úpravy uvést, že z hlediska základních parametrů ji nelze považovat jako přehnaně přísnou vůči kandidátům, resp. jako nějak vybočující z ostatních porovnávaných úprav. To samozřejmě neznamena, že by netrpěla velkým množstvím chyb. Tímto pouze konstatuji, že ve svém rámci umožňuje účast dostatečně velkému množství kandidátů.

-
- tion news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>
- 337 Wyniki glosowania. PANSTOWA KOMISJA WYBORCZA. *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. 2010 [cit. 2015-01-18]. Dostupné z: <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT1/PL/WYN/W/index.htm>
- 338 Presidente da República - 23/01/2011: Informação Detalhada - Resultados Nacionais. COMISSAO NACIONAL DE ELEICOES. *Resultado Eleitorais* [online]. 2011 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z: <http://eleicoes.cne.pt/vector/detalhe.cfm?eleicao=pr&dia=23&mes=01&ano=2011&codreg=0&local=0>
- 339 Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>
- 340 ROMANIA BIROUL ELECTORAL CENTRAL. PROCES VERBAL: Privind rezultatul votarii pentru alegerea prezidentului romaniei. 2014.
- 341 DEBNÁR, Ján. Prezidentské voľby 2014: O palác sa pobijú 14 kandidáti. *Aktuality.sk* [online]. 2014 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z: <http://www.aktuality.sk/clanok/243449/prezidentske-volby-2014-kandidati-bardos-behyl-carnogursky-fico-fischer-hrusovskyy-kiska-knazko-martinocko-melnik-mezenska-osusky-prochazka-simko/>
- 342 HACLER, Tina. Predsedniške volitve 2012: DVK: Pahor 40,00 %, Türk 35,84 %, Zver 24,16 %!. *Predsedniške volitve 2012* [online]. 2012 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z: <http://www.rtvsllo.si/predsedniske-volitve-2012/dvk-pahor-40-00-tuerk-35-84-zver-24-16/295603>

2.7 Závěr

Proces navrhování kandidátů vzbudil jak v odborné, tak i široké veřejnosti mnoho pochybností a otázek nad stávající právní úpravou. Oprávněnost, či neoprávněnost takových pochybností, jsem se pokusil dokázat v této kapitole.

Pokud jde o základní požadavek na získání 50 000 podpisů, můžeme jej i v porovnání s ostatními úpravami označit jako poměrně standardní a nijak nevybočující. Je pochopitelné, že se vždy najdou kandidáti, kteří jej nesplní a kteří díky tomu budou jeho legitimitu zpochybňovat. To však ještě nemůže být samo o sobě důvodem pro jeho snížení, či dokonce zrušení. Spolu s tímto hlavním tématem souvisela i řada dalších, např. pokud jde důstojnost sběru podpisů, lhůtu, po kterou je možno sběr provádět, či náklady se sběrem spojené. Mnoho z těchto námitek můžeme odmítnout a do značné míry o nich platí již výše uvedené konstatování, a sice, že neúspěšní kandidáti mohou subjektivně spatřovat v celém procesu mnoho nedostatků, ovšem objektivní důvody pro změnu stávající úpravy, snad vyjma zakotvení pevné lhůty pro sběr podpisů, zde spíše dány nejsou.

Jiná je situace, pokud jde o požadované údaje petentů a jejich následnou kontrolu. Ačkoliv je velmi silně prosazována myšlenka přenést sběr podpisů „z ulice“ např. na pobočky CZECHPOINTu, je myslím předčasné zcela zavrhnout stávající způsob sběru, byť by musel doznat změn, zejména pokud jde o velmi konkrétní parametry (kdo může sběr provádět, jakým způsobem jsou na ulici ověřovány a zapisovány údaje apod.). Proces následné kontroly je pak zřejmě nejzávažnějším nedostatkem v oblasti úpravy, jíž se věnuje první kapitola. Prosazení kompletní kontroly všech sesbíraných podpisů namísto do značné míry nepřesné a neobjektivní kontroly nahodilých vzorků považuji za naprosto klíčové. Stejně tak je třeba vyřešit situaci, kdy zákon vyžaduje sběr podpisů, ačkoliv následně samostatné podpisy nekontroluje.

Další téma, budící zejména mezi neúspěšnými kandidáty velké emoce, je přípuštění poslaneckých a senátorských kandidátů. Být stávající stav nemůžeme označit za bez dalšího neuspokojivý, je podle mého názoru velmi aktuální možná inspirace v některých zahraničních úpravách, které sice rozlišují kandidáty občanské a „institucionální“, nicméně podmínky pro získání kandidatury nastavují pro oba druhy kandidátů velmi podobně, zejména pokud jde o nutnost shromáždit určitý počet hlasů.

Poslední podstatná námitka poukazovala na příliš krátkou lhůtu pro podání opravného prostředku proti odmítnutí kandidátní listiny. Jak se však ukazuje, pro takovou námitku není příliš velký důvod, neboť česká úprava v tomto směru zcela odpovídá evropským standardům. Na zvážení je tak spíše změna lhůty pro rozhodnutí o takové námitce, která naopak svojí délkou 15 dnů naprosto vybočuje.

Závěrem lze říci, že česká úprava v oblasti navrhování kandidátů není rozhodně v tak špatném stavu, jak by se mohlo zdát z tvrzení některých neúspěšných kandidátů. Na druhé straně jsou v ní jistě místa, která nezbytně vyžadují provedení změn a také místa, jejichž změna není právě nezbytná, nicméně je minimálně otázkou k diskuzi.

3 Financování kampaně

Financování kampaně představuje o velmi důležitou složku celého procesu volby prezidenta, která by se měla vyznačovat transparentností a pokud možno striktním nastavením podmínek pro všechny zúčastněné tak, aby vůbec nemohly vznikat pochybnosti o zdrojích, způsobech, nebo výši takového financování.

Obecně vzato musíme bohužel konstatovat, že právní úprava v České republice je nedostatečná a v tomto okamžiku neschopná zajistit požadovanou transparentnost financování volebních kampaní. I s ohledem na to panovaly po celou dobu vedení volební kampaně pochybnosti o skutečné výši výdajů, o podezřele výhodných smlouvách některých kandidátů s mediálními agenturami a samozřejmě také o skutečných dárcích prostředků na vedení kampaně. Tato problematika úzce souvisí s financováním politických stran obecně (tedy minimálně pokud jde o financování stranických kandidátů). Opravdu účinná reforma by tak vyžadovala nejen úpravu financování prezidentských kampaní, ale také politických stran, což však již není otázka této práce.

V této kapitole nebudou víceméně využívány judikáty NSS a ÚS tak, jako tomu bylo v kapitole druhé, a to z prostého důvodu. Finanční stránka kampaně tímto způsobem řešena nebyla a ačkoliv ZVPR připouští řízení ve věci financování kampaně, žádné zásadnější rozhodnutí zde přijato nebylo. Naopak velmi hojně zde využívám právních úprav ostatních porovnávaných zemí a dále podnětů a zpráv skupiny GRECO, popř. OBSE. Na tomto místě proto považuji za vhodné tyto dvě organizace jen velmi stručně přiblížit, aby bylo zřejmé z jakých důvodů, a v jakém kontextu jsou právě výstupy těchto dvou organizací v mé práci zahrnuty.

GRECO, neboli „Skupina států proti korupci“, představuje orgán zřízený a působící v rámci Rady Evropy. Tato skupina byla založena v roce 1999, jejím sídlem je Štrasburk a v současné době čítá na 49 členů, z toho 48 evropských zemí a USA. Smyslem činnosti je přitom, jak již název napovídá, boj proti korupci a to v té nejširší rovině³⁴³. Klíčovými dokumenty jsou pro GRECO především Trestněprávní úmluva Rady Evropy proti korupci (ČR ji ratifikovala 8.9.2000) a Občanskoprávní úmluva

³⁴³ What is GRECO?. In: *Council of Europe* [online]. 2014 [cit. 2015-01-09]. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp

Rady Evropy proti korupci (ČR ji ratifikovala 24.9.2003). Další pramen představuje doporučení Rady o Kodexech chování veřejných činitelů a rezoluce Výboru ministrů o 20 vůdčích zásadách boje proti korupci³⁴⁴. Důležitý je však především způsob fungování celé skupiny. GRECO totiž v různých intervalech otevírá tzv. hodnotící kola. Takové hodnotící kolo spočívá v opakovaných návštěvách zástupců GRECO v příslušném státě, přičemž hlavním smyslem je vyvíjení tlaku na potřebné změny právní úpravy. Tento tlak je vyvíjen víceméně neformálně, především pak prostřednictvím tzv. hodnotících zpráv, které jsou vypracovány při každé návštěvě a které hodnotí postup legislativních prací směřujících k nápravě neuspokojivého stavu.

Pro moji práci se stalo klíčovým třetí hodnotící kolo otevřené k 1. lednu 2007, jehož hlavním tématem je boj proti korupci v rámci financování politických stran a volebních kampaní³⁴⁵. Ačkoliv tedy bylo třetí hodnotící kolo otevřeno v roce 2007, lze si jej představit jako kontinuální proces kontroly ve všech členských zemích, který trvá až do dnešních dnů. Pro představu lze uvést, že v závislosti na konkrétní zemi a stavu její právní úpravy vydalo GRECO za dobu trvání třetího hodnotícího kola přibližně tři až sedm hodnotících zpráv u každé ze čtrnácti porovnávaných zemí.

Tyto zprávy se pro účely mé práce staly především zdrojem kritiky ze strany GRECO, která v jejich rámci upozorňovala na problematická místa úprav jednotlivých států. Dále mi díky kontinuálnímu způsobu hodnocení poskytly tyto zprávy možnost sledovat vývoj úprav v čase. Jejich přidanou hodnotou je tedy také možnost zjistit, jakým směrem se financování prezidentských kampaní v posledních letech ubíralo, ve kterých oblastech dochází ke zmírňování a ve kterých naopak ke zpřísnění zákonné úpravy.

OBSE, neboli Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, představuje mezinárodní organizaci vzniklou transformací z původní KBSE, neboli Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě. Vznik KBSE se datuje do roku 1975, přičemž k přeměně na OBSE jako stálou organizaci s pevnou strukturou došlo až v roce 1995.

³⁴⁴ Státy proti korupci - GRECO. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-01-09]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/staty-proti-korupci-greco.aspx>

³⁴⁵ COUNCIL OF EUROPE. *GRECO Evaluations* [online]. 2014 [cit. 2015-01-09]. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp

Hlavní sídlo je ve Vídni³⁴⁶ a v současné době je jejími členy 57 států z Evropy, Asie i Severní Ameriky³⁴⁷. Rozsah působnosti OBSE je velmi široký a sahá od kontroly zbrojení, přes podporu procesu demokratizace, vzdělávání, ochrany lidských práv, svobody médií, práv menšin apod. až po kontrolní činnosti v oblasti voleb. Právě kontrola voleb ze strany pozorovatelských misí OBSE byla dalším významným zdrojem poznatků k jednotlivým právním úpravám. Výstupem těchto pozorovatelských misí jsou totiž opět jakési hodnotící zprávy, které se však na rozdíl od zpráv GRECO vždy zaměřují na zhodnocení jedné konkrétní voleb (byť v souvislosti s tím je rovněž hodnocena právní úprava dané země jako taková), a které mají také podstatně širší záběr než jen financování kampaní jako zprávy skupiny GRECO.

Lze tedy shrnout, že zatímco zprávy GRECO se zabývaly výhradně zhodnocením právní úpravy po stránce financování kampaní, zprávy OBSE se týkaly hodnocení konkrétní proběhlé volby a to ve všech aspektech, nejen těch finančních.

Tak jako v první a druhé kapitole pak i zde hrají samozřejmě velkou roli právní úpravy vybraných 14 států, ze kterých na mnoha místech čerpám³⁴⁸.

V následující části se tedy pokusím vymezit sporné body v oblasti financování kampaně v české úpravě a na základě výše uvedených zdrojů nalézt zároveň řešení těchto problémů.³⁴⁹

³⁴⁶ Dokumenty OBSE. MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČR. *Stálá mise České republiky při OSN, OBSE a ostatních mezinárodních organizacích ve Vídni* [online]. [cit. 2015-01-09]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/mission.vienna/cz/organizace_v_pusobnosti_mise/obse/cr_v_obse/index.html

³⁴⁷ Participating States. OSCE. *OSCE* [online]. 1995-2015 [cit. 2015-01-09]. Dostupné z: <http://www.osce.org/states>

³⁴⁸ Na tomto místě nezbývá než bohužel konstatovat, že do této třetí kapitoly není v plné míře zahrnuta a ve srovnání se tak ne vždy projeví úprava francouzská. Ačkoliv mne částečná absence právě této významné země osobně mrzí a považuji ji za velký nedostatek práce, vše je dáno zkrátka tím, že příslušné francouzské právní předpisy neexistují v anglickém znění, což mi bylo potvrzeno několika na sobě nezávislými subjekty z francouzské státní správy. Bohužel, anglické znění není dostupné nejen ve zcela aktuálním znění, ale ani ve zněních starších. V takovém případě by ještě bylo s pomocí někoho znalého francouzského jazyka (tak jako je tomu u právních úprav některých jiných států v mé práci) možno přeložit z originálu pouze krátké novelizované části a jinak využít právě základního překladu anglického.

³⁴⁹ Finančních srovnání, kterých je v kapitole hned několik, trpí jistou vadou. Jde např. o porovnávání výdajových limitů, limitů na dary apod. Zde je třeba uvést, že srovnání v mé práci nejsou převáděna na kupní sílu v jednotlivých zemích, která by jejich vypovídající hodnotu mohla ještě zvýšit.

3.1 Odpovědná osoba

3.1.1 Česká úprava

Hned na úvod považuji za vhodné zabývat se subjektem, který je vlastně za financování kampaně odpovědný. V české úpravě tuto odpovědnost nese tzv. volební výbor. Jeho členy mohou být fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let a nebyly zbavené způsobilosti k právním úkonům.³⁵⁰ Výbor se musí skládat nejméně ze tří a nejvýše z pěti členů. Důležité je, že jeho členem nemůže být sám kandidát na funkci prezidenta republiky. Hlavním úkolem výboru je vedení a kontrola financování volební kampaně³⁵¹. Za tím účelem musí volební výbor pověřit vedením účetnictví jednoho ze svých členů, nicméně za závazky volebního výboru, jenž má status účetní jednotky³⁵², odpovídají členové společně a nerozdílně³⁵³.

3.1.2 Zahraniční úpravy

Přehled zahraničních úprav viz následující tabulka. Sloupec „speciální subjekt“ udává, zda v dané zemi vůbec takový subjekt přímo odpovědný za kontrolu financování kampaně je, či nikoliv. Další dva sloupce pak vyjadřují, zda je povaha tohoto subjektu individuální, či kolektivní.

Tabulka 14: subjekty odpovědné za financování

stát	speciální subjekt	individuální subjekt	kolektivní subjekt
Česká republika	ANO ³⁵⁴		ANO
Bulharsko	ANO ³⁵⁵	ANO	
Finsko	NE		
Francie*	ANO ³⁵⁶	ANO	
Chorvatsko	NE		
Irsko	ANO ³⁵⁷	ANO	

³⁵⁰ Ohledně způsobilosti k právním úkonům viz bod 1.1.3 této práce s názvem „svéprávnost“.

³⁵¹ §23 ZVPR ČR

³⁵² §36 ZVPR ČR

³⁵³ §23 ZVPR ČR

³⁵⁴ §23 ZVPR ČR

³⁵⁵ Čl. 164 VZB

³⁵⁶ Čl. L52-4 VZ

³⁵⁷ Čl. 50 ZVIR

Kypr	NE		
Litva	ANO ³⁵⁸	ANO	
Polsko	ANO ³⁵⁹	ANO	
Portugalsko	ANO ³⁶⁰	ANO	
Rakousko	NE		
Rumunsko	ANO ³⁶¹	ANO	
Slovensko	NE		
Slovinsko	ANO ³⁶²	ANO	
celkem	ANO 9 / NE 5	8	1

Jak je z tabulky zřejmé, za pozitivum české úpravy lze považovat již samotný fakt, že zde vůbec je určen subjekt odpovědný za financování volební kampaně. Jak se totiž ve srovnání ukazuje, ani to není samozřejmost a hned pět států takový odpovědný subjekt neupravuje. Na straně druhé je třeba si povšimnout, že česká úprava je jediná, která takový kontrolní subjekt konstruuje jako kolektivní orgán. Ve všech ostatních zkoumaných úpravách hovoříme (s různým pojmenováním pro takovou funkci) o jediném finančním zástupci, jediné osobě, která nese odpovědnost za financování kampaně.

Problém české úpravy tedy spatřuji především v kolektivní povaze volebního výboru. Ačkoliv sice zákon uvádí, že takový výbor má ze svého středu pověřit vedením účetnictví jednoho ze svých členů, účetní jednotkou přesto zůstává výbor jako celek a v konečném důsledku mají být za závazky odpovědni všichni jeho členové. Jakkoliv se může na jedné straně zdát, že tímto dochází k vítanému rozšíření počtu odpovědných osob, je dle mého názoru takové rozšíření kontraproduktivní a to z prostého důvodu: v okamžiku, kdy za jednu věc odpovídá více osob, mají tyto osoby tendenci pro případ jakékoliv nesrovnalosti svalovat odpovědnost jedna na druhou. Tím spíše, že česká úprava v tomto směru nenabízí podrobnější úpravu, která by například řešila situace, kdy různí členové volebního výboru způsobí chyby ve financování a měla by se řešit jejich dílčí odpovědnost.

³⁵⁸ §21 ZFPS

³⁵⁹ Čl. 127 VZPL

³⁶⁰ Čl. 22 ZFPSV

³⁶¹ Čl. 26 ZFAVK

Někdo by mohl namítnout, že velmi podobné řešení zavádí úprava polská a že tedy český přístup není tak výjimečný. I v Polsku totiž pro případ, kdy finanční zmocněnec není schopen z dostupných prostředků hradit náklady vzniklé v kampani, jsou za uhrazení takových závazků odpovědni všichni členové volebního výboru³⁶³. Při bližším pohledu však zjistíme, že ani toto srovnání neobstojí. V první řadě je třeba si uvědomit, že volební výbor v polské úpravě není konstruován primárně jako subjekt odpovědný za financování volební kampaně, ale jako orgán oprávněný navrhnout prezidentského kandidáta³⁶⁴. V české úpravě je to naopak kandidát, kdo zřizuje volební výbor, a to jen za účelem financování kampaně. Druhou věcí je pak skutečnost, že zatímco podle české úpravy odpovídají členové výboru společně a nerozdílně za jeho závazky a to jaksí od počátku, v případě polském odpovídá v první řadě finanční zmocněnec a teprve až pokud tento není schopen hradit závazky, nastupuje odpovědnost volebního výboru³⁶⁵.

Ještě jiný způsob dělení pravomoci nabízí úprava portugalská. Zde může hlavní finanční zástupce jmenovat své podřízené zástupce na úrovni jednotlivých okresů a regionů. Za kampaň pak zůstává odpovědný tento hlavní zástupce a s ním případně i samotný kandidát na prezidenta³⁶⁶. Ani tento přístup však s odkazem na nevýhodu dělené působnosti nepovažuji za vhodný a uvádím jej spíše pro srovnání.

3.1.3 Navrhované řešení

S ohledem na výše řečené tedy navrhuji zrušit institut volebního výboru a zavést finančního zástupce jako jedinou osobu, která bude plně odpovědná za financování volební kampaně.

³⁶² Čl. 2 ZVRK SL

³⁶³ Čl. 130 VZPL

³⁶⁴ Takový volební výbor musí být složen z alespoň 15 občanů s hlasovacím právem (Čl. 89 VZPL), přičemž hlasovací právo má polský občan starší 18 let (Čl. 10 VZPL). Registrace tohoto výboru (a tím i kandidáta), musí proběhnout nejdříve od okamžiku vyhlášení voleb (Čl. 85 VZPL) a nejpozději do 55 dne přede dnem konání voleb. Podmínkou je doložení alespoň 1000 podpisů občanů podporujících volbu konkrétní osoby na prezidenta republiky (Čl. 299 VZPL).

³⁶⁵ Čl. 130 VZPL

³⁶⁶ Čl. 22 ZFPSV

3.2 Právomoci finančního zástupce

V této části mi jde o podrobnější rozbor pravomocí finančního zástupce uvedeného v předcházejícím oddílu.

3.2.1 Česká úprava

Česká úprava uvádí pouze, že volební výbor pověří vedením účetnictví jednoho ze svých členů³⁶⁷. Z toho plyne, že do působnosti tohoto člena volebního výboru nespadá nic jiného, než vedení účetnictví. Zkusme se však na tomto místě inspirovat úpravou jiných zemí a pokusit se (nejlépe v kombinaci se zavedením jediného finančního zástupce jak o něm bylo pojednáno v předcházejícím oddíle) určit, jaké pravomoci by mohly být svěřeny tomuto finančnímu zástupci za účelem zvýšení transparentnosti celého procesu financování kampaně.

3.2.2 Zahraniční úprava

Příkladem výčet činností, které by i v českém případě mohl finanční zástupce vykonávat, obsahuje úprava litevská. Tamní „pokladník“ vykonává funkci na základě smlouvy s kandidátem a hlavní náplní jeho činnosti je vedení účetnictví kampaně jako celku, podepisování darovacích listin a jejich zveřejňování, uchovávání účetních dokladů, kontrola dodržování maximální výše vynaložených nákladů, založení speciálního bankovního volebního konta, či sepisování závěrečných finančních zpráv³⁶⁸.

Podobně rozsáhle, avšak s trochu jiným obsahem, zavádí institut finančního zástupce úprava rumunská. Povinností rumunského finančního zástupce je tedy řádně evidovat všechny přijaté dary a uskutečněné platby, kontrolovat zákonnost přijímaných darů a zároveň s tím povinnost uchovávat záznamy o těchto finančních operacích³⁶⁹.

Za zmínku stojí rovněž úprava polská a irská. Polský finanční zmocněnec je zcela zodpovědný za financování kampaně, což se projevuje mimo jiné v tom, že bez jeho písemného svolení nemohou být jménem volebního výboru³⁷⁰ kandidáta hrazeny jakékoliv pohledávky³⁷¹. V podstatě stejný přístup volí i úprava irská, kde platí, že

³⁶⁷ §36 ZVPR ČR

³⁶⁸ §21 ZFPS

³⁶⁹ Čl. 26 ZFAVK

³⁷⁰ O polském volebním výboru viz poznámka č. 334

³⁷¹ Čl. 130 VZPL

veškeré smlouvy s plněním vyšším než 17 522 Kč³⁷² musí být uzavřené prostřednictvím volebního zástupce, jinak vůči němu, resp. prezidentskému kandidátovi nejsou vymahatelné³⁷³.

Podobnou působnost a pravomoci vymezují finančním zástupcům i některé další z porovnávaných úprav a tento popis tedy nelze brát jako vyčerpávající.

3.2.3 Navrhované řešení

Jak jsem řekl v úvodu, působnost českého finančního zástupce je omezena na vedení účetnictví. Z hlediska posílení jeho odpovědnosti a tím zároveň i transparentnosti vedení volební kampaně navrhuji doplnit právní úpravu o následující body, čerpajíc přitom inspiraci právě z úpravy litevské, rumunské, polské a irské:

- finanční zástupce je odpovědný za vedení účetnictví a za tím účelem i za uchovávání veškerých dokladů o přijatých darech a vyplacených výdajích na volební kampaň
- finanční zástupce je odpovědný za zákonnost přijímaných darů, tzn. za to, že nejsou v nepřipustné výši, z nepřipustných zdrojů apod.
- finanční zástupce je odpovědný za dodržení limitu maximálních výdajů na kampaň
- finanční zástupce je odpovědný za hrazení veškerých pohledávek spojených s kampaní a bez jeho písemného souhlasu nemůže být žádná z takových pohledávek jménem kandidáta uhrazena, přičemž výjimku tvoří výdaje na stravu a dopravu kandidáta, které mohou být zástupcem schváleny zpětně

Zařazení těchto bodů do české úpravy by dle mého názoru mohlo naplnit postavení finančního zástupce skutečným obsahem a zároveň stanovit jasné meze jeho odpovědnosti.

3.3 Dary na kampaň

Je zřejmé, že kandidáti za účelem své propagace ve volbách potřebují dostatek finančních, popř. věcných prostředků. Způsobů, jak takové prostředky získat, je celá řada. Rozhodující význam přitom v českém případě mají dary od podporovatelů.

³⁷² V originále 634,87 euro (§54 ZVIR).

Úprava dotýkající se darů a darování je v České republice přitom jen velmi strohá a z mého pohledu zcela nedostatečná.

S touto problematikou souvisí tři hlavní otázky: 1) co lze darovat 2) kdo může darovat a 3) v jaké výši může darovat. Uvedeného schématu se přidržuji i v rámci tohoto oddílu. Na jeho konci jsou pak uvedeny i některé méně významné otázky, které nelze zařadit pod žádnou z těchto kategorií.

3.3.1 Co lze darovat

Jakkoliv se otázka „co lze darovat“ může jevit jako banální, není tomu tak, což se pokusím dokázat na následující tabulce. Na tomto místě jsem i na úkor přehlednosti záměrně uvedl do tabulky velmi různorodou úpravu jednotlivých zemí, neboť tak nejlépe vynikne, jak různorodá taková úprava může být.

Tabulka 15: předmět daru

stát	předmět daru
ČR	neupraveno
Bulharsko	-vlastní movité a nemovité věci -služby pouze ty, které dárce osobně vykoná ³⁷⁴
Finsko	-peníze, zboží, služby, popř. jiná plnění -všechna nepeněžítá je třeba vyčíslit penězi -nespadá sem dobrovolná práce a bezplatné služby ³⁷⁵
Chorvatsko	-peníze, služby, či zboží -nutno vždy vystavit fakturu, s uvedením tržní ceny ³⁷⁶
Irsko	-peníze, zboží, služby -rozdíl mezi cenou skutečnou a tržní u plněných poskytnutých za netržní cenu -výnos z fundraisingových akcí (mítinky, rauty apod.)

³⁷³ §54 ZVIR

³⁷⁴ Čl. 167 VZBR

³⁷⁵ § 3 ZFK

³⁷⁶ Čl. 10 ZFPČ

	-není jím poštovné zdarma ³⁷⁷ -nejsou jím prostředky politických stran vynaložené na podporu jejich kandidáta ³⁷⁸
Kypr	není upraveno
Litva	-peníze, cenné papíry, movité i nemovité věci, informace, výsledky tvůrčí duševní činnosti, jakékoliv další materiální či nemateriální hodnoty, včetně dobrovolné práce -v případě nepeněžitých darů musí být v darovacím listě vždy uvedena jejich tržní hodnota ³⁷⁹
Polsko	není upraveno
Portugalsko	-není jím využívání prostředků politické strany či práce vykonaná ve prospěch kandidáta dobrovolníky ³⁸⁰ -platí zákaz přijímat jakékoliv dary v naturáliích, nakupovat zboží či služby za nižší než tržní ceny ³⁸¹
Rakousko	-peníze, naturální plnění ³⁸²
Rumunsko	-peníze, naturální plnění -poskytnutí slevy vyšší než 20 % na jakýkoliv produkt -všechny služby poskytnuté zdarma musí být oceněny tržní cenou ³⁸³
Slovensko	není upraveno
Slovinsko	-peníze, nepeněžitá plnění, práce organizátorů a dalších osob spojených

³⁷⁷ Každý kandidát má nárok na zaslání dopisu zdarma v rámci předvolební kampaně, přičemž poštovné hradí stát (§32 ZVPIR).

³⁷⁸ Jestliže by politická strana převedla peníze na kandidáta, který by s nimi samostatně nakládal, o dar se jednat bude. Pokud však výdaje učiní přímo politická strana, není takový výdaj za dar považován, a to se všemi důsledky, které z toho plynou (není třeba jej zveřejňovat, není dána jeho maximální výše). Do výdajového stropu se však započítává, zdroj STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. *Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011*. 2011. str. 9

³⁷⁹ §1 ZFPS

³⁸⁰ Čl. 16 ZFPSV

³⁸¹ Čl. 8 ZFPSV

³⁸² (§2 ZPSR) Od darů je třeba odlišit tzv. sponzoring. Tím se rozumí jakákoliv platba, včetně naturálního plnění, kterou poskytuje fyzická či právnická osoba, a to s cílem propagovat vlastní jméno, image, činnost výrobky (§2 ZPSR). Pro sponzoring platí odlišná pravidla týkající se uveřejňování takových prostředků.

³⁸³ GRECO. *Compliance Report on Romania: "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)" * * ** "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2012. str. 13

	s kampaní, prodej zboží za výhodnějších podmínek -není jím dílo/práce poskytovaná ze strany FO, pokud není fakturována ³⁸⁴
--	--

Za tristní tedy považuji v první řadě fakt, že Česká republika se řadí mezi několik málo zemí (konkrétně mezi čtyři vedle Kypru, Polska a Slovenska), kde chybí vymezení daru pro účely volební kampaně.

Z tabulky je zřejmé, že na základních prvcích, jako jsou peníze, zboží a služby se shoduje většina úprav. Zajímavější je však situace, kdy jsou zboží a služby poskytovány se slevou, nebo pokud jde o zahrnutí/nezahrnutí dobrovolnické práce.

Za vhodné bych pro českou úpravu považoval základní vymezení daru tak, že se jedná o jakékoliv peníze, zboží, či služby, za které není kandidátem poskytnuta odpovídající protihodnota. V případě, že je poskytnuta protihodnota nedosahující tržní hodnoty, měl by být za dar považován rozdíl mezi skutečně poskytnutou a tržní hodnotou. V úvahu také přichází úplný zákaz nakupovat zboží či služby ceny za nižší než tržní, jak o tom hovoří úprava portugalská. Takový zákaz by byl podle mého soudu možný například v oblasti marketingových služeb, kde by však musel být navázán na dopředu stanovené pevné služby za takové ceny. O problematice hovořím podrobněji v oddíle 4.4.2. v kapitole Etické aspekty kampaně.

Za dar by se pak neměla považovat dobrovolnická práce fyzických osob, které tuto práci vykonávají osobně.

Mám za to, že takové vymezení by pomohlo zahrnout mezi dary například velmi vysoké slevy na billboardy, jakými se kandidáti pyšnili, a které dle mého soudu jsou de facto darem, a to se všemi důsledky, které by z toho měly vyplývat (povinnost uveřejnění, zahrnutí do maximálních výdajů na kampaň, příp. zahrnutí do maximálního objemu prostředků, které může kandidát obdržet od jedné osoby). Ustanovení o dobrovolnické práci by mělo zajistit možnost bezproblémového využití skutečných dobrovolníků např. při sběru podpisů, nebo při rozdávání propagačních materiálů na ulici. Požadavkem na osobní výkon takové práce by však měly být eliminovány případy zneužití tohoto institutu pro zastření činnosti, která je ve skutečnosti darem. Příkladem takového zastření by mohla být situace, kdy např. společnost provádějící roznos letáků

³⁸⁴ Čl. 14 ZVRK SL

poskytne jako „dobrovolníky“ své pracovníky, kterým za uvedenou činnost zaplatí. V ten okamžik je zřejmé, že se o dobrovolnickou práci nejedná, ale že jde o dar ze strany takové společnosti vůči kandidátovi. Rozdíl je pochopitelně v tom, že zatímco skutečná dobrovolnická práce (tzn. nikým nehrazená a osobně vykonaná) by se takto nemusela „ohodnocovat“, zveřejňovat jako dar a započítávat do výdajových limitů, u darů je taková povinnost samozřejmě nezbytná.

3.3.2 Kdo může darovat

Podmínky určující kdo může darovat prostředky na vedení volební kampaně, nejsou v české úpravě (s výjimkou zákazu anonymních darů) žádným způsobem stanoveny.

Inspiraci pro možnou úpravu hodlám tedy hledat opět v zahraničních úpravách zpracovaných v tabulce viz níže. K této tabulce je však třeba ještě předem dodat několik věcí. Porovnávat úpravu zakázaných typů dárců není snadné z toho důvodu, že jednotlivé úpravy jsou velmi odlišné a zároveň podrobné, s dlouhými výčty jednotlivých prvků. Zpracovat do takové tabulky všechny tyto údaje by odporovalo jejímu smyslu, neboť taková tabulka by čítala několik stran a o přehlednosti by nemohla být ani řeč. Z toho důvodu jsem se pokusil na všechny v tabulce položené otázky (až na poslední kategorii ostatní) odpovídat pouze ANO/NE s tím, že taková odpověď není někdy absolutní, neboť se bude často jednat o odpověď ve stylu ANO/NE s nějakým „ale“. Veškerá tato „ale“ jsou však uváděna pod příslušným odkazem a lze tak snadno dohledat jak přesně konkrétní úprava vypadá. Z toho důvodu bych speciálně na tomto místě rád doporučil věnovat pozornost i odkazům týkajícím se této tabulky, neboť často obsahují poměrně podstatné informace, které však nebylo z důvodu zmíněné přehlednosti možno uvést v samotné tabulce. Jen zdůrazňuji, že se jedná o tabulku zakázaných (!) typů darů, takže záznam ANO znamená, že daná úprava jej zakazuje (!), nikoliv připouští. Tento přístup byl zvolen z toho důvodu, že i drtivá většina úprav obsahuje výčet zakázaných typů dárců a nebylo by tak dost dobře možné uvádět výčet dárců povolených, neboť jsou to tedy všichni ti, koho daná úprava jako dárci nezakazuje.

Tabulka 16: zakázané typy darů

stát	anonymní	FO	PO	veř. inst	zahr. subj.
ČR	ANO	NE	NE	NE	NE
Bulharsko	ANO ³⁸⁵	NE	ANO ³⁸⁶	ANO ³⁸⁷	ANO ³⁸⁸
Finsko	ANO ³⁸⁹	NE	NE	NE	ANO ³⁹⁰
Chorvatsko	ANO	NE	NE	ANO ³⁹¹	ANO ³⁹²
Irsko	ANO ³⁹³	NE	NE	NE	ANO ³⁹⁴
Kypr	NE	NE	NE	NE	NE
Litva	ANO ³⁹⁵	NE	ANO ³⁹⁶	ANO	ANO

³⁸⁵ Až do novelizace 2014 byly povoleny anonymní dary, zdroj: GRECO. *Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2010. str. 7-8

³⁸⁶ Až do novelizace 2014 mohly být dárce i PO, zdroj: GRECO. *Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2010. str. 7-8

³⁸⁷ Až do novelizace 2014 mohly být dárce ty PO, ve kterých státní účast nepřevyšovala 50%, zdroj: GRECO. *Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2010. str. 7-8

³⁸⁸ Konkrétně mají zákaz darovat FO, PO, vlády, státní podniky, neziskové organizace.

³⁸⁹ S výjimkou fundraisingových aktivit.

³⁹⁰ S výjimkou soukromých zahraničních osob, a těch mezinárodních korporací a nadací, které jsou založeny na stejném ideologickém základě jako kandidát (§ 4 ZFK). S ohledem na to se nutně nabízí otázka, nakolik lze v dnešní společnosti, kde se často stírá klasický rozdíl mezi pravíci a levíci, posuzovat ideovou příbuznost takových subjektů.

³⁹¹ Dřívější úprava zakazovala dary až od těch společností, ve kterých měl stát nadpoloviční většinu, zdroj GRECO. *Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 5

³⁹² Konkrétně mají zákaz darovat PO, státy a politické strany. Úprava před přijetím nového ZFPČ byla mírnější v tom směru, že darování od cizích států, politických stran a právnických osob bylo možné, pokud se tímto měly financovat programy vzdělávání v oblasti rozvoje demokratických zásad, zdroj GRECO. *Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 5

³⁹³ Kandidát sice nesmí přijmout anonymní dary, avšak až pokud přesahují výši 100 Euro, 2 700 Kč (Čl. 47 ZVIR). Jelikož se mi však částka 100 euro nejeví jako příliš vysoká, rozhodl jsem se i přes tento fakt zařadit pro účel tabulky Irsko mezi země, které anonymní dary zakazují.

³⁹⁴ ENVIRONMENT, Community and Local Government. *How The President is Elected*. 2013. str. 10

³⁹⁵ S výjimkou darů od fyzických osob nedosahující výše 0,02 násobku průměrné měsíční mzdy (která činí v současné době 2400 litas) což odpovídá 384 Kč. Takové dary není třeba účetně evidovat a rovněž jejich dárce mohou zůstat v anonymitě (§10 ZFPS).

³⁹⁶ Zákaz darování od PO platí až od roku 2012. Do této doby mohly dar poskytnout soukromé PO registrované v Litevské republice, ve kterých mohli mít podíl, popř. hlasovací práva pouze občané Litevské republiky, právnické osoby zapsané v Litevské republice, nebo členských státech EU a NATO a naopak majetkovou účast, popř. hlasovací práva zde nesměly mít subjekty veřejného práva (stát, obce,...) (dřívější podoba Čl. 12 ZFPS).

Polsko	ANO	NE	ANO ³⁹⁷	ANO	ANO
Portugalsko	ANO	NE	NE	NE	NE
Rakousko	NE ³⁹⁸	NE	NE	NE ³⁹⁹	ANO ⁴⁰⁰
Rumunsko	NE	NE	NE	ANO	ANO ⁴⁰¹
Slovensko ⁴⁰²	ANO	NE	ANO	ANO	ANO ⁴⁰³
Slovinsko	ANO	NE ⁴⁰⁴	ANO	ANO	ANO ⁴⁰⁵
celkem	A: 10 N: 3	A: 13	A: 5 N: 8	A: 7 N: 6	A: 10 N: 3

V prvé řadě je z tabulky zřejmé, že společně s Kyprem představuje česká úprava smutnou výjimku mezi 13 porovnávanými úpravami, neboť ve všech ostatních je otázka

³⁹⁷ Zákaz darování od PO platí až od roku 2009, zdroj GRECO. *Compliance Report on Poland: "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)" *** "Transparency of Party Funding"*. Strasbourg, 2010. str. 6

³⁹⁸ Zákaz anonymních darů je v rakouském případě stanoven až od částky 1000 euro, tzn. 27 600 Kč, což je již poměrně vysoká hodnota a z toho důvodu jsem se rozhodl označit Rakousko jako zemi, kde zákaz anonymních darů dán není.

³⁹⁹ Platí podobně jako v pozn. č 14, zde je zákaz darů od zahraničních osob stanoven až od 2500 euro, tzn. 69 000 Kč, a proto rakouskou úpravu hodnotím úpravu tak, že dary od zahraničních subjektů nezakazuje.

⁴⁰⁰ Zákaz darovat mají konkrétně veřejnoprávních korporace, podniky a instituce, kde má stát alespoň 25% podíl. Ačkoliv tedy neplatí tvrzení o tom, že rakouská úprava zakazuje dary od veřejných subjektů zcela, rozhodl jsem se přesto vzhledem k poměrně nízkému stanovenému podílu zařadit rakouskou úpravu do těch, které jej zakazují.

⁴⁰¹ Konkrétně jde o veřejné autority či instituce, národní podniky, obchodní, či bankovní společnosti, kde drží stát většinový podíl, nebo které v uplynulých 12 měsících prováděly zakázky financované z veřejných prostředků (Čl. 25 ZFAVK)

⁴⁰² Zakázané dary před rekonstrukcí byly pouze ty od státu, státních orgánů a orgánů územní samosprávy (§18 ZZVP).

⁴⁰³ Konkrétně jde nyní o dary od 1) státu, fondu národního majetku, pozemkového fondu, obce nebo vyššího územního celku, 2) právnické osoby, jejímž zřizovatelem nebo zakladatelem je stát, fond národního majetku, pozemkový fond, obec nebo vyšší územní celek, nebo 3) právnické osoby, ve které má majetkovou účast stát, fond národního majetku, pozemkový fond, obec nebo vyšší územní celek (§5 ZVK).

⁴⁰⁴ Výsledkem úpravy po novelizaci v roce 2013 tedy je, že darovat prostředky na vedení kampaně může fakticky pouze fyzická osoba jako občan Slovinska a politická strana (Čl. 14 ZVRK SL). To je také výsledek kritiky jež upozorňovala na možnou korupci, kdy velmi často docházelo k tomu, že především velkým dárcům typu právnických osob byly následně přidělovány státní zakázky, zdroj: GRECO. *Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2007.).

⁴⁰⁵ Konkrétně jsou zakázány dary z veřejných rozpočtů a společností, kde státní podíl převyšuje 25% (Čl. 4 ZVRK SL). Podobně jako v případě rakouském i zde mne vedla hranice 25% k tomu, že jsem Slovinsko zařadil mezi země, které získávání prostředků z veřejných institucí zakazují.

dárce a darů nějakým způsobem regulována. V případě českém jde tedy pouze o již zmíněný zákaz anonymních darů.

Na dalších řádcích se pokusím rozebrat jednotlivé druhy zakázaných typů dárců, a to v pořadí, v jakém je uvádí tabulka.

3.3.2.1 Anonymní dary

Začněme tedy anonymními dary, což jsou takové dary, u kterých nelze zjistit identitu dárce. Nevhodnost takových darů přitom není dle mého názoru třeba příliš zdůrazňovat, neboť voliči by zkrátka měli mít právo vědět, z jakého zdroje pocházejí kandidátovy prostředky na vedení kampaně. Tyto dary zakazuje celých deset států, Českou republiku nevyjímaje. Zákaz anonymních darů je v české úpravě proveden nepřímo stanovením povinnosti každého kandidáta nejpozději ke dni podání kandidátní listiny zřídit zvláštní volební účet určený pro financování volební kampaně. Prostřednictvím tohoto účtu pak totiž musí být uskutečňovány veškeré finanční operace spojené s financováním volební kampaně⁴⁰⁶, tedy přes tento transparentní účet musí být přijímány i veškeré dary.

3.3.2.2 Dary od fyzických osob

Fyzická osoba představuje zcela typický a žádaný typ dárce. Žádaný z toho důvodu, že jsou to právě fyzické osoby, které by měly na základě svého politického přesvědčení, pokud možno nezištně, podporovat své kandidáty tím, že jim poskytnou příspěvek v určité přiměřené výši⁴⁰⁷. Pozitivní přístup k fyzickým osobám jako dárcům se projevuje zcela zřetelně v tom, že s nimi počítají bez výjimky všechny zkoumané úpravy, včetně té české. Za zmínku může stát, že slovinská a bulharská úprava výslovně zakazují dary od živnostníků, čímž de facto zužují i tento okruh fyzických osob.

3.3.2.3 Dary od právnických osob

Podstatně složitější je situace ohledně dárců-právnických osob. Pokud se opět podíváme do tabulky, zjistíme, že pět států ze třinácti tyto dary vůbec nepřipouští. Nelze si rovněž nepovšimnout toho, že tendence zakazovat právnické osoby jako dárce je v posledních letech na vzestupu. Hned tři státy z oněch pěti takový zákaz přijaly

⁴⁰⁶ §24 ZVPR ČR

⁴⁰⁷ Ohledně přiměřenosti výše daru viz oddíl 3.3.1.

v horizontu uplynulých pěti let. Co za tímto postupným omezováním darů od právnických osob stojí?

Nerad bych na tomto místě hlouběji zabředal do teorie práva, nicméně menší odbočku si přesto nemohu odpustit. V otázce přípustnosti darů od právnické osoby jde totiž o samotnou povahu a účel právnických osob. Tedy, ať již budeme nahlížet na právnickou osobu dle teorie fikce jako na útvar uměle vytvořený, který nemá vlastní vůli, nebo dle teorie reality, kdy jí schopnost tvorby vlastní vůle přiznáme, musíme se vždy ptát: je právnická osoba subjektem, který by měl financovat volební kampaně, včetně té prezidentské? Může tedy například akciová společnost zabývající se těžbou uhlí ze své vlastní vůle usilovat o to, aby v prezidentských volbách vyhrál ten který kandidát?

Pokud připustíme, že zástupci právnické osoby utvářejí její vůli, jež je odlišná od vlastní vůle těchto zástupců (teorie reality), pak si takovou konstrukci možná ještě dokážeme představit v ekonomické oblasti. Tak například hospodářské výsledky, situace na trhu apod. mohou vést k tomu, že právnická osoba skutečně jaksi v důsledku těchto okolností jakoby přiměje své zástupce k tomu, aby reagovali nějakým způsobem, aby jednali podle toho, co je cílem právnické osoby (tím je zpravidla její zisk). Jinak řečeno, ekonomický zájem na zachování a prosperitě právnické osoby může vést její zástupce k tomu, že se jaksi podřídí a začnou tak utvářet onu vůli právnické osoby, která je do jisté míry nezávislá na vůli jejich, neboť jejich vůle se musí podřídít zájmu celku. Uvedené říkám i přesto, že sám se přikláním k teorii fikce, která žádnou vlastní vůli právnické osobě nepřiznává a tudíž ani o popsané situaci neuvažuje.

Pokusme se však nyní stejný způsob uvažování přenést z oblasti ekonomické do oblasti politické. Může podobným způsobem právnická osoba konstruovat vlastní vůli na poli nikoliv ekonomickém (tedy v řeči tvrdých čísel), ale na poli hodnotovém? Je právnická osoba schopna uvažovat v kategoriích svobody/nesvobody, levice/pravice, ekologie, lidských práv, reprezentování republiky v zahraničí a tak dále? Dle mého soudu nikoliv. Zde totiž chybí onen cíl, který by měl vůli právnické osoby na tomto poli utvářet. Zatímco hrozící krach může sjednotit vůli jednotlivých zástupců právnické osoby, to, zda budou v například v zahraniční politice preferována lidská práva, či nikoliv, takového sjednocení vůle schopno není. Jistě, na tomto místě lze namítnout, že i pro právnickou osobu je přece důležité, zda dotyčný kandidát bude například

podporovat export, zda bude tlačit na snižování daní apod. Jakmile však začneme uvažovat v těchto kategoriích, zjistíme, že se dostáváme zpět k naplňování hlavního cíle právnické osoby, tedy zpravidla k dosažení zisku a jsme opět v oblasti ekonomické. Tedy, právnická osoba není schopna posuzovat politická hlediska pro ně samá, ale jen z pohledu jakési kalkulačky, kde na jedné straně stojí potenciální výnos a potenciální ztráty v případě, že bude zvolen ten který kandidát. Cokoliv ostatního jsou již výlučné preference jednotlivých zástupců, nikoliv právnické osoby.

Tímto se dostávám k tezi, která je pro mne klíčová: jestliže právnická osoba není schopna projevit vlastní vůli v oblasti politické, proč má mít možnost ovlivňovat politiku svými penězi jako osoby fyzické, které uvažování v politických kategoriích schopny jsou? Za co lze pak považovat takový dar právnické osoby? Dle mého soudu jednoduše za investici (úplatek..?), kterou si vlastníci právnické osoby hodlají zavázat příslušného kandidáta a získat na něho vliv tak, aby tento kandidát svojí činností přispěl k dosažení cíle právnické osoby, tedy k zisku. Jistě, podobná motivace se nedá vyloučit ani u darů od fyzických osob, avšak zatímco u fyzických osob se může jednat o jednu z potenciálních motivací, u právnické osoby je to dle mého soudu motivace zcela nutně jediná. Z výše uvedených důvodů mám za to, že česká úprava by do budoucna měla jednoznačně zakázat dary od jakýchkoliv právnických osob, neboť takové dary nejsou zdravou podporou různých směrů politického myšlení, ale obyčejným kupováním si lepších ekonomických výsledků.

Lze ještě namítnout, že ne všechny právnické osoby mají tento ziskový cíl. To je jistě pravda, na druhé straně takových právnických osob je oproti těm o zisk usilujícím minimum. Jsou-li tyto osoby zaměřeny na nějaký typicky dobročinný, vzdělávací či osvětový účel, měly by dle mého názoru věnovat své prostředky právě na tento účel, nikoliv na politické kampaně. A tak ačkoliv má hlavní výtka nedopadá na tyto osoby tak silně, nevidím ani u nich zvláštní důvod pro výjimku z obecného zákazu darů od právnických osob, jak jej navrhuji.

Konkrétní řešení zákazu darů od právnických osob viz bod 3.3.2.7 s názvem „shrnutí“.

3.3.2.4 Dary od veřejných institucí

Dary spadající do této skupiny jsou všechny ty, které jsou poskytovány subjekty veřejného práva, popř. subjekty, kde mají tyto prvně jmenované jakoukoliv účast, nebo

podíl. Situace na tomto poli je spíše nepřehledná. Ze srovnání vyplývá, že sedm států tyto dary zakazuje, šest nikoliv. V tomto směru jsem však spíše opatrný, neboť pod takovými výsledky jistě nelze očekávat, že šest zemí, včetně České republiky, ve svých úpravách připouští, aby například ministerstva, obce, popř. jiné subjekty veřejného práva hradily volební kampaně prezidentských kandidátů. Minimálně ve svých úpravách týkajících se prezidentských voleb však tyto země přímý zákaz takových darů jednoduše nemají.

Jak konkrétně vymezit zákaz darů od subjektů veřejného práva je otázkou, neboť jak plyne z tabulky (a především odkazů na ni navázaných), jednotlivé státy přistupují k tomuto problému velmi rozdílně a tak zatímco někde je zákaz stanoven pro veškeré subjekty veřejného práva a subjekty, kde mají tyto prvně jmenované jakýkoliv podíl nebo vliv, jiné připouští darování i od těch, kde státní účast nepřesahuje míru až 50 %. Osobně se přikláním k první z těchto dvou variant, nicméně konkrétní návrh řešení viz bod 3.3.2.7- shrnutí.

3.3.2.5 Dary od zahraničních subjektů

Pod pojmem zahraničních dárců je možno představit si velmi různorodou skupinu subjektů od fyzických osob, přes osoby právnické, cizí vlády, mezinárodní organizace apod. Není podle mého názoru překvapivé, že hned deset z porovnávaných úprav tyto dary zakazuje. Bohužel, Česká republika mezi nimi opět není. Vysvětlit nežádoucí dopad takových darů není příliš složité. Jestliže není zájem voličů, aby byl kandidát za poskytnutí daru zavázán jakékoliv tuzemské osobě (výjimkou jsou zmíněné přiměřené dary od fyzických osob), je tím spíše nežádoucí, aby byl takto zavázán jakýmkoliv subjektům ze zahraničí.

Konkrétní vymezení je v jednotlivých úpravách opět velmi rozdílné a bez dalšího mohu uvést, že za nejvhodnější považuji úplný zákaz darů od všech zahraničních subjektů. Konkrétně viz bod 3.3.2.7- shrnutí.

3.3.2.6 Ostatní zakázané typy dárců

Uvedená kategorie je kategorií zbytkovou, ve které jsou uvedeny nejrůznější další subjekty, které mají podle té které úpravy zákaz darovat prostředky na účely volební kampaně. Přehled uveden v následující tabulce:

Tabulka 17: ostatní zakázané typy

stát	ostatní*
ČR	NE
Bulharsko	ŽIV, NÁB ⁴⁰⁸
Finsko	NE ⁴⁰⁹
Chorvatsko	ODB, NO, NÁB -sdružení zaměstnavatelů -FO a PO, proti kterým je veden výkon rozhodnutí pro nedoplatky do státního rozpočtu, nebo vůči jejich zaměstnancům ⁴¹⁰
Irsko	NE
Kypr	NE
Litva	ANO, všechny další ⁴¹¹
Polsko	ANO, všechny další ⁴¹²
Portugalsko	NE ⁴¹³
Rakousko	-NO -mládež. org. politických stran ⁴¹⁴
Rumunsko	ODB, NÁB ⁴¹⁵
Slovensko	-OS, NO -neinvestiční fond -zájmové sdružení PO -sdružení obcí ⁴¹⁶
Slovinsko	ŽIV, NO ⁴¹⁷
celkem	

⁴⁰⁸ Čl. 168 VZBR

⁴⁰⁹ § 4 ZFK

⁴¹⁰ Čl. 22 ZFPČ

⁴¹¹ §12 ZFPS

⁴¹² (Čl. 134 VZPL) Zmínka „všechny další“ zde přitom odkazuje na to, že litevská úprava ještě společně s polskou jako jediné stanovuje pozitivní výčet připuštěných dárců. Tzn. že tyto úpravy neuvádějí zakázané typy dárců jak je to obvyklé, ale naopak ty povolené. Z toho plyne, že zakázanými jsou všichni ti dárci, kdo nejsou uvedeni jako povolení.

⁴¹³ (Čl. 16 ZFPSV). Ohledně zmínky „všechny další“ viz pozn. výše

⁴¹⁴ Jde o všechny vzdělávací instituce podle Zákona o podpoře politické vzdělávací činnosti a publicistiky č. 369/1984, což jsou podle §2 tohoto zákona ty instituce, které mají na starosti občanskou výchovu z hlediska ústavního, politického, ekonomického a kulturního směru, přičemž v praxi se jedná například právě o mládežnické odnože politických stran.

⁴¹⁵ Čl. 25 ZFAVK

⁴¹⁶ §5 ZVK

⁴¹⁷ Čl. 14 ZVRK SL

*skupina ostatní představuje velmi různorodou skupinou zakázaných typů dárců, nicméně pro větší přehlednost tabulky jsem zavedl zkratky pro některé typy, které se opakují. Jedná se přitom o následující:

ŽIV-živnostníci

ODB-odborníky

NÁB-náboženské organizace či spolky

NO-neziskové organizace

OS-občanská sdružení

Jako poměrně často opakující se můžeme uvést náboženské organizace, neziskové organizace, či odbory. Důvod je jednoduchý, a sice zajistit co největší nezávislost kandidáta na těchto společensky vlivných subjektech.

Za poměrně zajímavou v tomto ohledu považuji podmínku úpravy polské, podle které se dárcem stát nemohou ani FO a PO, proti kterým je veden výkon rozhodnutí pro nedoplatky do státního rozpočtu, nebo vůči jejich zaměstnancům⁴¹⁸. Lze si samozřejmě klást otázku, nakolik by takové pravidlo bylo využíváno v praxi. Každopádně stojí myslím za úvahu, aby jakékoliv darování na politickou činnost bylo podmíněné bezdlužností dárce vůči státu, popřípadě i vůči svým zaměstnancům. Konkrétní rozsah takových subjektů, vůči kterým by dárce musel prokázat bezdlužnost, je však tématem k diskusi.

Konkrétní vymezení ostatních zakázaných typů dárců viz následující bod 3.3.2.7- shrnutí.

3.3.2.7 Shrnutí

Jakkoliv se může úprava zakázaných typů dárců jevit jako poměrně složitá a nepřehledná, řešení je dle mého názoru naopak velmi jednoduché a za vzor bych v tomto směru použil úpravu litevskou a polskou.

Litevská i polská úprava jsou totiž konstruovány zcela opačně než všechny ostatní. Zatímco v jiných úpravách je tedy proveden výčet subjektů, od nichž dar přijmout možné není, stanovuje ta litevská výčet osob (resp. osoby jedné), které pro účely vedení volební kampaně dar poskytnout mohou. Dárcem se tedy podle litevské úpravy může stát pouze občan Litevské republiky⁴¹⁹, nikdo jiný. Velmi podobně je pak

⁴¹⁸ Čl. 22 ZFPČ

⁴¹⁹ §12 ZFPS

řešena i zmíněná úprava polská, kde dárce pro prezidentské volby může být pouze polský občan s trvalým bydlištěm v Polsku⁴²⁰.

Litevské a polské řešení považují za vhodné především z toho důvodu, že jednak reaguje na tendence, které se v této oblasti v poslední době uplatňují, tzn. zákaz darů od právnických osob, veřejných institucí, zahraničních osob apod. a že tak činí velmi jednoduchým a efektivním způsobem. Není tak třeba nijak složitě vymezovat nejrůznější typy zakázaných dárců, jak to činí některé jiné úpravy (např. slovenská či chorvatská), neboť vše vyřeší jednoduché pozitivně konstruované ustanovení o fyzické osobě jako jediném dárci.

Nakonec nezbyvá než zmínit problematiku dárců- třetích stran. Jde o situaci, kdy jistá třetí osoba za kandidáta např. zaplatí reklamu v médiích, nebo kdy mu politická strana, jejímž je členem, poskytne své zaměstnance, prostory apod. Nedochozí zde tak k darování jako takovému, nicméně kandidát nesporně čerpá výhody, které mají charakter daru. Tato problematika je velmi složitá a velmi úzce propojená s výdaji na kampaň, což má za následek že je řešena samostatně v oddíle 3.6 této kapitoly s názvem „Třetí osoby“.

3.3.1 Maximální výše daru

Otázka maximální přípustné výše daru od jednoho dárce úzce souvisí s předchozím bodem. Jestliže smyslem vyloučení určitých typů dárců je snaha zamezit vytváření některých škodlivých, řekněme klientelistických vazeb mezi těmito vybranými subjekty a prezidentským kandidátem, pak neméně důležitým je stanovení přiměřené výše jakéhokoliv daru. Ideálně by přitom mělo jít o částku, která sice ještě umožní dostatečně smysluplnou podporu kandidáta (tzn. nepůjde jen o dary marginální, např. v řádu stokorun), avšak která na druhé straně neumožní jedné osobě darovat prostředky ve výši, která by kandidáta vůči takové osobě přehnaně zavazovala.

Pro srovnání následuje opět tabulka, ve které jsou uvedeny maximální výše darů od jednoho dárce v jednotlivých zemích⁴²¹.

⁴²⁰ Čl. 132 VZPL

⁴²¹ K tabulce pak ještě několik poznámek. Částky jsou zde pro lepší možnost porovnání uváděny přímo v korunách, přičemž originální hodnotu lze nalézt v odkazech. Stejně tak je zde již uváděna konečná částka, nicméně způsob jejího výpočtu je u jednotlivých úprav velmi rozličný. Zatímco někde je částka stanovena pevně (např. jako 10 000 euro), jinde dochází k jejímu výpočtu např. vynásobením

Tabulka 18: maximální výše darů od jednoho subjektu

stát	maximální výše daru
ČR	NE
Bulharsko	141 000 Kč ⁴²²
Finsko	NE ⁴²³
Chorvatsko	108 000 Kč (FO) 720 000 Kč (PO) ⁴²⁴
Irsko	27 600 Kč (FO) 5520 Kč (PO) ⁴²⁵
Kypr	NE
Litva	384 000 Kč ⁴²⁶
Polsko	170 625 Kč 511 875 Kč pro samotného kandidáta ⁴²⁷

průměrné mzdy v tamější ekonomice určitým koeficientem. Postupy pro výpočet konkrétních částek pak opět nejsou z důvodu přehlednosti uváděny v tabulce, ale jsou podrobně popsány v odkazech.

⁴²² V originále 10 000 leva (Čl. 167 VZBR). Před novelizací v roce 2014, kdy mohly právnické osoby poskytovat dary pro účely vedení kampaně, byla maximální výše daru od jedné takové právnické osoby stanovena na 30 000 leva, zdroj: GRECO. *Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2010. str. 7

⁴²³ Poněkud zajímavé je, že ačkoliv pro všechny ostatní druhy voleb je dána maximální výše darů od jedné osoby, a to v rozmezí 3000 – 10 000 Euro (§4 ZFK), pro volby prezidenta žádné takové omezení dáno není.

⁴²⁴ V originále 30 000 kun a 200 000 kun (Čl. 11 ZFPČ). Jedná se o poměrně velké snížení těchto částek, neboť až do roku 2011 byly tyto částky 90 000 kun v případě osoby fyzické a 1 000 000 kun v případě osoby právnické, zdroj: GRECO. *Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 8+

⁴²⁵ V případě FO jde v originále o 1000 euro (§1 Electoral Amendment Political Funding Act 2012). Před novelizací v letech 2011-2012 se přitom jednalo o částku 2 539.48 Euro, zdroj: STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. *Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011*. 2011. str. 12. V případě PO jde v originále o 200 Euro, ledaže by dotyčná společnost byla registrována u zvláštní komise a bylo doloženo, že takový dar byl schválen příslušnými orgány dané společnosti (§32 Electoral Amendment Political Funding Act 2012).

⁴²⁶ Jedná se o částku spočítanou jako 20 násobek průměrné měsíční mzdy ve čtvrtém čtvrtletí předchozího kalendářního roku v litevské národní ekonomice (§10 ZFPS). Tato mzda odpovídá v současné době asi 2400 litas (19 200 Kč) (Lithuania Average Monthly Wages: 2000-2015. *Trading Economics* [online]. 2014 [cit. 2015-01-05]. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/lithuania/wages>). V tomto směru došlo v roce 2010 ke změně, neboť dříve to byl 300 násobek „minimálních životních nákladů“, což v roce 2009 odpovídalo asi 39 000 litas (312 000 Kč) (GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 8)

Portugalsko	694 228 Kč ⁴²⁸
Rakousko	NE
Rumunsko	NE
Slovensko	NE
Slovinsko	441 600 Kč ⁴²⁹
průměr	299 174*

*Do výpočtu uvedené částky byly zahrnuty pouze ty země, kde maximální částka je stanovena. Nebyl do ní dále započítán polský limit pro samotného kandidáta, neboť se jedná o velmi specifický a pro účely výpočtu nerelevantní údaj. Pokud jde o irskou a chorvatskou úpravu, kde je hodnota rozdílná pro FO a PO, započítány byly obě hodnoty.

Z uvedené tabulky je zřejmé, že hranici pro maximální výši darů nemá šest zemí (včetně České republiky), naopak sedm zemí tuto hranici považovalo za vhodné stanovit. Průměrná maximální hodnota pak činí 299 174 Kč. Je přitom důležité, že hodnota všech darů od jednoho dárce se pro tyto účely sčítá. Tím je bráněno obcházení tohoto limitu, kdy by dárce pouze rozdělil svůj dar na několik menších.

Z mého pohledu nelze než i pro českou úpravu doporučit, aby maximální výše daru od jednoho subjektu měla svůj strop. Jako vhodná mi v tomto směru přijde i průměrná částka uvedená v tabulce, kterou můžeme zaokrouhlit na 300 000 Kč.

K tomuto požadavku by eventuelně mohla přistoupit povinnost, aby dárce, zřejmě od určité výše svého daru, byl nucen podat prohlášení týkající se jeho příjmů a majetku. Takto například v bulharské úpravě musí dárce u příspěvku přesahujícího výši

⁴²⁷ Jedná se o částku spočítanou jako 15 násobek minimální mzdy podle Zákona o minimální mzdě z 10. října 2002. Tato částka přitom pro rok 2015 činí 1750 zlotých, zdroj *Placa minimalna w 2015 r. Infor.pl: prawo* [online]. 2015 [cit. 2015-01-11]. Dostupné z: <http://www.infor.pl/prawo/zarobki/wysokosc-zarobkow/694650.Placa-minimalna-w-2015-r.html>.

Velmi zajímavé je, že pro polskou úpravu platí omezení i pro samotného kandidáta, který může na volební kampaň poskytnout maximálně 45 násobek výše uvedené průměrné mzdy. To je poměrně nezvyklé, neboť kandidát sám zpravidla limitován výši svého vkladu pro volby nijak není.

⁴²⁸ Maximální výše je stanovena jak 60 násobek tzv. IAS. IAS přitom představuje jednotku využívanou v portugalském systému sociálního zabezpečení, přičemž 1 IAS v roce 2014 představuje částku 419,22 euro. Jde tedy o 25 153 euro (.....Kč) (RIBEIRO, Luís Reis. Governo congela indexante de apoios sociais. *DN.ECONOMIA* [online]. 2013 [cit. 2015-01-11]. Dostupné z: http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=3478113&seccao=Dinheiro%20Vivo).

⁴²⁹ Maximální výše je stanovena jako 10 násobek průměrné měsíční mzdy ve Slovinské republice za uplynulý rok, což vzhledem k tomu že tato mzda činí pro rok 2014 asi 1 600 eur (GRECO. *Addendum to the Second Compliance Report on Slovenia: "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"* *** "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2014. str. 5

5 076 Kč⁴³⁰ zároveň doložit prohlášení o původu darovaných finančních prostředků⁴³¹. Veškeré finanční prostředky, které přesáhnou 141 000 Kč⁴³², pak podléhají kontrole bulharského Národního kontrolního úřadu, který si pro ten účel může vyžádat informace od finančních úřadů, např. pokud jde o příjem dárce⁴³³. Podobně tak např. v Litvě musí fyzická osoba před poskytnutím daru předložit prohlášení o svém majetku a příjmech⁴³⁴. Jak jsem již zmínil, taková povinnost by však měla být dána až od určité hranice. Odrazovat všechny drobné dárce povinností dokládat svůj příjem a majetek totiž nepovažuji za právě šťastné. Uvedená povinnost prokázat legální původ darovaných prostředků by tak mohla být v českém kontextu nastavena např. až pro dary od hodnoty 150 000 Kč. Jde však o věc k diskusi, zavedení podobného prohlášení o majetku nepovažuji za nezbytné.

Nedílnou součástí při stanovení této hranice je rovněž doplnění ustanovení, podle kterého se dary v podobě zboží, či služeb, musí ocenit jejich tržní cenou, která se následně započte do limitu darů.

Jsem si samozřejmě vědom, že takovéto radikální omezení by vedlo ke snížení prostředků, které kandidáti mohou na kampaň získat od svých podporovatelů. Jako možná kompenzace by mohly sloužit příspěvky ze státního rozpočtu, viz následující oddíl.

3.4 Příspěvky ze státního rozpočtu

Příspěvky ze státního rozpočtu představují vedle příspěvků od dárců další způsob, jakým mohou kandidáti získávat prostředky na vedení kampaně. Ačkoliv se jedná o způsob spíše ojedinělý, je dle mého názoru vhodné zaměřit se na něj blíže. Smysl státních příspěvků na kampaň je dvojí. Jednak jde o snížení závislosti kandidátů na soukromých dárcích, což je obecně požadavek prolínající se celou úpravou financování prezidentských kampaní. Státní příspěvek lze ovšem chápat i jako základní

⁴³⁰ Jedná se o výši jedné minimální mzdy, která pro rok 2015 činí v Bulharsku 360 leva (KIK INFO. *Минимална работна заплата за страната по години в лева*. 2015. Dostupné z: http://www.kik-info.com/useful_info/mrz.php).

⁴³¹ Čl. 169 VZBR

⁴³² V originále 1000 leva (Čl. 170 VZBR).

⁴³³ Čl. 170 VZBR

⁴³⁴ §10 ZFPS

pomoc pro ty z kandidátů, kteří jsou jednoduše méně majetní a náklady na volební kampaň by pro ně představovaly nepřekonatelnou překážku, která je může poměrně snadno dostat do nevýhody oproti těm z kandidátů, kteří disponují rozsáhlými vlastními zdroji, popř. štědrými sponzory. Účinek těchto státních příspěvků jistě nelze přeceňovat, avšak na druhé straně se mohou jevit jako vhodný doplněk směřující k diverzifikaci zdrojů financování jednotlivých kandidátů, který může zároveň přispět k větší rovnosti kandidátů v předvolebním boji.

K situaci v porovnávaných zemích viz následující tabulka. Jelikož samotná absolutní výše příspěvku není příliš vypovídající, byla hodnota přepočtena také na jednoho voliče. Uvedené výsledky lze číst tedy tak, že např. v Bulharsku může kandidát při splnění zákonných podmínek získat 0,08 Kč za každého oprávněného voliče (nikoliv za každého, který mu dal hlas!). Do tabulky byly přitom zahrnuty pouze ty úpravy, které institut státních příspěvků zavádějí. Země zde neuvedené tedy takové příspěvky nepřipouští.

Tabulka 19: příspěvky ze státního rozpočtu

stát	počet voličů ⁴³⁵	možný příspěvek pro jednoho kandidáta	výše příspěvku přepočtená na jednoho voliče
Bulharsko	6 873 589	564 000 Kč ⁴³⁶	0,08 Kč
Chorvatsko	2 253 154	3 600 000 Kč ⁴³⁷	1,59 Kč
Irsko	3 191 157	5 520 000 Kč ⁴³⁸	1,73 Kč

⁴³⁵ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

⁴³⁶ V originále 40 000 leva. Poskytuje se politickým stranám, které nemají nárok na státní dotace podle Zákona o politických stranách (tedy které zjednodušeně řečeno nedosahovaly v minulosti potřebných volebních výsledků) a všem nominačním výborům (které na státní dotace nemají nárok nikdy). Tyto příspěvky se poskytují na příslušný volební účet nejpozději 31 dnů přede dnem voleb (a tedy alespoň den před zahájením volební kampaně). Případně nevyčerpané prostředky musejí být do 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb vráceny zpět do státního rozpočtu (Čl. 178 VZBR).

⁴³⁷ Přesnou výši náhrad stanoví vláda chorvatské republiky, a to nejpozději do 7 dnů po vyhlášení voleb (Čl. 19 ZFPČ). Až do roku 2011 přitom tato výše byla taxativně stanovena na 500 000 kun (GRECO. *Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 5). K proplacení těchto prostředků na účty kandidátů pak musí dojít nejdéle do 60 dnů po oficiálním vyhlášení výsledků voleb (Čl. 21 ZFPČ).

⁴³⁸ Přesné podmínky pro jeho získání určuje ministr životního prostředí (Čl. 21 odst. 2). V posledních volbách byl tento příspěvek stanoven jako částka sloužící k pokrytí učiněných volebních výdajů, avšak maximálně do výše 200 000 euro. Nárok měl každý kandidát, který v jedné z fází sčítání hlasů výše popsaným způsobem dosáhl alespoň na čtvrtinovou kvótu potřebnou pro zvolení (Čl. 5 Electoral (Amendment) Act 2011). V tomto směru došlo ke snížení uvedené částky, neboť ještě

Slovinsko	1 713 067	1 069 295 Kč ⁴³⁹	0,62 Kč
průměrně:			1,01 Kč

Jak je z tabulky zřejmé, státní příspěvky pro kandidáty v nějaké formě zavádí čtyři státy. Průměrná hodnota na jednoho voliče pak činí takřka přesně 1 Kč.

Povaha těchto příspěvků je přitom v jednotlivých zemích velmi různorodá. Tak např. v Bulharsku má podobu tzv. „mediálních balíčků“. Ty mají povahu dotace poskytované výhradně za účelem financování volební kampaně. Důležité je, že kandidáti je obdrží ještě před zahájením volební kampaně s tím, že nevyužitou část následně vrací zpět do státního rozpočtu⁴⁴⁰. Oproti tomu úprava chorvatská tyto prostředky konstruuje jako náhradu volebních nákladů, na kterou má nárok ten kandidát, který ve volbách dosáhl zisku alespoň 10 % hlasů. V Chorvatsku jsou tedy příspěvky zasílány až ex post a to na základě volebního výsledku⁴⁴¹. S takovými prostředky pak může již kandidát nakládat podle svého uvážení, tzn. že nejsou nijak účelově vázány jako je tomu v případě Bulharska. Velmi podobná té chorvatské je i úprava slovinská⁴⁴² a také irská⁴⁴³.

Pokud bychom vyšli ze zjištěné průměrné hodnoty 1 Kč na 1 voliče a inspirovali se úpravou chorvatskou, pak bychom maximální výši příspěvku pro české podmínky mohli stanovit na 10 000 000 Kč s tím, že nárok na příspěvek by měl každý z kandidátů, který v prvním kole hlasování obdrží alespoň 10 % hlasů. Jestliže si ale uvědomíme, že hlavním smyslem takové úpravy by měla být podpora méně majetných kandidátů, mohla by jako lepší vzor posloužit úprava bulharská. Ta totiž umožňuje kandidátům získat jisté prostředky na kampaň ještě před jejím zahájením a to bez rizika, že dotyční kandidáti následně nedosáhnou požadovaného počtu % hlasů. Jako vhodnější řešení se

v roce 2009 činila 260 000 euro (GRECO. *Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 8)

⁴³⁹ Kandidáti obdrží 0,12 euro za každý obdržený hlas, avšak maximálně do výše jimi skutečně vynaložených nákladů, které deklarovali ve finanční zprávě popsané výše (Čl. 26 ZVRK SL). Jen pro ilustraci lze uvést, že např. vítěz voleb v roce 2011 Borut Pahor získal v prvním kole 322 855 hlasů (39,98 %), (Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>) což by bez ohledu na omezení dané jeho skutečně vynaloženými náklady znamenalo, že mu teoreticky vznikl nárok na státní příspěvek ve výši 38 742 eur, tedy asi 1 069 279 Kč.

⁴⁴⁰ Čl. 178 VZBR

⁴⁴¹ Čl. 18 ZFPČ

⁴⁴² Čl. 26 ZVRK SL

mi tak jeví stanovit například dotaci ve výši 5 000 000 Kč, kterou kandidáti obdrží ještě před volbami. Využít ji přitom bude možno pouze na financování kampaně a případně nevyčerpané prostředky by se vracely do státního rozpočtu. Požadavek na vrácení nevyužitých prostředků do státního rozpočtu by měl jednoduše zamezit tomu, aby si dotyčný kandidát peníze šetřil a po volbách je využil pro vlastní potřebu.

Bulharské řešení je samozřejmě nezbytně spojeno s dobrou kontrolou financování kampaně ze strany státu. Jde především o kontrolu toho, zda kandidát vynakládá dotaci pouze na financování kampaně a ne na své soukromé zájmy. Česká úprava je však v tomto směru v tristním stavu, jak o tom budu hovořit v následujících kapitolách. Z toho důvodu bulharská cesta nepřichází v úvahu a jako reálnější se jeví varianta chorvatská s následným příspěvkem vázaným na volební výsledek. V případě, že by však česká úprava kontroly financování doznala potřebných změn, preferoval bych cestu bulharskou.

Na závěr lze jen dodat, že jakékoliv příspěvky kandidátům ze státního rozpočtu by byly jistě velmi nepopulární a byly by z mnoha stran považovány za mrhání veřejnými prostředky. Na straně druhé je třeba si uvědomit, že by se díky nim mohlo podařit učinit kandidáty méně závislými na podpoře soukromých dárců. Celá tato záležitost tak není ničím jiným, než rozhodnutím se mezi ušetřenými miliony ve státním rozpočtu na straně jedné a nezávislostí kandidátů na straně druhé. O větší rovnosti kandidátů bylo psáno již výše.

3.5 Výdaje na kampaň

Výdaje na kampaň tvoří opačnou kategorii k příjmům. Jestliže je totiž na jedné straně regulováno, jakým způsobem lze přijímat dary, popř. státní dotace, pak by měla existovat zároveň pravidla pro využití takových prostředků. Zajímá nás přitom budou dvě hlavní otázky, a sice, co lze považovat za výdaj pro účely financování kampaně a jaká je maximální výše takových výdajů.

3.5.1 Co lze považovat za výdaj

Podle české právní úpravy se za výdaj na volební kampaň považuje součet všech finančních prostředků, nebo jiných plnění ocenitelných penězi, které kandidát vynaloží

⁴⁴³ Čl. 5 Electoral (Amendment) Act 2011

na úhradu nákladů volební kampaně. Do těchto výdajů se započítávají i ty vynaložené přede dnem podání kandidátní listiny⁴⁴⁴.

Česká úprava nám tak vymezila dva základní prvky: jednak je to samotný pojem „výdaj“ a jednak je to určení rozhodné doby. Oba tyto prvky jsou rozebrány dále.

3.5.1.1 Pojem výdaje na kampaň

Zaměřme se na zahraniční úpravu této otázky, a to pokud jde o problém první, tedy vymezení samotného pojmu výdaje. Přehled úprav viz následující tabulka. Podobně jako jinde, i tato tabulka je do jisté míry nepřehledná, nicméně uvedené zpracování jsem zvolil právě pro to, aby vynikla různorodost a všechny aspekty jednotlivých úprav.

Tabulka 20: pojem výdaje na kampaň

stát	definice výdaje
Česká republika	-fin. prostředky, jiná plnění ocenitelná penězi, vynaložená kandidátem na úhradu nákladů volební kampaně -pro účely maximální výše výdajů (viz oddíl 3.5.2) se sem počítají i prostředky, které kandidát na funkci prezidenta republiky uhradil nebo má uhradit teprve v budoucnu, a také částky, které uhradily nebo se za kandidáta zavázaly uhradit třetí osoby
Bulharsko	NE
Finsko	NE
Irsko	-prostředky vynaložené kandidátem, pol. stranami, členem, nebo organizační jednotkou strany, nebo organizací sice formálně samostatnou, avšak fakticky ovládanou kandidátem ⁴⁴⁵ -nespadají sem výdaje na přiměřené životní náklady kandidáta a osob, které u něho dobrovolně pracují popř. drobné výdaje na kampaň hrazené z vlastních prostředků kandidáta ⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ § 37 ZVPR ČR

⁴⁴⁵ Čl. 52 ZVIR

⁴⁴⁶ Výše těchto nákladů však může činit maximálně 50 euro (1380 Kč) na osobu za den. Pokud jde o drobné výdaje z vlastních prostředků kandidáta, jejich výše může činit maximálně 126,97 euro

Chorvatsko	NE
Kypr	NE
Litva	-zejména náklady na propag. materiály, pronájmy, pořádání společ. akcí, dopravu, odměny pokladníka a auditora, stravování, ubytování a dopravu dobrovolníků, komunik. služby -nespadají sem náklady na právní služby, kauce ⁴⁴⁷ a náklady na cestování, bydlení a stravu pro samotného kandidáta ⁴⁴⁸
Polsko	NE
Portugalsko	-nespadá sem využívání prostředků politických stran a práce vykonané dobrovolníky ⁴⁴⁹
Rakousko	-prostředky vynaložené kýmkoliv v souvislosti s kampaní ⁴⁵⁰
Rumunsko	NE
Slovensko	-finanční prostředky, dary a jiná plnění ocenitelná penězi, vynaložená na úhradu inzerce a reklamy, bez ohledu na to, jestli povinnost úhrady vznikla kandidátovi na prezidenta, či třetí osobě ⁴⁵¹
Slovinsko	-náklady na předvolební plakáty, spoty, mítinky, vedení bankovních účtů, poradenství a další náklady -nespadají sem náklady na sběr podpisů, nebo práce dobrovolníků ⁴⁵²

(3 502 Kč) na jednu platbu (STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. *Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011*. 2011. str. 15)

⁴⁴⁶ §1 ZFPS

⁴⁴⁷ Volební kauce skládaná kandidáty představuje 5 x cca 2 400 litasů, což činí 93 600 Kč.

⁴⁴⁸ § 17 ZFPS

⁴⁴⁹ Čl. 16 ZFPSV

⁴⁵⁰ §24a ZVSP

⁴⁵¹ Do této částky se přitom započítávají ty, které kandidát již uhradil, nebo teprve má uhradit v budoucnu (§5 ZVK), včetně částek, které za kandidáta uhradili, nebo se v budoucnu zavázali za kandidáta uhradit třetí osoby. Právě doplnění ustanovení o třetích osobách je výsledkem dlouhodobé kritiky ze strany GRECO, kde bylo praxí financovat kampaň skrze přidružené organizace stran, např. mládežnická uskupení (GRECO. *Compliance Report on the Slovak Republic: "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)" *** "Transparency of Party Funding"*. Strasbourg, 2010. str. 8).

⁴⁵² Čl. 16 ZVRK SL

Jak plyne z tabulky, řada států podobné vymezení výdaje na volební kampaň vůbec nemá. Každá z úprav, kde takové vymezení nacházíme, se pak ke konkrétnímu řešení staví velmi rozdílně. V tomto směru považuji českou úpravu za dobrou v tom směru, že se tak snaží činit poměrně jednoduše a výstižně, neboť výčty prvků jaké přináší např. úprava litevská, slovenská, či slovinská nejsou příliš šťastné.

Důležité je zaměřit se také na subjekty, jejichž výdaje se vlastně považují za výdaje na kampaň. Jde tedy o to, kdy se určité prostředky považují za výdaj v rámci kampaně v závislosti na tom, kdo je vynaloží. V české úpravě platí, že pro účely maximální výše výdajů (viz oddíl 3.5.2) se započítávají nejen prostředky vynaložené kandidátem, ale také prostředky, které uhradily třetí osoby. Vzhledem k tomu, že problematika třetích osob v rámci financování kampaní je velmi složitá a nerozlučně spjatá s podobnou situací v rámci darů na kampaň, je řešena v samostatném oddíle č. 3.6 této kapitoly s názvem „Třetí osoby“.

3.5.1.2 Časové vymezení výdajů na kampaň

Otázka zde zní, po jak dlouhou dobu před volbami lze výdaje kandidáta považovat za výdaje na jeho kampaň.

Pro přehled jednotlivých úprav viz následující tabulka.

Tabulka 21: rozhodné období pro výdaje

stát	rozhodné období
Česká republika	kdykoliv přede dnem volby ⁴⁵³
Bulharsko	kdykoliv před volbami, pokud fakticky souvisí s volební kampaní ⁴⁵⁴ .
Finsko	v období nejdříve 6 měsíců přede dnem voleb a nejpozději 2 týdny po volbách, a to bez ohledu na to, kdy byly tyto náklady skutečně zaplacený ⁴⁵⁵
Irsko	NE
Chorvatsko	NE
Kypr	NE

⁴⁵³ § 37 ZVPR ČR

⁴⁵⁴ GRECO. *Compliance Report on Bulgaria: "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)" * * ** "Transparency of Party Funding". Štrasburg, 2012. str. 10

⁴⁵⁵ § 2 ZFK

Litva	kdykoliv před volbami, pokud fakticky souvisí s volební kampaní ⁴⁵⁶
Polsko	NE
Portugalsko	ve lhůtě 6 měsíců přede dnem voleb ⁴⁵⁷
Rakousko	NE
Rumunsko	NE
Slovensko	NE
Slovinsko	kdykoliv, před volbami pokud fakticky souvisí s volební kampaní ⁴⁵⁸

Z tabulky plyne, že čtyři státy, včetně České republiky, za výdaj považují všechny prostředky vynaložené kdykoliv přede dnem volby. Sedm států pak takové časové vymezení vůbec neuvádí. V těchto případech však můžeme dovodit, že za výdaj by se i zde měly považovat všechny prostředky vynaložené na kampaň kdykoliv přede dnem konání voleb. Není-li totiž hranice vůbec zmíněna, těžko lze hovořit o nějakém časovém omezení.

Uvedený přístup se však stal v našich podmínkách problematickým v situaci, kdy někteří kandidáti odstartovali předvolební kampaň již na jaře roku 2012 (tedy přibližně rok před volbami). Podle některých názorů totiž takto časně vynaložené náklady do svého účetnictví navzdory zákonné úpravě žádným způsobem nezahrnuli.⁴⁵⁹

Jako řešení se nabízí zavedení důsledného dozoru nad kontrolou stanovených pravidel. To by znamenalo, že určitý kontrolní orgán by musel vlastně neustále sledovat, zda některý potenciální kandidát na prezidenta nevynakládá prostředky na kampaň již dlouhou dobu před samotnou volbou. Kromě toho by musel dotyčný orgán prokázat, že se jedná skutečně o prostředky vynaložené v souvislosti s volební kampaní pro prezidentské volby. Představme si situaci, kdy potenciální kandidát např. dva roky před volbou svolá mítink, na kterém bude prezentovat své politické názory. Podle současné právní úpravy by měly být výdaje na takový mítink započítány do výdajů na kampaň pro prezidentskou volbu, která však proběhne až za dva roky. Je zřejmé, že

⁴⁵⁶ § 17 ZFPS

⁴⁵⁷ Čl. 19 ZFPSV

⁴⁵⁸ Čl. 15 ZVRK SL

⁴⁵⁹ OBSE/ODIHR. *Česká republika: Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013 Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb*. Varšava, 2013. str. 11

takový požadavek je v praxi neudržitelný a v podstatě nekontrolovatelný. Mám tedy za to, že zavedení důsledného dozoru není tou správnou cestou pro řešení problému, neboť takový dozor je zkrátka v praxi neproveditelný.

Ačkoliv na jiných místech jsem tak spíše pro zpřísnění české úpravy, zde naopak považuji za vhodnější řešení její zmírnění. Jestliže totiž hovoříme o výdajích na kampaň před prezidentskými volbami, je dle mého názoru rozhodné, aby určité prostředky byly vynakládány skutečně přímo v souvislosti s volbou. To o výdajích učiněných několik let před volbou můžeme říci jen stěží, nebo to minimálně můžeme jen velmi těžko prokázat. Dalším argumentem je fakt, že ani velmi brzké zahájení volební kampaně nepředstavuje skutečnou výhodu. Příkladem může být kandidát Jan Fischer. Ten zahájil kampaň velmi časně, po velmi dlouhou dobu před volbami vedl průzkumy volebních preferencí⁴⁶⁰, avšak následně nepostoupil ani do druhého kola. Jinak řečeno, spíše než délka kampaně hraje roli krátkodobá intenzivní kampaň přímo před volbami.

I z toho důvodu mám za to, že regulace takto „předčasně“ vynaložených nákladů je nejen velmi komplikovaná, ale i zbytečná, neboť o výsledku voleb spíše nerozhoduje. Řešení tak spatřuji v úpravě finské, či portugalské, které za rozhodné období považují pouze šest měsíců před volbami.

Kandidáti v České republice se mohou registrovat do 66 dnů přede dnem voleb⁴⁶¹. Představme si tak řešení, kdy se tento limit posune např. na délku 90 dnů přede dnem voleb. Za výdaje pro účely kampaně by se pak považovaly jednoduše pouze ty, které by byly učiněny v době od tohoto 90 dne do voleb. Hlavní výhody takového řešení jsou následující. Za prvé v této době by již bylo zřejmé, kdo jsou vlastně kandidáti na prezidenta, neboť lhůta pro jejich registraci již skončila. To je rozdíl oproti situaci, kdy za výdaje považujeme i ty učiněné například rok, ale i šest měsíců přede dnem volby. V té době totiž vlastně ani nevíme, u kterých osob máme tyto výdaje sledovat. Zda se některá osoba stane skutečným kandidátem, či nikoliv, totiž ještě není zřejmé. Druhou výhodou je také již naprosto zřejmá vazba na prezidentskou volbu. Jestliže spojitost mezi prezidentskou volbou a výdajem na mítink, popř. na billboardy

⁴⁶⁰ KUNŠTÁT, Daniel. Podpora prezidentských kandidátů v prosinci 2012. *Sociologický ústav AV ČR* [online]. 2012 [cit. 2015-01-12]. Dostupné z: <http://cvvm.soc.cas.cz/volby-a-strany/podpora-prezidentskych-kandidatu-v-prosinci-2012>

⁴⁶¹ §21 ZVPR ČR

učiněným rok před takovou volbou je těžko prokazatelná, u výdaje učiněného v období 90 dnů před volbou je již zcela zřejmá.

Uvedené řešení by tedy myslím odstranilo veškeré pochybnosti, aniž by nějak závažně zasáhlo do průběhu a férovosti voleb. Je zřejmé, že majetnější kandidáti by v podstatě bez omezení mohli zahájit volební kampaň již před oním 90 dnem do voleb. Platí však co bylo řečeno výše. Takto vbrzku zahájené kampaně mají na výsledky voleb jen malý vliv a nejsou proto hrozbou pro ostatní kandidáty, kteří by s kampaní započali až v období 90 dnů před volbami. Ba naopak, taková pozdější a intenzivnější kampaň se nakonec může ukázat jako podstatně účinnější.

3.5.2 Maximální výdaje na kampaň

Stanovení maximální přípustné výše prostředků vynaložených na kampaň je důležité ze dvou hledisek. V první řadě jde opět o snahu nepřímou zamezit vzniku nežádoucích vazeb kandidáta na své dárci. To se děje samozřejmě již omezením maximální výše daru od jedné osoby a může být podpořeno právě ještě omezením celkové výše výdajů. Druhým důvodem je zachování relativní rovnosti kandidátů pokud jde o jejich možnosti vlastní prezentace. „Zastropování“ by tak mělo zamezit tomu, aby některý z kandidátů, zejména těch velmi majetných, ostatní zkrátka přeplatil a pokryl svojí propagací veškerý dostupný prostor, nehledě přitom na peníze.

V případě české úpravy je situace následující. Výdaje na volební kampaň nesmí přesáhnout částku 40 000 000 Kč účastnil-li se kandidát pouze prvního kola volby a částku 50 000 000 Kč, účastnil-li se kola prvního i druhého. Do této částky se přitom započítávají jak prostředky, které kandidát na funkci prezidenta republiky uhradil nebo má uhradit teprve v budoucnu, tak také částky, které uhradily nebo se za kandidáta zavázaly uhradit třetí osoby. Pro účely výpočtu uvedené maximální částky se do výdajů započítávají i ta plnění, jež byla kandidátovi poskytnuta bezplatně, a to vyčíslením jejich ceny obvykle⁴⁶².

Jaká je situace v ostatních porovnávaných zemích viz následující tabulka.⁴⁶³

⁴⁶² § 37 ZVPR ČR

⁴⁶³ Tak jako například u tabulky s maximální přípustnou výší daru platí i zde, že částky jsou pro lepší srovnání uváděny již přepočtené na české koruny. Rovněž platí, že velmi často daná úprava nestanovuje přesnou částku, ale jen způsob jejího výpočtu, tedy např. vynásobení průměrné mzdy v ekonomice určitým koeficientem. Údaje v originální měně, stejně jako zmíněné způsoby výpočtu

Tabulka 22: maximální výše výdajů

stát	maximální výše výdajů 1. kolo	maximální výše výdajů 2. kolo
ČR	40 000 000 Kč	10 000 000 Kč ⁴⁶⁴
Bulharsko	28 200 000 Kč ⁴⁶⁵	
Finsko	NE*	
Francie	378 120 000 Kč ⁴⁶⁶	
Chorvatsko	28 800 000 Kč	5 760 000 Kč ⁴⁶⁷
Irsko	20 700 000 ⁴⁶⁸	
Kypr	NE*	
Litva	20 436 256 Kč	5 109 064 Kč ⁴⁶⁹
Polsko	66 002 944 Kč ⁴⁷⁰	

jsou uváděny v odkazech. Na stejném místě pak lze v některých případech dohledat také výšku této částky v minulosti.

⁴⁶⁴ § 37 ZVPR ČR

⁴⁶⁵ V originále 2 000 000 leva (Čl. 166 VZBR).

⁴⁶⁶ V originále 13,7 milionu euro pro první kolo a v případě že kandidát postoupí do druhého kola, pak 18,3 milionu euro (Čl. 2 ZVPFR).

⁴⁶⁷ V originále 8 000 000 kun pro první kolo a pro druhé kolo 1 600 000 kun (DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE. *Guidelines for Election Campaign Financing Presidential Election*. 2014. str.10

⁴⁶⁸ Výši stanovuje vždy ministr pro životní prostředí a místní správu, který musí při jejím stanovování zohledňovat tzv. index spotřebitelských cen, tedy de facto inflaci (Čl. 53 ZVIR). Při posledních volbách v roce 2011 tento limit stanoven pro jednoho kandidáta na 750 000 euro (STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. *Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011*. 2011. str. 9) přičemž v tomto směru došlo k velmi podstatnému snížení maximální částky, neboť ještě v roce 2009 činila 1,3 milionu euro (GRECO. *Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 14).

⁴⁶⁹ Výslednou částku získáme vynásobením počtu oprávněných voličů 1 litasem (dle §17 ZFPS). Vzhledem k tomu že při prezidentských volbách v roce 2014 zde bylo 2 554 532 voličů (Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/> činila by přibližná výše těchto maximálních výdajů právě 2 554 532 litasů. Pokud kandidát postoupí do druhého kola, pak se tato částka zvyšuje o 25 %. Uvedená hodnota je výsledkem snížení této hodnoty v roce 2010, neboť do tohoto roku se počet voličů násobil hodnotou 1,5 litasu (GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 9). Z této částky pak maximálně 50% může být využito na propagaci v médiích (§19 ZFPS).

⁴⁷⁰ Výši spočteme jako 60 grošů (základní jednotka 1 zlotý = 100 grošů) za každého voliče, který může v daných volbách volit. Při posledních prezidentských volbách v roce 2010 se přitom jednalo o 16 923 832 osob (Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>) a částka by tedy byla 10 154 299 zlotých. Pokud by došlo k inflaci překračující 5%, má Ministr financí právo tuto částku právě o inflaci zvýšit, přičemž rozhodujícím údajem o inflaci jsou čtvrtletně zveřejňované zprávy Polského statistického úřadu (Čl. 327 VZPL). Až do roku 2011 byla přitom tato částka stanovena pevně a to

Portugalsko	115 704 720 Kč	28 926 180 Kč ⁴⁷¹
Rakousko	193 200 000 Kč ⁴⁷²	
Rumunsko	151 125 000 Kč ⁴⁷³	
Slovensko	13 800 000 Kč ⁴⁷⁴	
Slovinsko	11 820 141 Kč	7 092 096 Kč ⁴⁷⁵
celkem	93 142 025 Kč***	

* Finsko a Kypr nemají horní hranici výdajů stanovenou.

**Pro výpočet konečné částky byly případy, kdy daná úprava obsahuje rozdělení pro první a druhé kolo, sečteny, tzn. např. u České republiky bylo počítáno s částkou 50 000 000 Kč (40 000 000 Kč + 10 000 000 Kč). Země, které horní hranici nemají stanovenou, pak do výpočtu zahrnutý nebyly.

Jak plyne z tabulky, průměrně je maximální výše výdajů stanovena na přibližně 93 142 025 Kč a to ještě s tím, že Finsko a Kypr horní hranici nemají stanovenou vůbec. Česká republika se tak řadí se svými 50 000 000 Kč pro první i druhé kolo hluboko pod průměr. Úskalím tohoto srovnání však je, že samotná hodnota maximální výše vynaložených nákladů o ničem nevyovídá. Je třeba si uvědomit, že limit řekněme 10 000 000 Kč bude mít zcela jinou váhu v malé zemi typu Slovinska a naopak zcela jiný význam, a to podstatně menší, v zemi typu Francie. Tento nedostatek se snaží

ve výši 12 milionů zlotých (§84 ZVPPL) a do konce roku byla dokonce ve výši 14,7 mil zlotých (GRECO. *Evaluation Report on Poland on Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2008. str. 11). Tato maximální výše je přitom doplněna požadavkem, aby na reklamní kampaň jako např. billboardy, letáky apod. bylo využito maximálně 80% uvedené částky (Čl. 136 VZPL).

⁴⁷¹ Výši získáme jako 10 000 x IAS. IAS přitom představuje jednotku využívanou v portugalském systému sociálního zabezpečení, přičemž 1 IAS představuje v roce 2014 částku 419,22 euro (RIBEIRO, Luís Reis. Governo congela indexante de apoios sociais. *DN.ECONOMIA* [online]. 2013 [cit. 2015-01-11]. Dostupné z: http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=3478113&seccao=Dinheiro%20Vivo).

10 000 IAS tedy představuje 4 192 200 euro pro kolo první a pro kandidáty postoupivší do kola druhého 2 500 IAS, tedy 1 048 050 euro.

⁴⁷² V originále 7 000 000 euro (§24a ZVSP).

⁴⁷³ Uvedenou částku spočítáme jako 25 000 násobek národní minimální hrubé mzdy (Čl. 32 ZFAVK), přičemž určující výše této mzdy se počítá k 1. lednu volebního roku. Pro rok 2015 bude přitom tato minimální mzda činit 975 leu (<http://www.agerpres.ro/economie/2014/12/09/rovana-plumb-salariul-minim-pe-economie-va-fi-de-975-lei-de-la-1-ianuarie-2015-14-16-07>). Celkově jde tedy o částku 24 375 000 leu.

⁴⁷⁴ V originále 500 000 euro (§5 ZVK). Zde došlo k velkému nárůstu této částky, neboť před rekodifikací činila jen 132 775 Euro (§16 ZZVP).

⁴⁷⁵ Výslednou částku získáme jako počet způsobilých voličů vynásobený 0,25 euro. Pokud budeme uvažovat, že při posledních prezidentských volbách v roce 2012 bylo ve Slovinsku registrovaných 1 713 067 voličů (Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>), pak by tato maximální částka výdajů na kampaň činila 428 266 euro. Pro druhé kolo se pak tato částka navyšuje o 0,15 euro za každého občana, což by znamenalo dalších 256 960 euro (Čl. 26 ZVRK SL).

kompenzovat následující tabulka. V té je maximální částka přepočtena na jednoho voliče a ukazuje tedy skutečnou výši limitu vzhledem k velikosti dané země.

Tabulka 23: výdaj na voliče

stát	počet voličů ⁴⁷⁶	maximální částka	na jednoho voliče
Česká republika	8 435 522	50 000 000 Kč	5,9 Kč
Bulharsko	6 873 589	28 200 000 Kč	4,1 Kč
Finsko*	-	-	-
Francie	46 028 542	378 120 000 Kč	8,2 Kč
Chorvatsko	2 253 154	34 560 000 Kč	15,3 Kč
Irsko	3 191 157	20 700 000 Kč	6,4 Kč
Kypr*	-	-	-
Litva	2 554 532	25 545 320 Kč	10 Kč
Polsko	16 923 832	66 002 944 Kč	3,9 Kč
Portugalsko	9 657 312	144 630 900 Kč	14,9 Kč
Rakousko	6 355 800	193 200 000 Kč	30,4 Kč
Rumunsko	18 284 066	151 125 000 Kč	8,3 Kč
Slovensko	4 409 793	13 800 000 Kč	3,1 Kč
Slovinsko	1 713 067	11 820 141 Kč	6,9 Kč
průměrně:			9,78 Kč

* Finsko a Kypr nemají horní hranici výdajů stanovenou.

I pokud přepočteme maximální hodnotu výdajů na kampaň na jednoho obyvatele, patří Česká republika mezi země s poměrně nízko nastaveným výdajovým stropem. Jistě lze podotknout, že stále jsou zde země, kde je tato hodnota ještě nižší (Bulharsko, Polsko a Slovensko) a že česká úprava by tedy mohla následovat jejich příkladu. V tomto směru je však zajímavé, že samotná GRECO doporučuje, aby částka nebyla nastavena až příliš nízko. Příkladem může být situace Slovenska, kde až do rekodifikace v roce 2014 byla horní hranice výdajů pro celou kampaň stanovena na 3 664 590 Kč⁴⁷⁷. GRECO ve svých doporučeních navrhovala zvýšení této částky tak,

⁴⁷⁶ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

⁴⁷⁷ V originále 132 775 eur (§16 ZZVP).

aby kandidáti nebyli nuceni nelegálně snižovat hodnotu výdajů na kampaň⁴⁷⁸. Snižování hranice maximálních výdajů na kampaň je tak funkční pouze do určitého bodu, při jehož překročení se kandidáti začnou spíše uchýlovat k netransparentnímu účtování výdajů, namísto jejich skutečnému omezování.

S ohledem na výše řečené není dle mého názoru změna české úpravy příliš potřebná a částka 40, resp. 50 milionů se zdá být nastavena přiměřeně. Jinou věcí je samozřejmě zajištění toho, aby kandidáti všechny skutečně vynaložené výdaje řádně evidovali a limit tak nebyl z jejich strany obcházen. Jde zejména o ustanovení, aby se do výdajů započítávaly i ty, které za kandidáta učiní třetí osoby (viz problematika třetích osob dále) a aby se hodnota plnění bezplatně poskytnutého kandidátovi vyčíslila pomocí ceny obvyklé a do výdajů započítala rovněž. Bezplatné plnění má přitom dvojí povahu. Jednak je třeba jej vyčíslit a započítat do limitu darů (viz oddíl 3.3.1) a stejně tak do limitu výdajů. Příkladem může být situace, kdy vlastník marketingové společnosti poskytne kandidátovi zdarma služby v hodnotě 100 000 Kč. Takové služby jsou vzhledem k tomu, že jsou poskytnuty bezplatně, darem ze strany společnosti vůči kandidátovi. Zároveň s tím však musí být započteny i do limitu výdajů, neboť kandidát tímto způsobem vlastně využívá služby, za které by musel jinak takový výdaj učinit.

3.6 Třetí osoby

Problematika třetích osob byla zmíněna jak v rámci darů, tak výdajů na kampaň. Z toho důvodu, že je spjata nerozlučně s oběma kategoriemi a že se jedná o oblast velmi specifickou, je rozebrána samostatně na tomto místě.

Pod třetí osobou si můžeme představit jakýkoliv subjekt odlišný od kandidáta. Může tak jít o situaci popsanou v předchozím oddíle, kdy marketingová společnost kandidátovi poskytne bezplatně služby v hodnotě 100 000 Kč. Jak takovou situaci řešit, bylo popsáno již výše a v tomto případě nenastává větší problém. Podpora od třetích stran však může mít i odlišnou formu. Konkrétně v českém prostředí šlo například o výdaje učiněné za kandidáty politickými stranami. Kritické hlasy uvádějí, že minimálně tři kandidáti těžili z lidských zdrojů a organizačního zázemí svých politických stran, i

⁴⁷⁸ GRECO. *Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky: Tresnosprávna úprava (ETS 173 a 191, GPC 2). Transparentnosť financovania politických strán*. Štrasburg, 2014. str. 10

když tyto zdroje nebyly uvedeny jako dary a výdaje na volební kampaň⁴⁷⁹. Jiným problematickým příkladem může být inzerát, který ku prospěchu M. Zemana objednal na své náklady advokát V. Zavadil (o inzerátu podrobněji kapitola č. 4 – Etická stránka kampaně).

Stručně řečeno jde tedy o situace, kdy kandidát bezplatně využívá prostředků jiného subjektu, popř. kdy ve prospěch kandidáta vynakládá prostředky osoba od něho odlišná. Problém nastává v okamžiku, kdy kandidát takové výhody od jiných subjektů neuvede ve svém účetnictví a tím pádem je ani nezapočítá do limitu darů a výdajů. Jak bylo totiž řečeno, tyto prostředky jsou zároveň jak „dary“, tak „výdaji“. Neboť pokud bude kandidát využívat pro svoji kampaň např. stranického personálu, pak vůči němu je taková možnost využívat tyto osoby darem od strany a zároveň jde o výdaj, který by musel skutečně učinit, pokud by podporu oné strany neměl. To samé platí ohledně inzerátu. V. Zavadil tím, že objednal plakát ve prospěch M. Zemana, mu fakticky takový inzerát daroval a M. Zeman ušetřil prostředky, které by musel na takový inzerát vynaložit. Ponechejme nyní stranou, zda tyto osoby mezi sebou skutečné byly, či nebyly na zadání inzerátu dohodnuty. V praxi bude totiž prokazování takového spojení vždy velmi obtížné, a pokud si kandidát a jeho „bílý kůň“ dají pozor, bude v podstatě neodhalitelné. Ačkoliv pak zákon stanovuje, že pro účely maximální výše výdajů mají být započítávány i ty výdaje, které za kandidáta učiní jiná osoba, díky této praxi se jedná o ustanovení v podobných případech bezvýznamné.

Řešení tohoto problému, a nutno říci že zcela jedinečné, přináší úprava slovenská a to zavedením institutu tzv. třetí strany. Jeho zavedení bylo reakcí na kritiku mířící na absenci jakékoliv regulace výdajů, které ve prospěch kandidátů činily subjekty sice právně samostatné, fakticky však spřízněné⁴⁸⁰. Příkladem může být právě situace, kdy politická strana, nebo jiný subjekt, platil kampaň ve prospěch kandidáta.

Třetí stranou se tak ve slovenském případě rozumí fyzická osoba, fyzická osoba podnikatel, nebo právnická osoba, která je zaevidovaná Státní volební komisí⁴⁸¹. Pro účely financování prezidentské kampaně se za ni považuje také politická strana⁴⁸².

⁴⁷⁹ OBSE/ODIHR. *Česká republika: Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013 Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb*. Varšava, 2013. str. 2

⁴⁸⁰ GRECO. *Správa z hodnotenia Slovenskej republiky na tému transparentnosť financovania politických strán: Téma II*. Štrasburg, 2008. str. 19

⁴⁸¹ §8 ZVK

⁴⁸² §5 ZVK

Touto třetí stranou přitom nikdy nemohou být subjekty spojené se státem, nebo zahraniční FO a PO.⁴⁸³

Každá taková třetí strana se musí zaregistrovat u Státní volební komise a teprve od okamžiku, kdy je zaregistrována a uveřejněna na oficiálním seznamu třetích stran, může začít vést za kandidáta volební kampaň⁴⁸⁴.

Důležité je, že tato třetí strana může na volební kampaň vynaložit maximálně 2 760 000 Kč⁴⁸⁵. Prostředky určené na kampaň přitom musí vést na zvláštním bankovním účtu, na který se vztahují všechna pravidla jako na účty vedené samotnými kandidáty⁴⁸⁶.

Ve slovenské úpravě vedle sebe spatřujeme dva subjekty, které mohou vést kampaň ve prospěch jednoho kandidáta, a to nezávisle na sobě. Lze si tak představit situaci, kdy si pokrytí billboardy zaplatí sám kandidát a nezávisle na něm tak učiní ještě strana, kterou byl nominován, popř. jiná osoba odpovídající kritériím třetí strany.

Tato úprava postavení třetích stran se setkala s velkou mírou uznání a je hodnocena jako vysoce inovativní. GRECO vyslovila názor, že pokud se tato pravidla osvědčí v praxi, měla by se stát vzorem pro většinu ostatních zemí, které se s tímto problémem třetích stran nedokázaly doposud uspokojivě vypořádat⁴⁸⁷.

Osobně se k přijetí slovenského modelu připojuji rovněž. Z hlediska financování kampaň má taková úprava hlavní výhodu v tom, že každý subjekt, který chce za kandidáta vynaložit jakékoliv prostředky, musí být registrován Státní volební komisí. Pro výdaje takového subjektu pak platí zvláštní limit, který musí být rovněž dodržen. Nelze si tak představit situaci, kdy politická strana, popř. advokát Zavadil, vynaložili ve prospěch kandidátů nemalé prostředky, avšak ty se nepromítnuly v žádném účetnictví kandidátů a jaksi se „ztratily v prostoru“. Úprava třetích stran má však i velmi silný rozměr etický, který je podrobněji rozebrán v oddíle 4.1.3.5. kapitoly čtvrté, která se zabývá právě etickou stránkou kampaní.

⁴⁸³ §8 ZVK

⁴⁸⁴ §8 ZVK

⁴⁸⁵ V originále 100 000 eur (§8 ZVK).

⁴⁸⁶ §8 ZVK

⁴⁸⁷ GRECO. *Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky: Tresnosprávna úprava (ETS 173 a 191, GPC 2). Transparentnosť financovania politických strán*. Štrasburg, 2014. str. 6

3.7 Kontrola financování kampaně obecně

V oddílech 3.1 až 3.6 byly popsány jednotlivé aspekty financování kampaně, především pak úprava darů a výdajů. Byť taková řekněme hmotněprávní úprava je základem pro zajištění transparentního financování volebních kampaní, nelze opomenout ani stránku „procesní“. Teprve ta může zajistit skutečné dodržování uvedených pravidel. V tomto oddíle se tedy zaměříme především na povinnosti kandidáta týkající se uveřejňování informací o financování jeho kampaně a na postup, jakým jsou tyto informace kontrolovány ze strany státu. Pro větší přehlednost je problematika rozdělena do dvou základních oblastí. Jde o 1) kontrolu průběžnou, tedy v období před hlasováním a 2) kontrolu následnou, která je vykonávána až po něm.

Hned na úvod je třeba říci, že následná kontrola financování je upravena podstatně rozsáhleji a to napříč všemi zkoumanými úpravami. Takový přístup však podle mého není příliš logický. Položme si totiž základní otázku: co je smyslem kontroly financování volební kampaně? Dle mého názoru je to 1) zajištění rovných podmínek pro všechny kandidáty a 2) informování voličů o tom, z jakých prostředků kandidát čerpá prostředky na svoji kampaň. Oba tyto požadavky, domnívám se, jen těžko zajistí kontrola prováděná až několik měsíců po skončení voleb (kontrola následná), kdy nový prezident již zastává svůj úřad. Primárním cílem při volbách prezidenta je získání této funkce. I pokud tak následně udělíme kandidátům jisté sankce za případná porušení zákonných pravidel financování, nemají takové sankce již reálný dopad. Neřeší totiž skutečnost, že kandidát získal svůj úřad i díky porušení zákona, v tomto případě díky nekalému financování. Stejně tak volič již těžko vezme svůj hlas zpět, zjistí-li několik měsíců po volbách, že kandidát, kterého volil, přijímal dary z nezákonných zdrojů. Výjimkou by byla situace, kdy by došlo ke zrušení voleb a vyhlášení nových. Takový krok je však natolik závažný, že jistě není vhodné aplikovat jej při každém zjištěném porušení zákonných pravidel.

Jinak řečeno, nesrovnalosti ve financování zjištěné několik měsíců po volbách, v době kdy již vítězný kandidát zpravidla zastává prezidentský úřad, mohou mít jen velmi malý reálný dopad na to nejpodstatnější: výsledek voleb.

3.8 Kontrola průběžná

Jedná se tedy o poskytování informací o financování volební kampaně ze strany kandidátů a jejich následnou kontrolu ze strany státu, a to v době přede dnem hlasování.

3.8.1 Česká úprava

Česká úprava uvádí zejména povinnost nejpozději ke dni podání kandidátní listiny zřídit zvláštní volební účet určený pro financování volební kampaně. Účet musí být veden u banky se sídlem na území České republiky nebo u české pobočky banky zahraniční. Prostřednictvím tohoto účtu musí být uskutečňovány veškeré finanční operace, jimiž se financuje volební kampaň, což zajišťuje jejich základní přehled. Ke dni podání kandidátní listiny sem musí být také převedeny veškeré dary, které kandidát obdržel ještě před svojí registrací⁴⁸⁸. Konkrétně splnění této povinnosti bylo zpochybněno a OBSE poznamenává: *„I když zákon uvádí, že všechny zdroje, které kandidáti obdrželi před svojí registrací, musí být vloženy na volební účet, řada dotazovaných, včetně některých kandidátů, vyjádřila pochybnosti, že tomu tak skutečně bylo (...)“*⁴⁸⁹.

Do 5 dnů ode dne registrace kandidátní listiny pak musí volební výbor na internetových stránkách kandidáta zveřejnit údaje o všech těchto finančních prostředcích převedených na volební účet. Jde o jméno, příjmení, datum narození a místo pobytu u dárce fyzické osoby a obchodní firmu (název), sídlo a identifikační číslo u osoby právnické. Tyto údaje zašle také Ministerstvu vnitra, které je uveřejní na svých internetových stránkách⁴⁹⁰.

Tímto je však v českém případě průběžná kontrola v podstatě vyčerpána a jen stěží ji lze dle mého názoru označit za dostatečnou, zvláště pokud zřejmě ani není dodržována, jak plyne ze zprávy OBSE. Je totiž třeba mít na zřeteli, že ať již je následná kontrola sebevíce kvalitní (a ani to není případ české úpravy), je to právě kontrola průběžná, která může mít dopad na volební výsledky.

⁴⁸⁸ §24 ZVPR ČR

⁴⁸⁹ OBSE. *Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb*. Varšava, 2013. str. 2

⁴⁹⁰ §24 ZVPR ČR

Pro účely možného doplnění české úpravy se nyní zaměříme na úpravu v ostatních porovnávaných zemích. Rozbor bude přitom probíhat po jednotlivých institucích.

3.8.2 Bankovní účet

Přehled zahraniční úpravy začneme s povinností vést bankovní účet. Podrobnější informace nám poskytne následující tabulka.⁴⁹¹ Druhý sloupec vypovídá o tom, zda konkrétní úprava vůbec zakotvuje povinnost zřídit volební účet. Třetí sloupec se pak zabývá tím, od jaké částky je využívání takového účtu povinné.

Tabulka 24: volební účty

stát	povinnost vést volební účet	registrace darů skrze účet od výše:
ČR	ANO	0 Kč
Bulharsko	ANO ⁴⁹²	14 100 Kč ⁴⁹³
Finsko	NE	-
Francie	ANO ⁴⁹⁴	0 Kč
Chorvatsko	ANO ⁴⁹⁵	0 Kč
Irsko	ANO ⁴⁹⁶	2760 Kč ⁴⁹⁷
Kypr	NE	-

⁴⁹¹ Jako jinde i zde platí, že částky jsou uváděny po přepočtu na české koruny a originální údaje lze zjistit v odkazech.

⁴⁹² Čl. 163 VZB

⁴⁹³ V originále 1000 leva (Čl. 170 VZBR). I zde je vidět významný posun v tom, že před novelizací v roce 2011 činila tato částka, od které bylo nutno zasílat prostředky skrze bankovní účet až 5000 leva (GRECO. *Evaluation Report on Romania on Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2010. str. 12). To však nic nemění na tom, že i částka 1000 leva je stále kritizována jako v ekonomickém kontextu Bulharska příliš vysoká (GRECO. *Compliance Report on Romania "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"** * * "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2012. str. 7)

⁴⁹⁴ §12 Electoral Amendment Political Funding Act 2012

⁴⁹⁵ DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE. *Guidelines for Election Campaign Financing Presidential Election*. 2014. str.5

⁴⁹⁶ Kandidát povinnost založit speciální volební účet má, ovšem až pokud by měl přijímat dary přesahující hodnotu 100 euro (2760 Kč). V opačném případě není zřízení volebního účtu povinné (STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. *Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011*. 2011. str. 7)

⁴⁹⁷ viz předchozí pozn. (STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. *Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011*. 2011. str. 7).

Litva	ANO ⁴⁹⁸	8000 Kč ⁴⁹⁹
Polsko	ANO ⁵⁰⁰	0 Kč
Portugalsko	ANO ⁵⁰¹	0 Kč
Rakousko	ANO ⁵⁰²	69 000 Kč ⁵⁰³
Rumunsko	NE	-
Slovensko	ANO ⁵⁰⁴	0 Kč ⁵⁰⁵
Slovinsko	ANO ⁵⁰⁶	0 Kč
celkem	ANO 11 / NE 3	

Z údajů v tabulce plyne, že povinnost zřídit volební účet je poměrně běžná, kdy výjimku tvoří pouze tři státy (Rumunsko, Kypr a Finsko). Zde se jedná o jedno z mála míst, kde česká úprava v oblasti financování splňuje alespoň jakýsi základní standard.

Zajímavější jsou však údaje obsažené ve sloupci „registrace darů skrze účet od výše“. V případech, kde je uvedeno 0 Kč (a je to i případ české úpravy), jednoduše platí, že skrze volební účet musí být zasílány dary všech hodnot. Vedle toho pak existují úpravy, které povinnost zasílat dary skrze účet stanoví až od určité výše. Tím se sice snižuje transparentnost celého procesu (neboť část darů je možno předávat v hotovosti), na druhé straně se tím může odlehčit zbytečné administrativě u drobných darů. Na tomto druhém principu jsou založeny úpravy bulharská, irská, litevská a rakouská. Rozdíly mezi nimi jsou přitom propastné. Na straně jedné stojí úprava irská, která povoluje dary mimo volební účet do maximální výše 2 760 Kč. Na straně druhé pak

⁴⁹⁸ §5 ZFPS

⁴⁹⁹ Pokud jde o dary, ty musejí být prostřednictvím tohoto účtu přijímány pouze v případě, že se jedná o dary od právnických osob, nebo o dary fyzických osob přesahující 1000 litasů.. I pokud by se však jednalo o dar fyzické osoby pod hranicí 1000 litasů předaný hotově, musí jej pokladník nejdéle následující den na takový účet převést (§10 ZFPS).

⁵⁰⁰ Čl. 134 VZPL

⁵⁰¹ Čl. 15 ZFPSV

⁵⁰² §24a ZVSP

⁵⁰³ Rakouská úprava sice vyžaduje zřízení bankovního účtu, nicméně povoluje hotovostní dary do maximální výše 2500 Euro (§24a ZVSP).

⁵⁰⁴ §5 ZVK

⁵⁰⁵ Zde došlo k podstatnému zpřísnění, neboť před rekodifikací tato povinnost sice byla rovněž, avšak pouze za předpokladu, že u dárce- fyzické osoby takový dar převýšil hodnotu 331 eur a u dárce- právnické osoby hodnotu 3319 eur (§19 ZZVP).

⁵⁰⁶ Čl. 2 ZVRK SL

úprava rakouská, podle které je třeba využívat volebního účtu pouze u darů vyšších než 69 000 Kč⁵⁰⁷.

Tyto úpravy jsou zajímavé z toho důvodu, že Mandátový a imunitní výbor ve své kontrolní zprávě (o níž bude řeč dále) doporučil změnu stávající zákonné úpravy. Navrhuje přitom, aby povinnost evidovat dary skrze volební účet nebyla dána pro všechny dary jako je tomu teď, ale pouze u darů nad 10 000 Kč. Tam, kde je dárce politická strana, by taková povinnost měla odpadnout vůbec⁵⁰⁸. Pokud jde o otázku darů od politických stran, nevidím pro změnu navrhovanou Mandátním a imunitním výborem důvod. Je totiž zřejmé, že by vedla ke snížení transparentnosti financování, aniž by sebou však nesla jakákoliv pozitiva. Stejně tak by dle mého názoru bylo chybou zavést 10 000 Kč jako hranici, do které je možno darovat prostředky mimo volební účet. Ačkoliv výše bylo ukázáno, že i takové úpravy je možno v zahraničí dohledat, nejedná se dle mého názoru o změnu k lepšímu.

Je totiž vlastně otázkou, jakým způsobem chce Mandátový a imunitní výbor kontrolovat dodržování jím navrhované hranice 10 000 Kč v okamžiku, kdy dary menší jak 10 000 Kč učiní fakticky anonymními. Tedy MIV chce na jedné straně kontrolovat prostřednictvím volebního účtu dary vyšší jak 10 000 Kč, ale přitom nemá podle mého názoru nástroj, jak např. zabránit rozdělení částky přesahující oněch 10 000 Kč na několik menších, které právě díky tomu, že budou menší než 10 000 Kč, budou zároveň neidentifikovatelné. Jakékoliv jejich sečtení za účelem zjištění, zda v souhrnu překročily 10 000 Kč, by tak bylo nemožné. Jednoduchým příkladem může být dárcem, který chce kandidátovi darovat 90 000 Kč. Aby však mohl zůstat v anonymitě, rozdělí jednoduše svůj dar na 10 plateb po 9 000 Kč. V důsledku toho nebudou ani u jedné z těchto 9 plateb uvedeny jeho identifikační údaje a tak nebude moci kdokoliv zjistit, že se jedná o dar ve skutečné výši 90 000 Kč.

⁵⁰⁷ V originále 3 500 Euro. Ještě v roce 2012 se přitom jednalo o částku 7260 euro (OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF AUSTRIA: PRESIDENTIAL ELECTION 25 April 2010 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*. Warsaw, 2010. str. 12). Tím se úprava rakouská fakticky řadí spíše k těm zemím, které povinnost vedení volebního účtu vůbec nezakotvují. Kromě toho, v rakouském případě povinnost vykazovat informace o dárci, včetně jména a jeho adresy, je stanovena až pokud částka daru přesáhne 96 600 Kč

⁵⁰⁸ MANDÁTOVÝ A IMUNITNÍ VÝBOR SENÁTU. *Závěrečná zpráva MIV k přezkoumání dodržení pravidel financování volební kampaně kandidátů na funkci prezidenta: (podle zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů - zákon o volbě prezidenta republiky)*. 2013. str. 5

3.8.3 Identifikace výdajů

Jak bylo řečeno výše, zákon nyní vyžaduje identifikaci všech prostředků, které na účet přichází od dárců. To znamená, že u každého daru musí být uveden dárcce a jeho jméno, příjmení atd. Stejnou povinnost však nevyžaduje u odchozích plateb. V praxi tak výpis z volebního účtu vypadal například následovně:

Datum	Účet	Poznámka	Částka
01.02.2013			0,64 CZK
01.02.2013	Zuzana Roithová		-0,10 CZK
25.01.2013		výlep plakatu	-403,00 CZK
25.01.2013		tisk plakatu	-600,00 CZK
25.01.2013	VLTAVA-LABE PRESS CE	vrácení duplicitní úhrady fa 1244049080	1 949,00 CZK
22.01.2013		pronajem salonku	-2 000,00 CZK
22.01.2013		tvorba web stránek	-20 000,00 CZK
22.01.2013		inzerce v Tachovském deníku	-1 948,00 CZK
18.01.2013	JAROLÍMEK DAVID	-VERONIKA A DAVID JAROLÍMKOVI OLŠAN Y 12 P.TELČ 588 56 22.1.1974 DAR N A VOLEBNÍ KAMPAŇ	1 000,00 CZK
16.01.2013	STRNAD STANISLAV		400,00 CZK
11.01.2013	HALGASOVA MARIE	Marie Halgasova, Tecovice 252 8.5.1965	2 000,00 CZK
10.01.2013	Pukowiecová Anna Ing	Anna Pukowiecova,U Balabenky 7, Pra ha 8, 26.10.1960,dar na volby	500,00 CZK

zdroj: <http://e-republika.cz/article1336-Transparentni-u-ty-prezidentskych-kandidat>

Jak je zřejmé, z takového přehledu nelze žádným způsobem zjistit, komu a za jaké služby bylo placeno. Obecné poznámky typu: výlep plakátů, tisk plakátů, tvorba www stránek apod. totiž nejsou pro účely možné kontroly příliš vypovídající. Příkladem jiného přístupu může být úprava chorvatská, která stanovuje povinnost zveřejnit účel každé platby, jméno a adresu příjemce a datum takové platby⁵⁰⁹. Slovenská úprava pak rovněž vyžaduje, aby kandidát pomocí zmíněného volebního účtu vedl evidenci všech výdajů. Tyto výdaje pak pro větší přehlednost musí členit do následujících oddílů:

- náklady na úhradu placené inzerce nebo reklamy,
- náklady na vysílání politické reklamy,
- náklady na úhradu volebních plakátů,
- cestovní výdaje,
- přehled darů a jiných bezplatných plnění ze strany kandidáta a jejich hodnotu,
- všechny ostatní náklady kandidáta na jeho propagaci,

⁵⁰⁹ Čl. 24 ZFPČ

- přehled nákladů, které kandidát na prezidenta vynaložil na svoji propagaci v čase začínajícím 180 dní přede dnem vyhlášení voleb, a číslo účtu vedeného v bance, z kterého byly náklady uhrazené⁵¹⁰.

Bylo by dle mého názoru rovněž vhodné zavést do české úpravy podobný požadavek jako jen ten chorvatský tak, aby u každé z plateb bylo možno identifikovat jejího příjemce a přesný účel takové platby. Otázka členění výdajů do jednotlivých skupin po vzoru slovenské úpravy by pak mohla přispět k větší přehlednosti a snadnější dohledatelnosti příslušných údajů.

3.8.4 Evidence třetím subjektem

Česká úprava evidence příjmů a výdajů během volební kampaně je, podobně jako většina ostatních, založena na evidenci prováděné samotným kandidátem, resp. jeho volebním výborem. Ministerstvo vnitra je informováno pouze o prostředcích převedených na volební účet těsně po registraci kandidáta, což jsou prostředky, které kandidát obdržel ještě před svojí registrací a nyní je na tento účet pouze přeposlal. Jedině u těchto pak platí, že Ministerstvo vnitra má povinnost uveřejnit je na svých internetových stránkách (tedy je evidovat jako třetí subjekt). O dalších příjmech a výdajích přicházejících v průběhu kampaně však již Ministerstvo vnitra být informováno nemusí⁵¹¹.

Některé státy však volí odlišný přístup, kdy tuto evidenci provádí příslušný státní orgán a to po celou dobu kampaně.

Prvním příkladem může být úprava bulharská. Zda je dána klíčová role Národnímu kontrolnímu úřadu. Ten je povinen od okamžiku zahájení volební kampaně vést veřejný rejstřík, ve kterém jsou uváděny především následující údaje: jména dárců⁵¹², výše, druh a účel jejich darů, nebo prohlášení o původu darovaných prostředků. Veškeré tyto informace musí přitom kandidát poskytnout NKÚ nejdéle do pěti dnů po zahájení volební kampaně a následně nejdéle do 7 dnů poté, jak budou v průběhu kampaně vznikat⁵¹³.

⁵¹⁰ §5 ZVK

⁵¹¹ §24 ZVPR ČR

⁵¹² Včetně kandidátů a členů nominačních výborů, kteří poskytli vlastní prostředky na kampaň (Čl. 171 VZBR).

⁵¹³ Čl. 171 VZBR

Druhou podobnou úpravou je ta rumunská, kde musí být jakékoliv dary přijaté po začátku volební kampaně hlášeny Státní volební komisi a to do 5 dnů po jejich obdržení. Toto ohlášení je podmínkou pro to, aby mohly být takové prostředky v kampani vůbec využity⁵¹⁴. Takto přijaté dary jsou následně zveřejňovány online ze strany SVK⁵¹⁵.

V obou případech vidíme požadavek na evidenci a zveřejňování příjmů a výdajů skrze státní instituce, což by mělo být jakousi zárukou toho, že k takovému zveřejňování bude skutečně docházet. V rumunském případě se pak jedná dokonce o podmínku pro to, aby mohly být takové dary v kampani využity.

Zavedení podobného požadavku do české úpravy nepovažuji za nezbytné, na druhé straně se jistě jedná o téma k diskusi. Zvláště pak rumunská úprava by mohla kandidáty dostatečně motivovat k tomu, aby údaje o příjmech a výdajích skutečně uváděli, a to bez většího zpoždění, chtějí-li takové prostředky v kampani ihned využít.

3.8.5 Průběžná kontrola a sankce

Jak plyne z řádků výše, v české úpravě (ale ani ve většině dalších), není kromě jistých evidenčních povinností zakotvena průběžná kontrola v užším smyslu. Ačkoliv tedy kandidáti mají povinnost skrze volební účty evidovat své příjmy a výdaje (kontrola v širším smyslu), není zde žádný orgán, který by prověřoval pravost a správnost takových údajů.

V tomto směru lze upozornit například na úpravu slovenskou, kde je oprávněno takovou kontrolu již v průběhu volební kampaně vykonávat Ministerstvo financí. Za tím účelem mají kontrolované subjekty povinnost na vyžádání předložit veškeré povinně evidované informace a doklady s nimi související. Pro případ, že tuto svoji povinnost nesplní, je Ministerstvo vnitra oprávněno uložit jim v blokovém řízení pořádkovou pokutu až do výše 8 280 Kč⁵¹⁶. Podobně tak v Chorvatsku musí kandidáti vést evidenci zákonem vyžadovaných informací již v průběhu dané volební kampaně a v jejím průběhu pak musí tyto údaje kdykoliv poskytnout na vyžádání Ústřední volební komisi⁵¹⁷. Ta přitom může při kontrole údajů využívat veškeré k tomu příslušné úřady

⁵¹⁴ Čl. 23 ZFAVK

⁵¹⁵ Čl. 40 ZFAVK

⁵¹⁶ V originále 300 eur (§9 ZVK).

⁵¹⁷ Čl. 36 ZFPC

(zejména Ministerstvo financí a vnitra)⁵¹⁸, a to za účelem ověření přesnosti takto deklarovaných údajů⁵¹⁹.

Uvedený postup, pokud by byl skutečně uplatňován v praxi, považuji za klíčový, a to právě s ohledem na důležitost, jakou přikládám průběžné kontrole. Měl by dle mého názoru zkrátka existovat orgán, který bude provádět průběžnou kontrolu financování kampaně a který by měl upozorňovat na případné nedostatky ještě v době, kdy mohou takové informace a odhalení skutečně ovlivnit výsledky volby. Samozřejmostí je doplnění škály sankcí, které by bylo možno za zjištěné nedostatky ukládat.

Mnou navrhovaná úprava by tedy mohla vypadat následovně. Kontrolním orgánem by byl Nejvyšší kontrolní úřad. Ten by mohl v průběhu volební kampaně aktivně žádat od kandidátů doložení potřebných informací a dokladů ohledně jejich příjmů a výdajů v kampani. Z hlediska nešikanózního charakteru takové kontroly by šlo např. pouze o příjmy a výdaje, které přesáhnou hodnotu 10 000 Kč. I zde by muselo platit, že částky od jednoho subjektu se pro ten účel sčítají, aby se zabránilo účelovému dělení takových částek. Pro případ zjištěných nedostatků by mohl NKÚ ukládat sankce do 1 milionu Kč, a to podle závažnosti provinění. Pakliže by kandidát nebyl zkrátka již během kampaně schopen prokázat původ určitých prostředků, nebo účel za jakým byly vynaloženy jisté výdaje, musí počítat alespoň s takovouto sankcí. Samozřejmostí je, že o uložených sankcích by byla ještě v průběhu kampaně průběžně informována veřejnost, což by mohlo mít na kandidáta ještě větší dopad, než zmíněná peněžité sankce. Situace ohledně NKÚ je však poměrně problematická jak o tom hovořím dále, viz bod 3.9.3.3 této kapitoly zabývající se mimo jiné nálezem Pl.ÚS 26/94.

3.9 Kontrola financování po skončení voleb

Jak bylo uvedeno v úvodu, představuje podle mého názoru následná kontrola tu méně podstatnou složku kontroly financování. Přesto jistě má své místo, a to zejména pokud jde o preventivní působení na kandidáty. Toho může být docíleno pomocí

⁵¹⁸ Tento postup byl zaveden až novelizací v roce 2011, neboť do té doby nebyla skutečná kontrola financování zavedena a věc se často řešila povrchními zprávami ve smyslu, že dotyčný kandidát získal prostředky na kampaň od své strany, a to bez dalšího rozvádění (GRECO. Compliance Report on Croatia "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding".Strasbourg, 2011. str. 8)

⁵¹⁹ Čl. 37 ZFPČ

důsledně provedené kontroly kompletního účetnictví volební kampaně, která bude spojena s přísným postihem zjištěných nedostatků. Jinak řečeno, ačkoliv následná kontrola nemůže ovlivnit výsledky již proběhlých voleb, měla by představovat pro kandidáty jistou „hrozbu“, která je bude motivovat k financování jejich kampaní v souladu se zákonem. Pakliže budou v důsledku toho kampaně skutečně financovány v souladu se zákonem, projeví se následná kontrola nepřímo i ve volebních výsledcích, neboť ty budou založeny na férové kampani, alespoň co se finanční stránky týká.

3.9.1 Česká úprava

Kandidát má povinnost vést o financování volební kampaně účetnictví v plném rozsahu podle zákona o účetnictví č. 563/ 1991 Sb.⁵²⁰. Volební výbor musí následně takové účetnictví uveřejnit do 60 dnů ode dne vyhlášení výsledků voleb na svých internetových stránkách⁵²¹. Současně jej také zašle Mandátovému a imunitnímu výboru Senátu (dále jen MIV)⁵²². Problémem však je, že zákon za nesplnění této povinnosti nestanovuje jakýkoliv postih. Pokud tedy kandidát účetnictví neposkytne MIV „dobrovolně“, není způsob jak jej k tomu donutit.

MIV následně zkoumá, zda financování volební kampaně kandidáta proběhlo v souladu s pravidly ZVPR ČR. Pokud zjistí nedostatky, je povinen o nich informovat způsobem umožňujícím dálkový přístup⁵²³. Jedinou sankcí za prokázaná porušení zákona je tedy jejich uveřejnění. Žádný další sankční mechanismus zde přítomen není.

3.9.2 Průběh kontroly v roce 2013

Zaměříme se nyní na reálný průběh popisované kontroly tak, jak proběhla v rámci prezidentských voleb v roce 2013. Mandátový a imunitní výbor se celou věcí zabýval na schůzi konané 26. února 2013. Zde usnesením konstatoval, že provedení kontroly, jak mu to ukládá zákon, není schopen provést vlastními silami, a to jak z důvodů administrativních, tak finančních. Za tím účelem byl předseda MIV Jiří Oberfalzer pověřen oslovením několika auditorských společností, které by mohly

⁵²⁰ §36 ZVPR ČR

⁵²¹ §38 ZVPR ČR

⁵²² §38 ZVPR ČR

⁵²³ MIV je zmocněn ke kontrole financování prezidentské kampaně na základě §41 odst. 1 písm. e) zákona 107/ 1999 Sb. o jednacím řádu Senátu.

potřebnou kontrolu financování volebních kampaní kandidátů provést⁵²⁴. Sjednání auditora tak bylo čistě rozhodnutím MIV, které nemělo oporu v ZVPR. Po provedení výběrového řízení získala zakázku na základě usnesení MIV ze dne 9. srpna 2013 společnost APOGEO Audit s.r.o.⁵²⁵ Na tomto místě nezbývá než dodat, že k výběru auditorské společnosti došlo až po 195 dnech od uzavření volebních místností, po 164 dnech od chvíle, kdy byl Jiří Oberfalzer pověřen oslovením auditorských společností a po 154 dnech od inaugurace nového prezidenta. Je tak zřejmé, že dopad auditu na tehdy proběhlé prezidentské volby mohl být v danou chvíli více méně nulový a laxnost postupu MIV v této věci je opravdu zarážející.

Grotesknost celé situace byla dovršena v okamžiku, kdy vybraný auditor předložil jím vypracovanou „auditorskou“ zprávu. APOGEO Audit s.r.o. totiž při kontrole vycházel pouze z materiálů poskytnutých Senátem (tedy z dokumentů, které ke kontrole předali sami kandidáti) a z veřejně dostupných informací, zejména z webových stránek kandidátů. Auditor výslovně uvádí, že nebyla ověřována ani správnost (!) a ani kompletnost (!) takto předložených informací. Zároveň s tím zpráva upozorňuje, že ji nelze chápat jako relevantní zprávu auditora, neboť bylo vycházeno pouze z dodaných zdrojů, nebylo prováděno žádné (!) důkazní šetření a ani obvykle prováděné auditorské testy požadované pro zpracovávání auditorských zpráv⁵²⁶. V tomto směru vykazuje česká situace velmi vysokou shodu například s tou polskou. V letech 2008 i 2012 bylo Polsko ze strany GRECO velmi silně kritizováno za to, že tamní auditorská kontrola je zcela nedostatečná, neboť auditoři při svých kontrolách vycházejí pouze z údajů poskytnutých volebními výbory⁵²⁷. Lze jen předpokládat, že Česká republika by v tomto směru obdržela velmi podobné „ohodnocení“. Za této situace zůstává otázkou, jaký význam mělo vlastně zpracování auditu, který neověřuje správnost ani kompletnost dodaných údajů a nevyužívá ani běžné auditorské postupy, které by umožnily výslednou zprávu prezentovat jako relevantní a profesionálně zpracovaný zdroj informací.

Ačkoliv tedy auditorskou zprávu nelze brát vážně, přeci jen byla v jistém směru užitečná. Přinesla totiž alespoň stručný přehled základních prohřešků, kterých se

⁵²⁴ usnesení MIV

⁵²⁵ usnesení Senát

⁵²⁶ (Audit str. 5-6.)

kandidáti v rámci financování kampaně dopouštěli. Níže tak uvádím jednotlivé povinnosti kontrolované auditorem s tím, že u každé z těchto povinností je uveden výsledek prověřování. Auditor tedy rozdělil kontrolované povinnosti do skupin A-E, přičemž v rámci každé skupiny bylo vymezeno několik konkrétních povinností (označené číslicemi). U každého bodu je pak také uveden zjištěný stav, a to pod heslem: „výsledek“. Jedná se následující:

A) Oblast kontroly povinností týkajících se volebního výboru, kde bylo kontrolováno:

1. Zřízení volebního výboru skládajícího se z 3-5 členů s věkem nad 18 let.

Výsledek:

Dva kandidáti (Fischer a Franz) zřídili dva volení výbory, čímž se dopustili porušení zákona. Pokud jde o složení volebního výboru, pak co do počtu členů vyhověli všichni kandidáti, avšak věk těchto kandidátů, který by měl dosahovat nejméně 18 let, nebylo možno pro nedodané osobní údaje ověřit. Auditor tak proto jejich věk nad 18 let pouze předpokládal (!)⁵²⁸.

2. Splnění 5 denní lhůty od registrace kandidátní listiny pro zveřejnění údajů o dárcích finančních prostředků převedených na volební účet.

Výsledek:

Auditor konstatuje, že splnění této povinnosti nelze ověřit (!), neboť v dodaném účetnictví nebyly žádné informace o prostředcích získaných před registrací kandidátů.⁵²⁹

3. Povinnost uveřejnit do 60 dnů od zveřejnění výsledků voleb veškeré účetnictví způsobem umožňujícím dálkový přístup ve znění, jaké je následně zasláno Mandátovému a imunitnímu výboru.

⁵²⁷ GRECO. *Hodnotící zpráva České republiky ??transparentnost financování politických stran“ (Téma II)“*. Štrasburk, 2011. str. 27

⁵²⁸ MANDÁTOVÝ A IMUNITNÍ VÝBOR SENÁTU. *Závěrečná zpráva MIV k přezkoumání dodržení pravidel financování volební kampaně kandidátů na funkci prezidenta: (podle zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů - zákon o volbě prezidenta republiky)*. 2013. str. 3

⁵²⁹ tamtéž

Výsledek:

Nesplnil ani jeden kandidát (!), neboť ve všech případech existovaly odchylky mezi zveřejněným účetnictvím a tím zaslaným MIV.⁵³⁰

B) Oblast kontroly povinností týkajících se volebního účtu, kde bylo kontrolováno:

- 1) Povinnost vedení volebního účtu u banky se sídlem v ČR, nebo zahraniční banky s pobočkou na území ČR.

Výsledek:

Podle auditora splnili všichni kandidáti.⁵³¹

- 2) Povinnost převést na volební účet veškeré finanční prostředky vybrané na podporu kampaně ke dni podání kandidátní listiny.

Výsledek:

Auditor uvádí, že tuto povinnost nebylo možno ověřit (!), neboť v účetnictví nebyly žádné informace o prostředcích získaných před registrací kandidátů.⁵³²

- 3) Povinnost převést do 30 dnů nevyužité finanční prostředky na volebním účtu na veřejně prospěšný účel a následně o tom ve lhůtě 15 dnů informovat MIV a také na svých internetových stránkách.

Výsledek:

Zde jen malá poznámka, neboť o tato povinnost nebyla doposud zmíněna. Jde zkrátka o ustanovení, jehož smyslem je zajistit, aby si kandidát neponechal prostředky obdržené od dárců. Volba konkrétního veřejně prospěšného účelu je již na kandidátovi.

Ale zpět k věci. Obě tyto povinnosti zároveň nesplnil ani jeden (!) z kandidátů. Problémem bylo především to, že prostředky byly na

⁵³⁰ tamtéž

⁵³¹ tamtéž str. 4

⁵³² MANDÁTOVÝ A IMUNITNÍ VÝBOR SENÁTU. *Závěrečná zpráva MIV k přezkoumání dodržení pravidel financování volební kampaně kandidátů na funkci prezidenta: (podle zákona č. 275/2012*

veřejně prospěšný účel převedeny buď po uplynutí lhůty (Bobošíková, Fischer, Zeman), nebo převod a účel nebylo možno ověřit (Fischerová, Dienstbier, Schwarzenberg). Pokud jde o oznámení o tomto převodu, stalo se opět buď po uplynutí lhůty (Bobošíková, Schwarzenberg, Fischer, Fischerová) nebo se dokonce nestalo vůbec (Dienstbier, Franz, Roithová, Sobotka).⁵³³

- 4) Identifikace dárců peněžitých darů a identifikace dárců nepeněžitých darů.

Výsledek:

Povinnost nesplnil ani jeden (!) z kandidátů a u každého z nich se v různé míře nacházely neidentifikovatelné dary.⁵³⁴ Podobně tomu bylo u údajů o jiných plněních ocenitelných v penězích, kde tuto povinnost nesplnili Fischer, Fischerová, Roithová a Schwarzenberg.⁵³⁵

- 5) Povinnost nakládat s finančními prostředky na volebním účtu až po 120 dnech po vyhlášení výsledku prezidentských voleb.

Výsledek:

Podle auditora nesplnil ani jeden (!) z kandidátů.⁵³⁶

C) Oblast kontroly účetnictví kandidáta podle zákona o účetnictví č. 563/1991 Sb. (dále jen ZoÚ), kde bylo kontrolováno:

- 1) Povinnost vést účetnictví kandidátů podle ZoÚ a zda toto účetnictví odpovídá příjmům a výdajům volebního účtu.

Výsledek:

Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů - zákon o volbě prezidenta republiky).
2013. str. 4

⁵³³ tamtéž str. 4-5

⁵³⁴ tamtéž str. 5

⁵³⁵ MANDÁTOVÝ A IMUNITNÍ VÝBOR SENÁTU. *Závěrečná zpráva MIV k přezkoumání dodržení pravidel financování volební kampaně kandidátů na funkci prezidenta: (podle zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů - zákon o volbě prezidenta republiky).* 2013. str. 5

⁵³⁶ tamtéž str. 5

Z celého účetnictví tedy bylo kontrolováno pouze to, zda je účetnictví vedeno v plném rozsahu (dříve také jako účetnictví vedené podvojným způsobem) a zda toto účetnictví odpovídá příjmům a výdajům volebního účtu. Hned u čtyř kandidátů (Dienstbier, Fischer, Sobotka a Zeman) pak podle auditora nešlo ověřit ani tyto základní informace.⁵³⁷ O kontrole jednotlivých položek, například z hlediska jejich pravosti, pak vůbec nemohlo být řeči.

D) Oblast kontroly výdajů na volební kampaň, kde bylo kontrolováno:

- 1) Povinnost hradit veškeré výdaje volební kampaně z prostředků na volebním účtu a splnění požadavku, aby veškeré prostředky volebního účtu sloužily pouze k úhradě výdajů volební kampaně.

Výsledek:

V obou případech auditor konstatoval, že takřka u všech kandidátů nebylo možno tyto informace ověřit (!).⁵³⁸

E) Oblast kontroly celkových výdajů na volební kampaň, kde bylo kontrolováno:

- 1) Povinnost dodržet limit celkových volebních výdajů v 1. kole do 40 mil. Kč, ve 2. kole do 50 mil Kč.

Výsledek:

Tuto podmínku, naprosto výjimečně, splnili všichni kandidáti.⁵³⁹

Jak vidno, na mnoha místech auditor konstatuje, že požadované informace nebylo možno ověřit a na mnoha místech, že postup kandidátů byl dokonce v přímém rozporu s pravidly stanovenými ZVPR ČR. Případů, kdy mohl auditor konstatovat splnění zákonných požadavků ze strany všech kandidátů, bylo minimum.

⁵³⁷ tamtéž str. 6

⁵³⁸ MANDÁTOVÝ A IMUNITNÍ VÝBOR SENÁTU. *Závěrečná zpráva MIV k přezkoumání dodržení pravidel financování volební kampaně kandidátů na funkci prezidenta: (podle zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů - zákon o volbě prezidenta republiky).* 2013. str. 6

⁵³⁹ tamtéž str. 6

Na základě uvedeného auditu vypracoval MIV závěrečnou zprávu o kontrole financování volebních kampaní. Kromě shrnutí poznatků uvedených v auditu však tato zpráva nepřináší nic nového a její význam spočívá tedy především v tom, že jejím zveřejněním na internetových stránkách Senátu splnil MIV povinnost uloženou mu zákonem⁵⁴⁰. Právě uveřejnění zprávy o porušení pravidel financování je vlastně jediným reálným výstupem celé kontroly, s jakým zákon počítá. I kdyby tedy kandidáti naprosto ignorovali veškerou zákonnou úpravu a přijímali zakázané dary, překračovali meze výdajů apod., nemůže Mandátní a imunitní výbor žádným způsobem zasáhnout a uložit např. sankci v jakékoliv podobě.

Vezmeme-li v úvahu, v jaké míře kandidáti porušovali během volební kampaně volební zákony, a jakým způsobem následně proběhla „kontrola“ těchto údajů, pak nezbývá než konstatovat, že česká úprava je zcela nedostatečná a do budoucna neudržitelná. Inspiraci pro její změnu se pokusím nalézt v zahraničních úpravách, viz dále.

3.9.3 Zahraniční úpravy

Pro základní přehled o stavu zahraničních úprav je vypracována následující tabulka. Pro orientaci v ní platí následující. První sloupec uvádí, zda má kandidát povinnost vypracovat závěrečnou zprávu o financování kampaně. V českém případě je to již zmíněná zpráva o účetnictví podávaná Mandátovému a imunitnímu výboru. Druhý sloupec uvádí lhůtu, do které musí být taková zpráva podána a třetí pak orgán, který zprávu kontroluje.

Tabulka 25: následná kontrola

stát	závěrečná zpráva	lhůta*	kontrolní orgán
Česká republika	ANO	60 dnů	Mandátový a imunitní výbor Senátu
Bulharsko	ANO	30 dnů	NKÚ ⁵⁴¹
Finsko	ANO	60 dnů	NKÚ ⁵⁴²
Chorvatsko	ANO	30 dnů	Ústřední volební komise ⁵⁴³
Irsko	ANO	56 dnů	Komise standardů ⁵⁴⁴

⁵⁴⁰ Konkrétně §41 odst. 1 písm. e) zákona 107/ 1999 Sb. o jednacím řádu Senátu.

⁵⁴¹ Čl. 172 VZBR

⁵⁴² §8 ZFK

⁵⁴³ Čl. 34 ZFPČ

Kypr	NE	-	-
Litva	ANO	25 dnů/ 85 dnů ⁵⁴⁵	Centrální volební komise + Státní daňový inspektorát ⁵⁴⁶
Polsko	ANO	90 dnů	Národní volební komise ⁵⁴⁷
Portugalsko	ANO	60 dnů	Ústavní soud + Úřad pro kontrolu pol. financování ⁵⁴⁸
Rakousko	ANO	90 dnů	Účetní dvůr ⁵⁴⁹
Rumunsko	ANO	15 dnů	Státní volební komise ⁵⁵⁰
Slovensko	ANO	30 dnů	Ministerstvo vnitra ⁵⁵¹
Slovinsko	ANO	15 dnů	Agentura republiky Slovinska pro veřejnoprávní záznamy a služby ⁵⁵² + Účetní dvůr ⁵⁵³
celkem	12 x ANO 1 x NE	51,75 dne	

*Tato lhůta je uváděna vždy ve dnech (přičemž úpravy kde je dána lhůta v měsících jsou přepočteny na 30 dnů za každý měsíc) a to od skončení voleb, popř. potvrzení jejich výsledků. Výjimkou je Portugalsko, kde se daná lhůta počítá od okamžiku, kdy byl kandidátům vyplacen státní příspěvek za volby.

**Česká republika byla takto označena především s ohledem na faktický stav, nicméně zákonná úprava o ověření zprávy auditorem nehovoří a v českém případě se tak jednalo o rozhodnutí Mandátového a imunitního výboru, nikoliv tedy o požadavek zákonodárce.

⁵⁴⁴ (§20 Electoral Amendment Political Funding Act 2012) Pokud jde o Komisi standardů, jde o nezávislý orgán skládající se z předsedy, kterým musí být soudce nebo bývalý soudce Nejvyššího soudu, popř. Vrchního soudu, čtyři bývalí členové parlamentu a doplňující člen (GRECO. *Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 18).

⁵⁴⁵ Zpráva se podává CVK a to do 25 dnů od vyhlášení výsledků voleb, jestliže kandidát nemá povinnost nechat vypracovat audit své kampaně. Pokud u něho tato povinnost dána je, pak předloží do 25 dnů pouze smlouvu s vybraným auditorem a zprávu o financování může předložit až 85 dnů po vyhlášení výsledků voleb (§21 ZFPS).

⁵⁴⁶ §21 ZFPS

⁵⁴⁷ Čl. 142 VZPL

⁵⁴⁸ Čl. 24 ZFPSV

⁵⁴⁹ §24a ZVSP

⁵⁵⁰ Čl. 38 ZFAVK

⁵⁵¹ §5 ZVK

⁵⁵² Hlavní náplní této agentury je shromažďování údajů o slovinských podnikatelských subjektech. <http://www.ajpes.si/?language=slovene>

⁵⁵³ (Čl. 18 ZVRK SL) Účetní dvůr, který do 6 měsíců po plynutí lhůty pro uzavření volebního účtu nechá provést audit účetnictví těch kandidátů, kterým vznikl nárok na státní příspěvek (Čl. 30 ZVRK SL). Kritériem pro získání státního příspěvku je přitom zisk alespoň 10 % odevzdaných hlasů (Čl. 26 ZVRK SL).

Tolik tedy k základnímu přehledu s tím, že v následujících řádcích budou podrobněji rozebrány jednotlivé body, tzn. obsah finanční zprávy a lhůta pro její podání, orgán, který kontrolu provádí a také případná povinnost provést audit.

3.9.3.1 Povinnost odevzdat zprávu a její obsah

Vypracování závěrečné zprávy patří napříč úpravami ke standardním požadavkům. Ze třinácti porovnávaných států jen Kypr takovou povinnost neukládá.

V českém případě musí zpráva obsahovat informace o kompletním účetnictví vedeném v plném rozsahu. Její součástí by tedy měly být jak údaje o příjmech, tak výdajích. To je opět obvyklý požadavek, který lze nalézt u velké většiny zkoumaných úprav. Níže proto uvádím pouze jisté odchylky nebo náměty k zamyšlení.

Tak například úprava bulharská stanovuje navíc požadavek, aby současně se zprávou o příjmech a výdajích předložili poskytovatelé mediálních služeb, reklamních a sociologických agentur informace o službách, které byly z jejich strany poskytnuty v průběhu kampaně kandidátům⁵⁵⁴. Tedy informační povinnost zde nemá jen kandidát, ale také subjekty, u nichž během volební kampaně nakupoval zboží a služby.

Finská úprava přináší pravidlo dotýkající se půjček na volební kampaně. Platí zde totiž, že součástí zveřejňovaných informací musí být rovněž splátkový kalendář na takové půjčky⁵⁵⁵.

Specifikem rumunské úpravy je, že předložení zprávy o financování je podmínkou pro to, aby se mohl vítězný kandidát ujmout prezidentského úřadu⁵⁵⁶.

Ve všech třech případech se dle mého názoru jedná o nikoliv nezbytné, avšak inspirující změny, které by mohly dopomoci k větší transparentnosti financování i v případě české úpravy.

3.9.3.2 Lhůta pro podání zprávy

Pokud jde o lhůtu pro odevzdání finanční zprávy, vidíme v tabulce, že její průměrná délka u všech porovnávaných úprav činí 51,75 dne. Z tohoto pohledu se český požadavek 60 dnů jeví jako přiměřený. Na straně druhé, některé úpravy přepokládají

⁵⁵⁴ Čl. 172 VZBR

⁵⁵⁵ §6 ZFK

tuto lhůtu podstatně kratší. Příkladem může být Rumunsko, či Slovinsko, které požadují předložení zprávy do 15 dnů po volbách. Mám za to, že pokud je celé účetnictví řádně vedeno již v průběhu volební kampaně, neměla by ani takto krátká lhůta pro kandidáty představovat závažný problém.

3.9.3.3 Kontrolní orgán

Kontrolním orgánem v případě České republiky je již zmíněný Mandátní a imunitní výbor Senátu. Jak ale plyne z tabulky, v porovnávaných zemích takovou funkci zastává celá řada dalších různorodých institucí. Jde o národní kontrolní úřady, volební komise a také řadu specifických orgánů jednotlivých států.

Zajímavé tak je, že Česká republika (společně se Slovenskem a do nedávné doby Slovinskem⁵⁵⁷) volí velmi netradiční a ojedinělé řešení, kdy kontrolu provádí subjekt náležející do moci zákonodárné. Obecně řečeno pak subjekt, u kterého v žádném případě nelze hovořit o jeho nezávislém postavení. Je totiž třeba si uvědomit, že ačkoliv prezident představuje složku moci výkonné a Senát (resp. MIV) moci zákonodárné, kandidují v prezidentských volbách vedle občanských i kandidáti straníctví. Dochází tak k situaci, kdy senátoři mají kontrolovat financování kampaně 1) svých stranických kolegů a 2) jejich soupeřů, kandidátů občanských. To považuji za zcela nepřípustný stav. Kromě toho se ukázalo, že MIV ve skutečnosti kapacitami pro provedení kontroly nedisponuje. Důkazem budiž jeho rozhodnutí svěřit z nedostatku personálních a finančních prostředků kontrolu externí auditorské společnosti.

Na tomto místě bych se tedy rád zaměřil na zmíněnou zahraniční úpravu, která by mohla být, pokud jde o výběr vhodného kontrolního orgánu, v mnohém inspirující.

I. Zaměříme se nejprve na případ, kdy kontrolu v dané zemi vykonává volební komise (ústřední, centrální, státní,...). Z porovnávaných úprav se jedná o čtyři případy, což je spolu s kontrolou ze strany nejvyšší kontrolních úřadů nejvíce ze všech typů kontrolních orgánů. Jakkoliv se však jedná o relativně časté řešení, nepovažuji jej za příliš šťastné. Volební komise totiž nejsou orgánem s primárně finančním, popř. účetním zaměřením. Složeny jsou tak z osob s právnickým vzděláním, popř. ze zástupců

⁵⁵⁶ Čl. 38 ZFAVK

⁵⁵⁷ Až do roku 2013 se tato zpráva zasílala slovinskému Státnímu shromáždění, které je zákonodárným sborem Slovinska (GRECO. *Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2007. str. 20).

politických stran, ekonomické vzdělání se zpravidla nevyžaduje. To má za následek, že volební komise nevykonávají kontrolu zpravidla samy. Tak v případě Chorvatska má tamní Ústřední volební komise spolupracovat s Ministerstvem financí, vnitra a Státní inspekcí⁵⁵⁸, v Litvě zase Ústřední volební komise musí spoléhat na Státní daňový inspektorát⁵⁵⁹ a na ověření zprávy auditorem⁵⁶⁰. Velmi podobná je situace v Polsku⁵⁶¹. Jedinou zemí, kde kontrolu provádí pouze volební komise, bez součinnosti s jinými orgány, je Rumunsko⁵⁶². Lze se však ptát, nakolik je taková kontrola pouze ze strany volební komise účinná.

II. Druhou skupinou zemí jsou ty, kde kontrolu provádí nejvyšší kontrolní úřad, popř. jeho obdoby (např. účetní dvůr). Z porovnávaných úprav se jedná o čtyři případy a tedy nejčastější způsob řešení vedle volebních komisí. V případě Bulharska, Finska a Slovinska tamní NKÚ vykonávají kontrolu zcela samostatně. Poslední země z této skupiny, Rakousko, pak využívá spolupráce s auditorem pouze v případě, že rakouský účetní dvůr sám odhalí určité nesrovnalosti.

III. Do poslední skupiny lze zařadit ostatní řešení, kdy kontrolu vykonává jistá speciální instituce jako např. Komise standardů v případě Irska, Agentura republiky pro veřejnoprávní záznamy a služby v případě Slovinska⁵⁶³, nebo dokonce Ústavní soud v Portugalsku.

Mám za to, že z uvedených řešení se jako nejvhodnější nabízí jednoznačně zavedení kontroly ze strany NKÚ. Důvody jsou přitom následující. Vytvářet nový speciální orgán po vzoru úprav ze III. skupiny nepovažuji za nutné. Tím spíše v situaci, kdy česká právní úprava již zavedla instituci typu NKÚ. Stejně tak nepovažuji za vhodné svěřovat kontrolu Ústavnímu soudu, jak to činí úprava Portugalská, neboť ÚS

⁵⁵⁸ Konkrétně jde o spolupráci za účelem ověření přesnosti údajů ve finančních zprávách (GRECO. Compliance Report on Croatia "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding".Strasbourg, 2011. str. 8).

⁵⁵⁹ Státní daňový inspektorát se zaměřuje především na kontrolu dárců, a to z pohledu jejich řádného plnění daňových předpisů a rovněž toho, zda deklarovaný dar vůbec odpovídá možnostem jeho příjmů podle daňových přiznání (§ 23 ZFPS).

⁵⁶⁰ §24 ZFPS

⁵⁶¹ GRECO. *Evaluation Report on Poland on Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2008. str. 27

⁵⁶² Čl. 38 ZFAVK

⁵⁶³ Hlavní kontrolu financování však zde řeší Účetní dvůr. Ten nechá do 6 měsíců po plynutí lhůty pro uzavření volebního účtu provést audit účetnictví těch kandidátů, kterým vznikl nárok na státní příspěvek

zkrátka není orgánem určeným pro kontrolu finančních a účetních otázek⁵⁶⁴. Vrátili-li se k I. skupině úprav, kde kontrolu vykonává volební komise, je situace velmi podobná. Jak bylo totiž řečeno, skutečnou kontrolu v takovém případě zpravidla stejně vykonávají jiné orgány, popř. auditoři a dochází tak ke zbytečnému tříštění pravomocí. Z nabízených úprav tak zbývá skupina II., tedy kontrola prostřednictvím NKÚ. Takové řešení je dle mého soudu zcela logické, neboť právě NKÚ je svým personálním obsazením a celkovým zaměřením určen právě pro kontrolu hospodaření s finančními prostředky. Považuji tedy za nesmysl jeho kapacit a možností nevyužít.

Situace ohledně NKÚ je však v českém případě složitější a zavedení této změny by při současném postoji ÚS vyžadovalo zřejmě změnu Ústavy. ÚS totiž ve své judikatuře⁵⁶⁵ konstruoval pravomoci NKÚ jako taxativně vymezené Ústavou, a to v rozsahu jejího Čl. 97. V něm se uvádí, že NKÚ vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a kontrolu plnění státního rozpočtu. ÚS tehdy rozhodoval o přípustnosti rozšíření pravomoci NKÚ na kontrolu hospodaření politických stran a hnutí se státními příspěvky a vyslovil přitom dvě základní myšlenky. Jde jednak o již zmíněný názor, že výčet pravomocí NKÚ daný Ústavou je taxativní. ÚS k tomu uvádí: „ (...) Nejvyšší kontrolní úřad nevykonává nic méně a nic více, než kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu.“ Takové jednoznačné ústavní vymezení pak podle ÚS nelze změnit jinak, než ústavním zákonem. Zároveň s tím však ÚS poznamenal, a to je klíčové, že ani kdyby byla taková změna provedena ústavním zákonem, nebyla by přijatelná z materiálně-ústavního hlediska. Podle ÚS by totiž znamenala "postátnění" kontroly hospodaření politických stran a hnutí, což by představovalo zásah ohrožující princip oddělení politických stran a hnutí od státu. To doplnil ÚS konstatováním, že v zemích Evropského společenství není přípustné, aby

⁵⁶⁴ To se v Portugalsku ostatně projevuje i v tom, že fakticky je hlavním orgánem Úřad pro kontrolu politického financování (dále jen ÚKPF). Jde o nezávislý subjekt působící při Ústavním soudu, složený z předsedy a dvou členů, z nichž alespoň jeden musí být auditorem, přičemž všichni jsou jmenováni Ústavním soudem. Vedle toho může ÚKPF zaměstnávat odborníky z auditorské oblasti ze soukromé sféry (Čl. 25 ZFPSV). V praxi má hlavní kontrolní iniciativu ÚKPF, nicméně konečné (a zřejmě především formální) rozhodnutí v dané věci má vždy Ústavní soud.⁵⁶⁴ ÚKPF si však pro účely auditů finančních zpráv musí sjednávat externí audit, což vede k poněkud těžkopádné konstrukci, kdy Ústavní soud rozhoduje na základě zprávy ÚKPF, která je vytvářena na základě výsledků auditu prováděného externím auditorem.⁵⁶⁴

⁵⁶⁵ Nález PL. ÚS 26/94

právě orgány srovnatelné s naším Nejvyšším kontrolním úřadem prováděly kontrolu finančního hospodaření stran.⁵⁶⁶

Ačkoliv ÚS tehdy nerozhodoval o dokonale stejném problému, jaký je rozebírán v tomto bodě, je myslím zřejmé, že svojí podstatou se jedná o totéž. V obou případech jde totiž o situaci, kdy by měl NKÚ kontrolovat nakládání „soukromoprávního“ subjektu s jeho finančními prostředky. Je přitom myslím nerozhodné, zda oním soukromoprávním subjektem je politická strana, nebo kandidát na prezidenta. Dokonce tvrdím, že kontrola financování prezidentských kandidátů by pro ÚS mohla představovat ještě závažnější problém, než kontrola financování politických stran. Zatímco rozhodnutí ÚS se týkalo pouze kontroly těch prostředků, které strany a hnutí získaly jako příspěvek ze státního rozpočtu (!), v případě prezidentských kandidátů by se jednalo o prostředky, které se státním rozpočtem nemají nic společného a de facto se jedná opravdu o „soukromé“ prostředky prezidentských kandidátů.

Zvolený přístup a interpretace ze strany ÚS jsou však podle mého názoru scestné. ÚS ve svém rozhodnutí předpokládá, že politická strana, v našem případě prezidentský kandidát, jsou čistě soukromé subjekty, do jejichž financování nemá stát žádným způsobem zasahovat. Takový zásah by totiž podle ÚS „ohrožoval princip oddělení politických stran a hnutí od státu“. Nelze než souhlasit v tom, že strany, stejně jako samotní kandidáti, by měly být od státu skutečně odděleny. Jak funguje prolínání „strany a státu“ jsme se ostatně mohli přesvědčit v letech 1948-1989. Na druhé straně je třeba položit si otázku, kde konkrétně spatřuje ÚS narušení tohoto oddělení. Jakým způsobem k němu dojde v okamžiku, kdy orgán ústavně konstruovaný jako zcela nezávislý (NKÚ), bude provádět kontrolu financování stran, nebo prezidentských kandidátů? Tedy kontrolu z povahy věci technickou, účetní, nikoliv politickou? Položme otázku jinak. Je Mandátní a imunitní výbor Senátu nezávislejším orgánem? Představuje kontrola financování kandidátů skrze zákonodárny sbor lepší oddělení od státu? Odpověď je myslím nasnadě.

Přisvědčit lze argumentaci ÚS, že je nevhodné, aby NKÚ kontrolovalo účelnost a hospodárnost nakládání s takovými prostředky, co by vyplývalo z §4 zákona č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu, který zní: „*Při kontrole Úřad prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich*

⁵⁶⁶ str 7-8 nálezů 26/94

věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní.“ Za tím účelem by bylo možno stanovit, že v případě kontroly financování politických stran, v našem případě kampaně prezidenta republiky, je zkoumán pouze soulad s právními předpisy a věcná a formální správnost.

Je samozřejmé, že ÚS tehdy ve svém rozhodnutí neřešil stávající úpravu kontroly prezidentské kampaně. Z toho důvodu se ani nemohl vyjádřit konkrétně k tomu, že kontrolu nyní provádí výbor Senátu. Je však zajímavé, že ÚS nikdy nezpochybnil obdobou situaci, kdy kontrolu financování politických stran vykonává Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny. Nemám tak důvod předpokládat, že velmi podobně nastavená kontrola ze strany Mandátového a imunitního výboru by pro ÚS představovala problém. Celá situace je tak poněkud paradoxní. Zatímco kontrolu ze strany nezávislého NKÚ považuje ÚS za vadnou a nepřipustnou, kontrola ze strany politických orgánů jako je Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny, resp. Mandátový a imunitní výbor Senátu pro něho nepředstavuje problém⁵⁶⁷

ÚS argumentuje, že kontrola ze strany NKÚ je v ostatních zemích Společenství, dnes tedy zemích EU, vyloučena. Nemohu hodnotit, jaká byla situace v době vydání nálezu ÚS. Při pohledu na dnešní stav je však zřejmé, že takový argument neobstojí. Jak bylo řečeno, kontrola ze strany NKÚ je totiž mezi porovnávanými úpravami dokonce tou nejčastější.

Na závěr lze tedy uvést, že i přes nesouhlas ÚS považují za vhodné změnit stávající úpravu tak, aby i v českém případě kontrolu financování vykonával Nejvyšší kontrolní úřad. Argumenty ÚS, že kontrola financování stran, popř. kandidátů ze strany NKÚ představuje nepřipustný zásah do jejich soukromí, považují s ohledem na výše uvedené za liché.

Pokud jde o postup, jakým má být takové změny dosaženo, nepovažuji změnu Ústavy, vzdor názoru ÚS, za nutnou. Jak bylo řečeno, ÚS předpokládá, že působnost NKÚ daná Ústavou je taxativní. Z čeho však takovou taxativnost ÚS dovozuje, není příliš zřejmé. Zkusme se tak podobným způsobem podívat na to, jestli ÚS považuje pravomoci ústavních orgánů za taxativní i v jiných případech. Tak například Článek 87 Ústavy mimo jiné uvádí: „ (1) Ústavní soud rozhoduje a) o zrušení zákonů nebo jejich

⁵⁶⁷ U Mandátového a imunitního výboru se jedná, jak bylo řečeno, pouze o domněnku, neboť v takové věci ÚS nikdy skutečně nerozhodoval. Na základě v textu popsanych argumentů mám však za to, že mnou předvídaný postoj ÚS v této věci je odůvodněný.

jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem“. Nyní si připomeňme náleží ÚS Pl. 27/09. Tímto nálezem ÚS zrušil ústavní zákon č. 195/2009, kterým se zkracovalo volební období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 2010. Vidíme, že čl. 87 Ústavy dává ÚS právo rušit pouze zákony (běžné síly), nikoliv zákony ústavní. Vědom si tohoto rozporu tehdy ÚS uvedl, že pravomoc rušit ústavní zákony je u něho dána pro případy, pokud tyto ústavní zákony zasahují do materiálního jádra Ústavy⁵⁶⁸. O tom však v Ústavě není ani slovo. Jak tedy mohl Ústavní soud rozšířit své pravomoci v okamžiku, kdy Ústava podle něho uvádí taxativní výčty pravomocí jednotlivých orgánů, jako v případě NKÚ? Celá věc je pak o to více zajímavá, že v tomto směru to byl sám ÚS, kdo rozšířil svým nálezem svoji vlastní pravomoc. I s ohledem na tento fakt nepovažuji námitky ÚS za příliš relevantní a případnou změnu by bylo dle mého názoru možno provést i zákonem „běžné“ síly.

3.9.3.4 Audit

S otázkou kontroly financování souvisí také případná povinnost vypracování auditu. Předně je třeba říci, že provedení auditu bych považoval za nepotřebné v případě, kdy by kontrolu vykonával NKÚ, jak to navrhuji v předchozím oddílu. NKÚ by měl totiž sám disponovat dostatečným personálním i technickým zajištěním pro provedení řádné kontroly. Pro případ, že by tímto kontrolním orgánem měl i do budoucna zůstat Mandátní a imunitní výbor, považuji však zavedení povinnosti vypracovat řádný audit za naprosto nezbytné. Stávající úprava totiž v podobě přezkumu ze strany MIV zavádí pouze jakousi „pseudokontrolu“, jejímž jediným účelem je provedení kontroly pro ni samou, nikoliv skutečný přezkum financování kampaní.

Přehled o situaci v ostatních úpravách přináší následující tabulka:

Tabulka 26: povinnost auditu

stát	audit
Česká republika	ANO*
Bulharsko	NE
Finsko	NE
Chorvatsko	NE

⁵⁶⁸ Materiální jádro představuje Čl. 9 odst. 2 Ústavy, který zakazuje změny podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Irsko	NE
Kypr	NE
Litva	ANO ⁵⁶⁹
Polsko	ANO ⁵⁷⁰
Portugalsko	ANO ⁵⁷¹
Rakousko	ANO ⁵⁷²
Rumunsko	NE
Slovensko	NE
Slovinsko	NE ⁵⁷³
celkem	5 x ANO 6 x NE

Povinnost provést audit financování kampaně zavádí 6 úprav. Do skupiny zemí s touto povinností je zahrnuta i česká úprava, ačkoliv ta sama o sobě tuto povinnost nezavádí a provedení auditu bylo dáno ad hoc rozhodnutím Mandátového a imunitního výboru, viz oddíl 3.9.2 této kapitoly.

Mezi úpravami vyžadujícími provedení auditu přitom můžeme rozeznávat dva základní typy. V první řadě může jít audit provedený na objednávku samotného kandidáta (Litva, Polsko). Druhým způsobem je audit zajištěný až kontrolním orgánem, kterému bylo účetnictví zasláno k přezkumu (Portugalsko, Rakousko, ČR). Osobně

⁵⁶⁹ ANO, ovšem pouze pokud kandidát pro účely volební kampaně obdrží více než 70 násobek průměrné měsíční mzdy §24 ZFPS). Tato mzda činí v současnosti v litevském případě asi 2400 litas (Lithuania Average Monthly Wages: 2000-2015. *Trading Economics* [online]. 2014 [cit. 2015-01-05]. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/lithuania/wages>) a kandidát je tedy povinen audit provést pouze pokud obdrží více než 161 000 litas, tedy asi 1 344 000 Kč. I zde došlo ke změně, byť nijak převratné, neboť až do roku 2010 se jednalo o 1000 násobek „minimálních životních nákladů“, tedy asi 130 000 litasů, což odpovídá 1 040 000 Kč (Lithuania Average Monthly Wages: 2000-2015. *Trading Economics* [online]. 2014 [cit. 2015-01-05]. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/lithuania/wages>)

⁵⁷⁰ Čl. 142 VZPL

⁵⁷¹ Pokud jde o audit, jedná se o fakultativní možnost. Ústavní soud může v rámci kontroly využít služeb kvalifikovaných úředníků státní správy, popř. může uzavřít smlouvu právě s auditorem (Čl. 23 ZFPSV).

⁵⁷² §24a ZVSP

⁵⁷³ Účetní dvůr do 6 měsíců po plynutí lhůty pro uzavření volebního účtu nechá provést audit účetnictví těch kandidátů, kterým vznikl nárok na státní příspěvek (Čl. 30 ZVRK SL). Kritériem pro získání státního příspěvku je přitom zisk alespoň 10 % odevzdaných hlasů (Čl. 26 ZVRK SL).

nemyslím, že by jedno či druhé řešení bylo primárně lepší, neboť jak ukazuje případ České republiky i Polska, ani audit zadaný státní institucí nezaručuje jeho kvalitu.

Inspiraci je tak možno hledat například v úpravě litevské. Zde musí audit financování své kampaně nechat provést kandidát, jenž pro účely volební kampaně obdrží na darech více než 1 288 000 Kč⁵⁷⁴. Smlouvu s příslušným auditorem musí pokladník kandidáta⁵⁷⁵ předložit Ústřední volební komisi nejpozději do 25 dnů po vyhlášení výsledků voleb. Ústřední volební komise musí jednotlivé auditory a rozsah jejich přezkumu schválit, vše po konzultacích s litevskou komorou auditorů⁵⁷⁶. Následně na svých stránkách také uveřejní jejich jméno, příjmení a adresu⁵⁷⁷. Auditóři jsou pak oprávněni vyžádat si všechny potřebné údaje jak od samotného kandidáta, tak také od Ústřední volební komise. Celý audit je přitom zpracován v souladu s mezinárodními auditorskými standardy a profesními etickými zásadami. Auditor má povinnost upozornit Ústřední volební komisi na všechna zjištěná porušení zákona tak, aby ta mohla věc dále řešit a vyvodit z uvedeného porušení konkrétní odpovědnost, popř. dát podnět příslušným orgánům k zahájení správního, či trestního řízení.⁵⁷⁸

Litevskou úpravu považuji v tomto směru za dostatečnou a jen zopakují základní body, které by bylo vhodné převést i do české úpravy:

- zakotvení povinnosti, aby každý kandidát nechal své financování ověřit auditorem
- schválení takového auditora ze strany příslušného stavovského orgánu (v českém případě Komora auditorů ČR), což by mělo zajistit minimální kvalitu takového auditora
- provedení auditu za využití uznávaných auditorských postupů a standardů tak, aby výsledná zpráva měla skutečně povahu plnohodnotné auditorské

⁵⁷⁴ viz poznámka 536

⁵⁷⁵ Pokladník, obecně řečeno finanční zástupce kandidáta. Jde o osobu, která má na starosti zákonnost financování volební kampaně kandidáta (§21 ZFPS).

⁵⁷⁶ §23 ZFPS

⁵⁷⁷ §24 ZFPS

⁵⁷⁸ (GRECO. Compliance Report on Lithuania "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding".Strasbourg, 2011. str. 17). To je značný posun, neboť před provedením této úpravy sice rovněž existovala povinnost nechat vypracovat auditorskou zprávu, nicméně takto prováděné audity byly považovány za velmi problematické, neboť jejich úroveň se značně lišila a kromě toho také měli auditóři tendenci ve svých zprávách „přehlížet“ nesrovnalosti a to až do výše 30% (GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 29).

zprávy a nikoliv pouze nezávazného shrnutí, jako tomu bylo v českém případě

Konkrétní úprava včetně délky lhůt, popř. postupu výběru auditora je tématem k diskusi, nicméně výše popsané body považuji za naprostý základ. Jen opakuji, že veškeré tyto záležitosti by odpadly v okamžiku, kdy by byl jako kontrolní orgán ustaven NKÚ.

3.10 Sankce

Jak už tomu bývá, ani sebelepší právní úprava, pokud není podpořena přiměřenými donucovacími prostředky, v praxi příliš neobstojí.

3.10.1 Česká úprava

Na tomto místě je třeba uvést, že „kontrola“ financování prováděná MIV není naštěstí jediným prostředkem, jakým lze upozornit na nekalé financování kampaní. O porušení pravidel financování volební kampaně může totiž rozhodnout také Městský soud v Praze⁵⁷⁹. Může tak přitom učinit pouze na návrh některého z kandidátů. Sám o sobě, nebo na návrh jiné osoby než je kandidát (ani na návrh MIV), tedy konat nesmí. Městský soud přitom může rozhodnout pouze o následujících porušeních zákona:

- a) přijetí finančních prostředků nebo jiného plnění ocenitelného v penězích, u kterého není znám, či uveden, skutečný původ (tzn. přijetí anonymního daru),
- b) překročení limitu výdajů na volební kampaň,
- c) porušení povinnosti vést o financování volební kampaně účetnictví, nebo porušení povinnosti jej řádně zveřejnit⁵⁸⁰

Pokud Městský soud shledá takové porušení, má současně uložit kandidátovi (resp. jeho volebnímu výboru) povinnost ve lhůtě ne kratší než 60 dnů odvést do státního rozpočtu částku odpovídající jeden a půl násobku částky:

- a) která odpovídá hodnotě přijatých finančních prostředků nebo jiných plnění ocenitelných v penězích, u kterých není znám či uveden skutečný původ (tzn. hodnoty přijatého anonymního daru)
- b) kterou byl překročen limit výdajů na volební kampaň,

⁵⁷⁹ §68 ZVPR ČR

⁵⁸⁰ §68 ZVPR ČR

- c) již se týkalo porušení povinnosti vést o financování volební kampaně účetnictví nebo je podle zvláštního zákona zveřejnit⁵⁸¹

Česká úprava je v tomto směru dle mého názoru nedostačující. Uvedené sankce jsou totiž 1) velmi omezené co do počtu sankcionovaných prohřešků a 2) vázané pouze na volební výbor a nikoliv další subjekty, jež v kampani vystupují 3) vázané na žalobu ostatních kandidátů, kdy například Mandátní a imunitní výbor, který je hlavním orgánem provádějícím kontrolu financování, nemá ani možnost sám jakékoliv sankce uložit, nebo jejich uložení iniciovat právě podáním takové žaloby. To se ostatně dobře ukázalo i v okamžiku, kdy auditor pověřený právě Mandátním a imunitním výborem (i přes velmi chabou úroveň celého auditu) dokázal zjistit, že došlo k desítkám porušení pravidel o financování volebních kampaní, a to dá se říci ze strany všech kandidátů. Jaký byl však výsledek? Pouhé uveřejnění takové zprávy. K tomu, že nápravy se mají domáhat samotní kandidáti, lze dodat, že taková možnost je jistě v pořádku, ale v praxi nebude příliš využívána. Důvod je prostý. Řečeno lidově, málokdo chce být zkrátka tím „žalobníčkem“, který bude podávat žaloby na ostatní kandidáty, bude-li mít pocit, že jejich financování vykazuje jisté nedostatky. Takový „aktivismus“ by se mohl myslím poměrně snadno obrátit proti samotnému stěžovateli a v očích voličů mu možná paradoxně uškodit.

Česká úprava popsaná výše je co do sankcí takto kompletní, tzn. že žádné další nápravné prostředky a sankce v rámci financování kampaní nenalezneme. Podívejme se tak nyní na úpravu dalších porovnávaných zemí, kde je sankční mechanismus rozpracován podstatně podrobněji. I z toho důvodu jsou sankční mechanismy těchto zemí pro větší přehlednost rozděleny do tří základních skupin, a to: 1) pokuty, 2) ztráty nároku na státní příspěvek a 3) trestněprávní postihy. V tomto pořadí budou také následně rozebrány.

3.10.2 Pokuty

Jedná se o základní řešení, jehož smyslem je odradit kandidáta od porušení zákona hrozbou uložení peněžitých pokut.⁵⁸² Jelikož úprava pokut je poměrně rozsáhlá, jsou níže uvedeny pouze vybrané příklady, tzn. nikoliv vyčerpávající výčty u každé

⁵⁸¹ Konkrétní úpravu obsahuje Soudní řád správní ve svém §90a.

⁵⁸² Pokuty jsou uváděny v přepočtu na české koruny s tím, že originální údaj je v odkazech.

z úprav. I tak je však takový přehled do jisté míry nepřehledný a měl by tak sloužit spíše jako inspirace, jako ukázka zcela jiného přístupu k věci.

Tak portugalská úprava sankcionuje přijetí/darování zakázaných darů pokutou ve výši až 578 523 Kč u fyzické osoby, až 69 422 Kč v případě právnické osoby a až 2 314 094 Kč⁵⁸³ v případě ředitelů těchto právnických osob⁵⁸⁴. Finanční zástupci či kandidáti, kteří nedodají zprávy o účetnictví⁵⁸⁵, nebo kteří nevedou řádně volební účty, čelí pokutě až 925 637 Kč.⁵⁸⁶

V případě Slovenska jde například o pokuty za překročení maximální výše výdajů, nedoručení zpráv o financování, nebo jiné porušení volebního zákona, kdy výše pokuty dosahuje až 2 760 000 Kč⁵⁸⁷ v případě politické strany a až 828 000 Kč v ostatních případech.⁵⁸⁸

Úprava slovinská počítá s pokutami za nepředložení finanční zprávy⁵⁸⁹, neodvedení nepřipustných darů, neposkytování potřebných dokumentů a vysvětlení Účetnímu dvoru⁵⁹⁰, nebo za překročení maximální částky výdajů na volební kampaň⁵⁹¹, přičemž ve všech případech činí pokuta až 552 000 Kč⁵⁹².

⁵⁸³ 10-50 IAS u fyzické osoby, 3-6 IAS u právnické osoby a 10-200 IAS u ředitele takové právnické osoby (Čl. 30 ZFPSV). IAS přitom představuje jednotku využívanou v portugalském systému sociálního zabezpečení, přičemž 1 IAS představuje v roce 2014 částku 419,22 euro (RIBEIRO, Luís Reis. Governo congela indexante de apoios sociais. *DN.ECONOMIA* [online]. 2013 [cit. 2015-01-11]. Dostupné z: http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=3478113&seccao=Dinheiro%20Vivo)

⁵⁸⁴ Čl. 30 ZFPSV

⁵⁸⁵ Čl. 31 ZFPSV

⁵⁸⁶ V originále 1-80 IAS (Čl. 32 ZFPSV). Ohledně IAS viz poznámka č. 549.

⁵⁸⁷ V originále 10 000 eur-100 000 eur (§19 ZVK).

⁵⁸⁸ (§ 19 ZVK) Před rekodifikací v roce 2014 přitom byly stanoveny pouze dva případy uložení pokuty, a sice pokud by nebyla splněna povinnost předložit zprávy o darech a výdajích (příp. zpráva poskytovatelů o poskytnutých službách, kterážto povinnost dnes však již neexistuje) kde mohlo Ministerstvo financí uložit viníkovi pokutu do výše 66 387 eur a pak pokud byl překročen limit pro maximální výdaje na kampaň, kde bylo možno uložit jako pokutu desetinásobek hodnoty, o kterou dotyčný přesáhl tento limit (§20 ZZVP). I z toho je tak patrné, že i v této oblasti došlo s rekodifikací k poměrně velkému zpřísnění úpravy. Důležitým v tomto směru tedy bylo jednak rozšíření stíhaných jednání, jednak zvýšení možných pokut a v neposlední řadě také rozšíření odpovědných subjektů, zejména o třetí strany ve smyslu tohoto zákona, popř. další subjekty (např. sociologické agentury), které jsou zapojeny do procesu voleb (GRECO. *Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčani Slovenskej republiky: Tresnosprávna úprava (ETS 173 a 191, GPC 2). Transparentnosť financovania politických strán*. Štrasburg, 2014. str. 10)

⁵⁸⁹ V originále 10 000 – 20 000 eur (Čl. 38 ZVRK SL).

⁵⁹⁰ V originále 6 000 – 20 000 eur (Čl. 38a ZVRK SL). Účetní dvůr představuje nezávislý nejvyšší kontrolní orgán pro dohled nad plněním státního rozpočtu a jeho rozhodnutí jsou nenapadnutelná před jinými institucemi včetně soudů (GRECO. *Evaluation Report on Slovenia on Transparency of*

Dalším příkladem může být úprava irská, která za porušení pravidel financování kampaně ukládá nízkou pokutu ve výši 35 024 Kč⁵⁹³. Jestliže však soud dopřeje k tomu, při podání finančních prohlášení byly záměrně poskytnuty lživé údaje a informace, může jím uložená pokuta dosahovat až výše 700 488 Kč⁵⁹⁴.

Chorvatská úprava pak za porušení povinnosti dokladovat přijaté dary, zveřejňovat údaje o výši a původu vlastních zdrojů financování, za nezřízení volebního účtu, nedodání závěrečné zprávy o financování kampaně a mnohé další prohřešky stanovuje pokutu až 180 000 Kč⁵⁹⁵. Pokud kandidát neoznámí dary přesahující maximální povolenou výši a neodvede je do státního rozpočtu, přijme dary od zakázaných subjektů, překročí maximální výši nákladů na kampaň apod., může mu být uložena pokuta ve výši 8-10 % z maximální možné výše darů od třetích osob, tzn. až 72 000 Kč⁵⁹⁶, nebo 8-10 % z maximální výše nákladů na kampaň, tzn. až 3 456 000 Kč.⁵⁹⁷ Pokud pak FO a PO nevedou skutečnou tržní hodnotu zboží a služeb využitých ve volební kampani, mohou pokuty činit až 180 000 Kč u FO a až 360 000 Kč⁵⁹⁸ u PO.

Nakonec lze jen stručně uvést přibližnou výši pokut v dalších zemích. V Bulharsku je výše pokut až 211 500 Kč⁵⁹⁹, v Litvě až 160 000 Kč⁶⁰⁰, Rakousku až 552 000 Kč⁶⁰¹ a v Rumunsku až 155 000 Kč⁶⁰².

Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 17). V tomto směru nahradil Účetní dvůr jako kontrolní orgán Ministerstvo financí, které tuto roli vykonávalo až do novelizace v roce 2013 (GRECO. *Addendum to the Second Compliance Report on Slovenia "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"**** "Transparency of Party Funding" Strasbourg, 2014. str. 12)

⁵⁹¹ V originále 7 000 – 20 000 eur (Čl. 39 ZVRK SL). Velká část těchto sankcí byla zavedena novelizací v roce 2013, neboť v úpravě předchozí se nenacházely (GRECO. *Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2007. str. 30).

⁵⁹² totéž jako poznámka č. 557

⁵⁹³ V originále 1269 euro (STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. *Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011*. 2011. str. 21-22).

⁵⁹⁴ V originále 25 380 euro (STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. *Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011*. 2011. str. 21-22).

⁵⁹⁵ V originále v rozmezí od 30 000 do 50 000 kun (Čl. 43 ZFPČ).

⁵⁹⁶ V případě daru poskytnutého jednou fyzickou osobou nesmí jeho výše v kalendářním roce překročit 30 000 kun, tedy 108 000 Kč a v případě právnické osoby 200 000 kun, tedy 720 000 Kč (Čl. 11 ZFPČ).

⁵⁹⁷ (Čl. 44 ZFPČ) Maximální výše výdajů na volební kampaň pro prezidentské volby činí 8 000 000 kun, tedy 28 800 000 Kč pro první kolo a pro druhé kolo 1 600 000 kun, tedy 5 760 000 Kč (DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE. *Guidelines for Election Campaign Financing Presidential Election*. 2014. str. 10).

⁵⁹⁸ V originále v rozsahu 10-50 000 kun u FO a 50-100 000 kun u PO (Čl. 45 ZFPČ).

⁵⁹⁹ V originále 2 000-15 000 leva (GRECO. *Compliance Report on Bulgaria "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"**** "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2012. str. 15)

Porovnat všechny země (např. v nějaké tabulce), je velmi složité. Oblast pokut totiž představuje velmi rozsáhlou a různorodou úpravu, kde každý ze států sankcionuje odlišný okruh prohřešků. Není tak výjimečné, že zatímco v jednom státě může být dané jednání přísně sankcionováno, v jiném tomu tak není. V závislosti na konkrétní úpravě se tak jedná až o desítky různých postihovaných jednání s rozdílnou výší pokuty pro každé z nich.

Na každý pád je zřejmé, že česká úprava v tomto směru výrazným způsobem zaostává. Aniž bych považoval právě represí za řešení šťastné, považuji jej zároveň za řešení nutné.

V prvé řadě je tedy třeba si uvědomit, že česká úprava, jak již bylo řečeno výše, v současnosti sankcionuje ve zkratce pouze následující jednání:

- přijímání anonymních darů
- překročení limitu pro výdaje na kampaně
- nepředložení účetnictví ke kontrole v zákonném termínu

Navrhuji tak rozšířit seznam sankcionovaných jednání o tyto:

- přijetí daru, nebo zaplacení výdaje, cestou mimo volební účet
- včasné neodvedení anonymních darů
- nevedení řádných volebních účtů
- nesestavení řádného volebního výboru
- neuvádění skutečných cen u nepeněžitých darů a výdajů na kampaň
- včasné neodvedení přebytečných prostředků na veřejně prospěšný účel

Další výčet sankcionovaných jednání by samozřejmě souvisel s tím, jakých změn by doznala stávající úprava. Lze jen připomenout navrhovaný zákaz darů od právnických osob, zahraničních osob, státních institucí a pod, dále např. povinnost uvádět podrobné informace o všech výdajích (jméno dárce, přesný účel daru atd.) Jedná se o celou řadu změn předpokládaných touto prací, které by si v případě jejich přijetí vynutily také doplnění příslušných sankčních ustanovení.

⁶⁰⁰ V originále 100 litas - 20 000 litas (GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 17).

⁶⁰¹ V originále 20 000 Euro (§24a ZVSP).

⁶⁰² V originále 5000 – 25 000 leu (Čl. 41 ZFAVK).

Druhým bodem, který v české úpravě považují za nedostatečný, je úzký okruh subjektů, na které pokuty dopadají. Podle české úpravy lze totiž sankcionovat pouze volební výbor, resp. jen jemu lze uložit povinnost, aby jako pokutu odvedl 1,5 násobek sporné částky, jak o tom bylo psáno výše. To je však ignorování reálného stavu. Podívejme se na uvedené příklady zahraničních úprav. Mezi subjekty, kterým je možno uložit sankci, se v nich řadí kandidáti, finanční zástupci, ale i dárci, nebo ti, kdo kandidátovi poskytli v rámci kampaně určitou službu (např. mediální agentury, které pro něho zajišťovaly výlep billboardů). To je naprosto klíčová podmínka pro to, aby všechny subjekty zúčastněné v kampani byly motivovány dodržovat její zákonem daná pravidla.

Pokud jde o konkrétní výši finančních postihů, je zřejmé, že jednotlivé úpravy se velmi liší. Na jedné straně tak můžeme vidět velmi mírný přístup bulharský, litevský či rumunský, kde horní hranice pokut dosahují 211 000 Kč, 160 000 Kč, resp. 155 000 Kč. Na druhé straně pak stojí již poměrně vysoké pokuty úpravy portugalské, či slovenské, kde horní hranice dosahují až 2 314 094 Kč, resp. až 2 760 000 Kč. Je zřejmé, že v rámci kampaní, kde je disponováno s desítkami milionů korun, jsou pokuty v řádech 100 000 – 200 000 Kč zcela nedostatečné. Na to ostatně upozorňuje i skupina GRECO s tím, že takto nastavená výše pokut není dostatečně odrazující a neodpovídá ekonomické realitě volebních kampaní.⁶⁰³ Porovnání s českou úpravou není díky konstrukci pokut v české úpravě jako podílů ze sporné částky dost dobře možné, nicméně v tomto směru považují českou úpravu za poměrně zdařilou. Sankce spočívající v násobku sporné částky totiž myslím lépe zaručí skutečně tvrdý postih závažných jednání a naopak „nelikvidační“ řešení u drobných prohřešků. Otázkou je samozřejmě výše tohoto násobku, kde bych se přikláněl ke zvýšení na alespoň dvounásobek předmětné částky. Ne všude je však podobná konstrukce pokuty možná. Typicky jde o ta porušení zákona, kde není předmětem finanční částka, ale např. povinnost zřídit volební výbor, volební účet apod. Zde bych se přikláněl k užití horní hranice pokut, jež jsme viděli v zahraničních úpravách, tzn., že horní hranice pokuty by mohla činit např. až 3 000 000 Kč.

⁶⁰³ Bulharsko (GRECO. Compliance Report on Bulgaria "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding".Strasbourg, 2012. str. 15) Rumunsko (GRECO. *Evaluation Report on Romania on Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2010. str. 31)

3.10.3 Ztráty nároku na státní příspěvek

Tato skupina postihů se pochopitelně týká pouze zemí, kde kandidáti získávají ze státního rozpočtu určitý státní příspěvek. Blíže o této problematice viz oddíl 3.4. této práce. V současné době se tak jedná o případ Slovinska, Irska, Chorvatska a Bulharska.

Jako příklad uveďme úpravu chorvatskou, která například stanovuje:

- ztrátu nároku na vyplacení státní podpory, a to pokud jsou prostředky shromážděné na volebním účtu využívány na jiné účely, než je financování volební kampaně, nebo je porušen zákaz financovat kampaň z veřejných prostředků
- částečnou ztrátu nároku na vyplacení státní podpory, a to pokud je překročena maximální výše výdajů na kampaň⁶⁰⁴, přičemž nárok na státní příspěvek zaniká ve výši, v jaké přesáhly výdaje maximální povolenou výši
- pozastavení výplaty státní podpory, a to pokud kandidát nepředloží v požadovaných lhůtách zprávu o financování kampaně, přičemž výplata je pozastavena do té doby, dokud není požadovaná povinnost řádně splněna⁶⁰⁵

Jak bylo řečeno, uvedená úprava není v současné době vzhledem k neexistenci státního příspěvku použitelná v České republice. Pokud by však v budoucnu mělo dojít k jeho zavedení (jak je to ostatně s jistými výhradami navrhováno v oddíle 3.4), je myslím na místě zařadit současně s tím do úpravy také podobná sankční ustanovení.

3.10.4 Trestněprávní postih

Skupina trestněprávní postihů je zde uvedena spíše pro doplnění. Je totiž zřejmé, že veškeré takové postihy jsou zpravidla uvedeny v trestních zákonících příslušných států. Tyto trestní předpisy však v rámci práce blíže studovány nebyly. Níže jsou tak uvedeny pouze některé z takových postihů, a to ty, které byly zakotveny přímo ve volebních předpisech daných zemí. Jejich uvedení má spíše připomenout, že v okamžiku, kdy Česká republika zavádí za porušení nejzávažnějších pravidel

⁶⁰⁴ Maximální výše výdajů na volební kampaň pro prezidentské volby činí 8 000 000 kun, tedy 28 800 000 Kč pro první kolo a pro druhé kolo 1 600 000 kun, tedy 5 760 000 Kč (DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE. *Guidelines for Election Campaign Financing Presidential Election*. 2014. str.10).

⁶⁰⁵ §40 ZFPČ

financování jen velice omezené finanční sankce, v jiných zemích mají některá taková jednání charakter trestného činu.

Tak například v polské úpravě lze uložit trest odnětí svobody až na 2 roky za nepředložení finanční zprávy⁶⁰⁶, nebo za pozdní odvedení prostředků nevyužitých ve volební kampani⁶⁰⁷.

Úprava portugalská stanovuje, že finanční zástupci či kandidáti, kteří přijmou zakázané dary, nebo nerespektují výdajové limity na kampaň, mohou být potrestáni odnětím svobody na 1-3 roky, což obdobně platí pro ty, kdo takové zakázané dary poskytnou⁶⁰⁸.

Jak jsem již řekl, je zřejmé, že celková trestněprávní úprava v porovnávaných zemích bude jistě mnohem rozsáhlejší, ovšem její zjištění by si vyžádalo podrobné studium tamní trestněprávní úpravy.

Každopádně zavedení trestněprávních sankcí bych v rámci české úpravy považoval spíše za sekundární krok, kdy tím prvním by mělo být především doplnění sankcí ekonomických, jak je o nich psáno výše. V takový okamžik by jistě mohlo následovat zavedení trestů za taková jednání, která jsou 1) úmyslného charakteru a 2) mohou mít zásadní dopad na celou kampaň. Příkladem může být tedy úmyslné zatajování darů, podhodnocování výdajů a celkově úmyslné falšování finančních zpráv.

3.10.5 Závěr

Jestliže v případě druhé kapitoly byl, pokud jde o českou úpravu, namísto spíše optimistický pohled, kdy tato úprava sice vyžaduje jisté změny, zároveň však stojí na relativně dobrých základech, v případě kapitoly třetí toto neplatí. Úprava financování kampaní je v českém případě zcela nedostatečná a neposkytuje v podstatě žádné záruky férového a transparentního prostředí.

Zcela klíčová je přitom otázka přijímaných darů na straně jedné a výdajů na kampaň na straně druhé. V oblasti darů považuji za nejdůležitější jasně vymezit, a oproti stávající úpravě podstatně zúžit, okruh možných dárců, a to zejména o právnické osoby. Dále je třeba jasně vymezit vlastní předmět daru tak, aby nedocházelo k obcházení zákona prostřednictvím rozličných slev, které nejsou ve výsledku ničím

⁶⁰⁶ Čl. 509 VZPL

⁶⁰⁷ Čl. 508 VZPL.

⁶⁰⁸ Čl. 28 ZFPSV

jiným než darem, byť za něj považovány v současné době nejsou. Absentuje rovněž úprava maximální výše daru od jednoho subjektu.

V rámci změn týkajících se výdajů na kampaň se nabízí především přesné vymezení období, kdy se výdaje kandidátů započítávají do kampaňového limitu. Samotná výše kampaňových limitů je však dle mého názoru odpovídající a její změny potřebné nejsou. K diskuzi je pak otázka regulace výdajů učiněných za kandidáty třetími subjekty. Slovenské řešení v tomto ohledu považuji za poměrně zdařilé.

Vedle výše uvedeného jsou zde ještě některé méně závažné oblasti, jejichž změnu bych považoval za vhodnou. Jde např. o ustavení skutečně odpovědného finančního zástupce, nebo o zavedení možných příspěvků ze státního rozpočtu za účelem zvýšení nezávislosti kandidátů na zdrojích soukromého financování.

Co je však ještě naprosto zásadní v oblasti financování kampaní, je absentující kontrola i tak velmi mírných pravidel. Smyslem případné novelizace by tedy mělo být jednak zajistit odpovídající kontrolu průběžnou, a jednak zavět skutečnou a řádnou kontrolu následnou. Současný stav, kdy kontrolu zcela formálně provádí Mandátní a imunitní výbor, považuji do budoucna za neudržitelný. Nejlepším řešením se mi jeví kontrola ze strany NKÚ, byť by musela doznat jistých úprav oproti stávajícímu pojetí kontrol prováděných NKÚ.

Jako poslední bod je, bohužel, třeba zvážit i rozšíření seznamu sankcí. Stávající stav není dle mého názoru pro kandidáty právě motivací k dodržování pravidel financování kampaně.

4 Etická stránka kampaně

Etické prvky kampaně v této práci představují svébytnou a do jisté míry nesourodou skupinu pravidel. Na rozdíl od problematiky předchozích tří kapitol totiž není otázka etická řešena v jednotlivých úpravách právě uceleným způsobem. To znamená, že v rámci zahraničních úprav není zpravidla obsažena např. v jediném zákoně, ale jedná se spíše o porůznu rozesté právní normy napříč celou řadou právních předpisů.

Tento stav má také za následek, že přinést úplné informace o zahraničních úpravách v této oblasti bylo (alespoň v rámci této práce) takřka nemožné. Jak bylo totiž řečeno, jednotlivá pravidla jsou rozptýlena napříč mnoha zákony, což samozřejmě znesnadňuje samotné nalezení těchto norem. I v případě jejich dohledání však často vyvstal problém jazykový, neboť neexistence anglického překladu příslušných zvláštních zákonů nebyla právě výjimkou. Nelze také zapomínat, že v etické oblasti bude hrát zpravidla větší roli než u předešlých kapitol rozhodovací činnost soudů. O tom ostatně velmi dobře svědčí i úprava česká. Judikatura soudů jednotlivých zemí však do práce (vyjma útržků uvedených ve zprávách GRECO) zahrnuta nebyla. Důvody jsou obdobné, jako byly popsány výše, tzn. obtížná dohledatelnost, popř. jazyková bariéra. Posledním důvodem, proč etická stránka tvoří kapitolu spíše doplňkovou, je fakt, že úprava etické stránky v některých zemích jednoduše neexistuje, nebo je jen velmi střídmá. Důvod je prostý. Této oblasti není, dle mého soudu ke škodě prezidentských voleb jako celku, přikládána taková váha, jako např. oblasti navrhování kandidátů, nebo financování kampaní.

K této kapitole je tedy třeba více než u prvních dvou přistupovat jako k inspirativnímu shromáždění co největšího počtu pro mne dostupných informací, které se více či méně dotýkají etické stránky kampaně. Kritérium oné „etičnosti“ jsem přitom pojal spíše široce a za pravidla spadající do této oblasti jsem pro účely práce považoval všechna ta, která mají zajišťovat buď:

- 1) etičnost ve smyslu čestnosti a poctivosti, tzn. ochrany před pomluvami a dehonestujícím jednáním obecně
- 2) etičnost ve smyslu rovnosti, tzn. ochrany před tím, aby někteří kandidáti mohli ovládnout veřejný prostor na úkor jiných

3) etičnost ve smyslu publicity, tzn. v povinnosti kandidátů uveřejňovat některé citlivé údaje o své osobě

V tomto duchu je pak také členěna celá tato kapitola, přičemž její jádro spočívá hned v bodě prvním. Právě otázka etičnosti ve smyslu čestnosti a poctivosti se totiž ukázala v české úpravě jako velmi sporná a byla řešena v několika řízeních před NSS a ÚS.

S ohledem na zmíněná řízení před NSS a ÚS na tomto místě považuji za vhodné krátce popsat tato řízení. Zákon totiž umožňuje napadnout celkové výsledky voleb prostřednictvím návrhu na jejich neplatnost. Důvodem přitom mohou být, mimo jiné, právě i tvrzená porušení etických aspektů kampaně. Neplatnosti volby se přitom může domáhat fakticky každý volič, a nebo z titulu svého postavení poslanec, senátor, či občan, kteří navrhli kandidáta na prezidenta republiky.⁶⁰⁹ Legitimace k podání takového návrhu je tak poměrně široká. Návrh na neplatnost volby je pak třeba podat nejpozději do 7 dnů po vyhlášení výsledků Státní volební komisí, a to k Nejvyššímu správnímu soudu. Podmínkou pro jeho úspěšnost je, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby prezidenta.⁶¹⁰ To je ostatně požadavek dlouhodobě uplatňovaný i v judikatuře týkající se obecně všech voleb v České republice. Podání návrhu a následné řízení je pak podrobně upraveno v SŘS.

Samostatnou kapitolou je pak opět využití ústavní stížnosti podle Čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. I zde nezbývá než dodat, že ústavní stížnost je na rozdíl od návrhu na neplatnost voleb institut obecný, ne-specifický jen pro volbu prezidenta. Takovou stížností se může ochrany domáhat pouze ten, kdo tvrdí, že došlo k zásahu do jeho ústavně garantovaných práv.

4.1 Etičnost jako čestnost a poctivost

Jak uvádí důvodová zpráva k ZVPR ČR, etická pravidla vedení volební kampaně jsou v české úpravě vymezena záměrně velmi obecně s tím, že bližší

⁶⁰⁹ Dle zákona je to každý občan zapsaný do stálého seznamu, zvláštního seznamu vedeného zastupitelským úřadem a dále poslanci, senátoři nebo občan, kteří navrhli kandidáta na prezidenta republiky.

⁶¹⁰ § 66 ZVPR ČR

mantinely by měla stanovit až soudní judikatura⁶¹¹. Zákonná úprava tak stanoví pouze to, že volební kampaň má probíhat čestně a poctivě, zejména pak nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje⁶¹². K tomu jen doplním, že zákon také stanovuje povinnost, aby propagační materiály, ať již ve prospěch či neprospěch některých kandidátů, obsahovaly informaci o jejich zadavateli a zpracovateli⁶¹³.

Porušení požadavku na čestné a poctivé jednání, stejně jako na nezveřejňování nepravdivých údajů o kandidátech, se však stalo smutnou realitou celé kampaně. S ohledem na to byla také k NSS a ÚS podána řada stížností. Oba tyto soudy pak svými rozhodnutími o nich naplnily obecnou zákonnou úpravu skutečným obsahem. Pro účely práce jsem vybral rozbor dvou usnesení NSS, a sice č.j. Vol 44/2013 – 72 navrhovatele J.Š. a Vol 27/ 2013 – 83 navrhovatelky P.K. První z nich především pro jeho největší rozsah v dané problematice, druhé pak pro to, že po něm následovalo podání stížnosti k ÚS. V podobné věci však rozhodoval NSS i v jiných případech, u všech se zamítavým výsledkem (viz usnesení NSS č.j. 18/2013-42, č.j. 15/2013-77, nebo č.j. 38/2013- 69).

Zpracování těchto rozhodnutí NSS a ÚS se liší od kapitoly druhé v tom směru, že jednotliví aktéři jsou zde již uváděni i se jménem. Důvodem je fakt, že většina sporných situací nastala až před druhým kolem hlasování, což znamená, že aktéři zde byli již pouze dva. Kromě toho, povědomost o dále rozebíraných problémech je tak široká, že anonymizovat obě strany již na rozdíl od kapitoly druhé zkrátka nemělo smyslu.

Stejně jako pro kapitolu druhou pak i zde platí, pro účely práce byly důležité především samotné argumenty stěžovatelů, NSS a ÚS, bez ohledu na to, ve kterém konkrétním řízení zazněly. Z toho důvodu jsou vybrané části těchto rozhodnutí řazeny z hlediska tematického, nikoliv tak, aby dávaly ucelenou výpověď o konkrétních řízeních. Podrobnější a chronologické zpracování předmětných řízení je tak možno opět nalézt v kapitole č 15, která se věnuje právě judikatuře ve věci voleb prezidenta republiky.

⁶¹¹ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012. str. 63

⁶¹² §35 ZVPR ČR

⁶¹³ §25 ZVPR ČR

4.1.1 Shrnutí námitek

Navrhovatelé tedy uváděli, že M. Zeman, členové jeho volebního štábu a další osoby jednající v jeho prospěch v průběhu volební kampaně porušovali zmíněná etická pravidla a to tak hrubým způsobem, že tato porušení mohla ovlivnit výsledek celé volby⁶¹⁴. Podle navrhovatelů byla kampaně zvláště ve svém závěru vystavěna na lživých tvrzeních, která odporovala dobrým mravům a nebezpečně zasáhla do společenského a občanského smíru. Kromě toho, tvrzení M. Zemana měla mít nacionalistický, šovinistický a xenofobní charakter, čímž mělo být zasaženo do základních práv a svobod garantovaných Listinou základních práv a svobod a také do demokratických základů České republiky⁶¹⁵. Vedle toho bylo namítáno i porušení osobnostních práv K. Schwarzenberga, zejména práva na zachování osobní cti a dobré pověsti a práva na rovný politický boj. V důsledku toho mělo dojít k porušení práv všech voličů narušením rovné a svobodné soutěže politických sil⁶¹⁶.

Nečestnost a nepoctivost kampaně M. Zemana nespočívala podle navrhovatelů pouze v jednotlivých krocích a lžích, ale především v jejich vzájemné provázanosti. Byla vyslovena obava, že uplatněné manipulativní techniky by se při akceptaci současného stavu mohly stát normou pro volby prezidenta v budoucnu⁶¹⁷, což by mohlo vést k legitimizaci nečestných a nepoctivých metod, coby přijatelných prostředků k dosahování politických cílů⁶¹⁸. Navrhovatelé upozorňovali také na fakt, že někteří voliči nemají kvůli místu svého bydliště, míře dosaženého vzdělání, věku, nebo jiným sociálním okolnostem dostatečné prostředky pro srovnání a ověření jednotlivých informací. Neplatí proto předpoklad, že volič si na poskytované informace může udělat vlastní názor. K možnosti kandidáta se útokům bránit bylo uvedeno, že tato obrana nemá z principu takovou sílu, neboť uvedení lži na pravou míru se zpravidla dostane jen minimální publicity oproti vyřčení lži samé⁶¹⁹.

Návrhy uváděly celou řadu bodů, ve kterých se měl M. Zeman, jeho volební tým a podporovatelé dopustit porušení etických pravidel volební kampaně. Pro účely mé práce nepovažuji za nutné zabývat se všemi, neboť se jedná o porušení často stejného

⁶¹⁴ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 2

⁶¹⁵ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 3

⁶¹⁶ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 1

⁶¹⁷ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 4

⁶¹⁸ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 20

charakteru, kdy jednotlivá vyjádření M. Zemana měly zavádějící, nebo lživý charakter. Podrobněji bych se však věnoval uveřejnění inzerátu v deníku Blesk, který je vyobrazen níže:



zdroj: http://zpravy.idnes.cz/foto.aspx?foto1=MBB48c98b_inzerat1.jpg

Jeho protiprávnost byla navrhovateli spatřována ve dvou následujících bodech:

- byl vydán bez uvedení zadavatele
- v některých svých bodech byl nepravdivý, popř. zavádějící, kdy jeho poslední bod měl dokonce naplnit znaky šíření poplašné zprávy.

⁶¹⁹ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 5

Kromě toho je podle navrhovatelů třeba vzít v úvahu, že deník Blesk má denní čtenost asi 1 300 000 čtenářů. S ohledem na obsah inzerátu je pak velmi zajímavé, že podle výzkumu agentury STEM MARK měl M. Zeman ve druhém kole prezidentských voleb nasbírat nejvíce nových hlasů v sudetských oblastech severozápadních Čech. To tedy nepřekvapuje vzhledem k tomu, že inzerát, stejně jako některé předcházející výroky M. Zemana, se měly nepravdivě vyjadřovat o postojích K. Schwarzenberga dotýkajících se právě otázky Sudet, resp. rušení Benešových dekretů⁶²⁰.

Navrhovatelé byli přesvědčeni, že rozdíl 10 % hlasů mezi kandidáty ve druhém kole mohl (!) být prokazatelně způsoben výše popsány porušeními ZVPR ČR, tedy jak inzerátem, tak celou řadou lživých tvrzení ze strany M. Zemana a členů jeho volebního týmu. Pro rozhodnutí o neplatnosti voleb pak má podle nich s odkazem na znění § 66 odst. 2 ZVPR ČR dostačovat pouze možnost (!), nikoliv prokázaná skutečnost ovlivnění výsledků volby. Znění citovaného §66 odst. 2 je přitom následující: „*Návrh na neplatnost volby prezidenta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby prezidenta*“⁶²¹.

4.1.2 Argumenty proti námitkám

Důležité na argumentaci NSS je v první řadě konstatování, že posláním NSS, jakožto volebního soudu, nemůže být zastávání pozice „monopolního ochránce korektnosti“ celého volebního procesu⁶²². NSS uvádí, že jsou to především voliči, komu přísluší hodnotit volební kampaň jednotlivých kandidátů a jejich chování během ní a že sám NSS by měl být pouze jakousi poslední instancí v případě, že se kampaň zjevně vymkne zákonem nastaveným pravidlům. V tomto směru tak NSS uvádí, že není jeho úkolem sledovat jednotlivosti kampaně a posuzovat každý krok některé ze stran z hlediska etiky, vkusu apod.⁶²³ Tento úkol, dotýkající se i otázek práva správního, trestního či občanského, přísluší podle NSS i jiným orgánům veřejné moci a je věcí kandidátů a voličů, aby se svojí aktivitou zasadili o férovost voleb⁶²⁴. ÚS v tomto směru jako příklad takových prostředků uvedl např. zkrácené řízení o tiskových opravách a

⁶²⁰ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 13

⁶²¹ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 21

⁶²² Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 37

⁶²³ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 13

omluvách, žalobu na ochranu osobnosti, nebo prostředky trestního práva⁶²⁵. Uvedené konstatování NSS a ÚS tak lze chápat jako výzvu kandidátům, aby případná porušení pravidel volební kampaně řešili především cestou trestně a občansko právní. Toto doporučení dává NSS i s ohledem na to, že jeho jedinou pravomocí je v tomto případě rozhodnout o neplatnosti voleb, což je zásah, ke kterému lze přistoupit pouze ve výjimečných případech⁶²⁶.

Ve věci samé NSS v první řadě relativizuje pojem slov „čestně a poctivě“. Uvádí, že při aplikaci těchto zákonem vymezených pojmů je třeba vycházet nejen z toho, jak jsou vnímány v běžném životě, ale je třeba přihlídnout také k tomu, že se jedná o prezidentskou kampaň. Ta je podle NSS z podstaty věci vyhrocená a založená jak na pozitivní prezentaci sebe sama, tak na negativní prezentaci protikandidátů. S ohledem na to NSS konstatoval, že čest a poctivost nelze ztotožňovat s dobrými mravy podle soukromého práva, ani je nelze ztotožňovat s obecnou morálkou. Nedostatek etiky tak podle NSS nečiní sám o sobě nějaké jednání protiprávním. V tomto bodě odkázal NSS na klíčový náleží ÚS Pl. ÚS 73/04 ve věci J. Nádvorníka, o kterém bude hovořeno dále.⁶²⁷

NSS konstatoval, že pro to aby mohl rozhodnout o neplatnosti prezidentské volby, musely by být splněny tři základní body: 1) porušení zákona, 2) vztah mezi porušením zákona a výsledkem volby a 3) dostatečná intenzita takového porušení. Aby byl splněn bod 3), pak by měla podle NSS dosahovat nezákonnost takového stupně, že se lze důvodně domnívat, že nebýt této nezákonnosti, dotyčný kandidát by nebyl vůbec zvolen.⁶²⁸ Navrhovatelům pak přisvědčil v tom, že k prohlášení voleb za neplatné přitom nemusí docházet jen v případě jedné intenzivní protizákonnosti, ale také možnou kulminací porušení méně závažných.⁶²⁹ NSS v tomto ohledu výslovně uvádí: „*Jinak řečeno, v případech, kdy je namítána nekorektnost vedení kampaně některým z kandidátů, musí soud hodnotit nejen jednotlivé skutky (...) z hlediska jejich závažnosti a intenzity (...), nýbrž také z hlediska jejich načasování. Lze si tak – v obecné rovině –*

⁶²⁴ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 37

⁶²⁵ Nález Pl. ÚS 21/13 odst. 3

⁶²⁶ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 37

⁶²⁷ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 12

⁶²⁸ V tomto směru se NSS odvolal na některá starší rozhodnutí svoje (např. usnesení NSS č.j. Vol 6/2004-12 ve věci stížnosti na volby do Evropského parlamentu), nebo některé nálezy Ústavního soudu (opět zmíněný náleží ÚS ve věci J. Nádvorníka), zdroj: usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 9

*představit případy, kdy i protiprávní útoky menší intenzity mohou nabýt významu při hodnocení korektnosti kampaně jako celku, pokud jsou učiněny v době, kdy která kandidátovi fakticky znemožňuje na ně jakkoliv efektivně zareagovat“.*⁶³⁰ Za důležitou tak NSS považuje především podmínku, aby kandidáti dostali prostor na jednotlivé útoky protistrany reagovat⁶³¹.

S ohledem na výše uvedené NSS konstatuje, že řada navrhovatelů napadených tvrzení M. Zemana se mnoha lidem skutečně mohla jevit jako nekorektní, demagogická a některá dokonce lživá. S výjimkou těch lživých však NSS zároveň připouští, že zákaz manipulativních praktik během volební kampaně by byl v podstatě nereálný a NSS by se stavěl do role arbitra slušnosti a etiky, což mu nepřísluší⁶³². Kromě toho, vzhledem k tomu že K. Schwarzenberg dostal možnost na většinu tvrzení reagovat, jednalo se podle NSS až na výjimku uvedenou dále o souboj v rámci pravidel volební kampaně⁶³³ a to tím spíše, že za některé výroky se M. Zeman svému protikandidátovi měl omluvit⁶³⁴.

Kritičtější stanovisko zaujal NSS pouze k inzerátu v deníku Blesk. U něho konstatuje závažné porušení ZVPR ČR., a to konkrétně následující:

1. Inzerát vyšel v první den druhého kola prezidentské volby. Díky tomu neměl K. Schwarzenberg možnost na inzerát reagovat⁶³⁵.
2. Nebyl uveden zadavatel inzerátu. Tím se nakonec ukázal být advokát V. Zavadil, bývalý důstojník komunistické státní bezpečnosti, což byla „klíčová represivní složka zločinného komunistického režimu“⁶³⁶.
3. Inzerát obsahoval minimálně jedno prokazatelně nepravdivé tvrzení, včetně několika dalších zavádějících, nebo spekulativních⁶³⁷.

Vedle toho NSS přisvědčuje navrhovatelům v tom, že deník Blesk každodenně „zasahuje výrazně více než 1 milion čtenářů“ a tím lze hovořit o jeho nikoliv

⁶²⁹ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 38

⁶³⁰ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 41

⁶³¹ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 13

⁶³² Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 40

⁶³³ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 14

⁶³⁴ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 45

⁶³⁵ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 16

⁶³⁶ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 44

⁶³⁷ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 15

marginálním vlivu na veřejné mínění. Celkově NSS konstatoval, že „*Intenzita porušení volebního práva ve vztahu k inzerátu v deníku Blesk je bezesporu mimořádně velká*“.⁶³⁸

Vzdor všem těmto faktům konstatoval NSS i v tomto případě nesplnění podmínky č. 3), tedy nedostatečnou intenzitu takového porušení. NSS totiž argumentoval vysokým rozdílem v počtu odevzdaných hlasů pro oba kandidáty, kde podobný inzerát podle NSS nemohl skutečně ovlivnit volební výsledky⁶³⁹. NSS se nakonec v případě „kauzy inzerátu“ vyslovil v souladu s názorem ÚS spíše pro uplatnění odpovědnosti toho, kdo se porušení přímo dopustil. V tomto směru totiž nutno konstatovat, že spojitost mezi M. Zemanem a zadavatelem inzerátu Vladimírem Zavadilem nebyla prokázána. Opačný postup, tedy případné zneplatnění voleb ke škodě jednoho z kandidátů, by NSS považoval za rozpor s principem přiměřenosti zásahu veřejné moci.⁶⁴⁰

4.1.3 Navrhovaná řešení

Jak je z výše uvedeného zřejmé, zákonná úprava počítá s upřesněním pravidel skrze soudní judikaturu. NSS a ÚS však v tomto směru zaujaly dle mého názoru značně konzervativní stanovisko, které dává kandidátům a jejich podporovatelům takřka volné ruce a postiženým naopak takřka žádné možnosti ochrany. Tento názor se pokusím vysvětlit v následujících řádcích. Navrhovaná řešení jsem přitom za účelem větší přehlednosti rozčlenil do tří základních oblastí podle toho, jak se jim ve své argumentaci věnoval NSS.

4.1.3.1 Apel na jiné způsoby ochrany

Pokud jde o „doporučení“ NSS a ÚS kandidátům a jejich podporovatelům, aby případná porušení svých subjektivních práv řešili cestou občansko- a trestněprávní, nelze s takovým názorem než souhlasit. Jistě je právem každého, aby jakékoliv porušení svých osobnostních práv řešil např. cestou podání trestního oznámení pro TČ pomluvy. Podívejme se však, zda je takový způsob obrany efektivní i v rámci prezidentské kampaně. Pokud vyjdeme z předpokladu, že nejvíce porušení volebního zákona se

⁶³⁸ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 44

⁶³⁹ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 16

⁶⁴⁰ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 17

odehrálo ve druhém kole prezidentské volby, a to nejzávažnější dokonce v první hlasovací den druhého kola, dospějeme k tomu, že jakákoliv taková obrana je prakticky nevyužitelná. Jistě, po podání trestního oznámení, jak to doporučuje NSS nebo ÚS, může příslušný soud rozhodnout, že došlo např. ke spáchání TČ pomluvy. Takové rozhodnutí však přijde v řádu několika měsíců po volbách. Jaký tedy bude mít takové rozhodnutí z hlediska prezidentské volby význam? Pochopitelně nulový, neboť tou dobou bude již nově zvolený prezident několik měsíců v úřadu. Podobně tak ústavním soudem zmíněné právo na odpověď podle Tiskového zákona je využitelné jen zdánlivě.⁶⁴¹ Ten, kdo byl dotčen nepravdivým výrokem jiného, má totiž možnost žádat po vydavateli periodika uveřejnění odpovědi.⁶⁴² Vydavatel ale může odpověď uveřejnit až do 8 dnů ode dne doručení takové žádosti⁶⁴³. Teprve poté je možno obrátit se na soud. Soudní rozhodnutí pak bude opět otázkou týdnů, nebo měsíců. Tedy zkrátka a dobře, taková ochrana poskytovaná v řádu měsíců je v okamžiku, kdy rozhodující jsou hodiny a dny, zcela bezpředmětná.

Trestně a občanskoprávní ochrana z principu nemůže suplovat specifickou volební ochranu, neboť není schopna v relevantním časovém horizontu řešit problémy v prezidentské kampani se vyskytující. Rovněž je třeba uvážit, že ochrana osobnosti jako taková hraje i z pohledu prezidentských kandidátů až druhotnou roli. Primárním smyslem kandidatury a volební kampaně každého z kandidátů je totiž snaha být zvolen, nikoliv snaha hájit své dobré jméno. Ochrana občansko- a trestněprávní však směřuje právě k této druhotné ochraně dobrého jména, nikoliv k ochraně dotčené osoby jako kandidáta během prezidentské kampaně. Rozhodnutí po několika měsících tak může mít v nejlepším případě charakter jistého zadostiučinění, ovšem v žádném případě nemůže napravit výsledek prezidentské volby.

4.1.3.2 Pojem čestnosti a poctivosti

Zásadně nesouhlasím s relativizací pojmů čestnosti a poctivosti, která je v rozhodovací činnosti NSS a ÚS zakotvena od zmíněného rozhodnutí ÚS ve věci senátora J. Nádvořníka. Plně v tomto směru souhlasím s názory uvedenými v odlišných

⁶⁴¹ Tiskový zákon č. 46/2000 Sb.

⁶⁴² §10 tiskového zákona č. 46/2000 Sb.

⁶⁴³ §8 tiskového zákona č. 46/2000 Sb.

stanoviscích⁶⁴⁴ F. Duchoně, I. Janů, M. Výborného a E. Wagnerové. Za všechny výše uvedené cituji M. Výborného: „*Ani ve volební kampani nemůže být dovoleno vše; hluboce nesouhlasím s tezí vyslovenou v odůvodnění nálezu, podle níž nelze tyto pojmy (rozumí se čestného a poctivého vedení volební kampaně) vykládat z hlediska obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným, než bojem o hlasy voličů; právě naopak pouze s obecnou morálkou lze tyto pojmy poměřovat, neboť dle mého úsudku není možno připustit, že kromě obecné morálky platí ještě morálka předvolební, zřejmě poněkud benevolentnější. I boj o hlasy voličů má a musí mít svá pravidla; ta jsou stanovena v rovině ústavní i zákonné. Dokonce i kdyby volební zákon neobsahoval ustanovení (...) o povinné poctivosti a čestnosti volební kampaně pojednávající, nic by to neměnilo na tom, že nepoctivá a nečestná kampaň (zajisté při naplnění závažné intenzity) by ve svém důsledku narušovala svobodu a objektivitu voleb.*”⁶⁴⁵

Jestliže NSS argumentuje tím, že v případě prokázaných lží se M. Zeman následně omluvil, jedná se dle mého soudu o argument lichý. Zákon totiž vyslovuje zákaz uvádět o kandidátovi nepravdivé informace a případná omluva na již dokonaném porušení zákona nemůže nic změnit, nebo alespoň zákon takový zánik odpovědnosti nekonstruuje. Kromě toho nelze než souhlasit s tvrzením navrhovatelů, že byť dojde k omluvě, nebudou její účinky nikdy dosahovat účinků samotného nepravdivého tvrzení. Tento fakt můžeme ostatně hojně spatřovat např. v trestním právu, kde se u dospělých v řízení přípravném a u mladistvých dokonce v řízení celém, široce uplatňuje ochrana identity těchto osob. Jedním z důvodů utajení totožnosti je v těchto případech difamující⁶⁴⁶ účinek samotného obvinění. Ačkoliv se totiž následně může ukázat takové obvinění jako nedůvodné (tak jako se v případě prezidentské volby může ukázat tvrzení proti kandidátovi jako lživé) nelze pominout, že již vyslovení obvinění (lži o kandidátovi) může mít závažné negativní účinky, čemuž má být právě utajením identity zabráněno. Tento aspekt není dle mého názoru v souvislosti s prezidentskou kampaní (a politikou vůbec) ani radno přeceňovat, ovšem nelze jej ani zcela opomíjet, jak to činí NSS. Ten totiž snad až naivně předpokládá, že jejím vyvrácením se lež jakoby „vymaže“ a na voliče nezanechává žádných účinků.

⁶⁴⁴ Jde o odlišná stanoviska právě v rámci rozhodnutí Pl. ÚS 73/04 ve věci J. Nádvořníka.

⁶⁴⁵ Nález Pl. ÚS 73/04, str. 23

⁶⁴⁶ Jinak jako „očerňující“ účinek.

Dále považuji za závažný fakt, že porušení pravidel ze strany M. Zemana a jeho volebního týmu bylo opakované. V souhlasu s argumenty navrhovatelů mám za to, že ze strany M. Zemana nedošlo k ojedinělým pochybením, ale že naopak kampaň vedená proti jeho protikandidátovi byla na těchto zavádějících a nepravdivých tvrzeních do značné míry postavena. Závažnost tohoto problému přeci uznává i NSS když připouští, že ke zneplatnění voleb není třeba pouze jednoho intenzivního zásahu, ale že naopak postačují porušení méně závažná, zato opakovaná. Nehledě přitom na to, že některá porušení měla sama o sobě charakter velmi závažný.⁶⁴⁷

4.1.3.3 Požadavek dostatečného ovlivnění výsledků voleb

Klíčová se jeví podmínka NSS požadující dostatečnou intenzitu porušení zákonných pravidel vedení kampaně. S takovou podmínkou nelze než souhlasit, neboť trvání na z pohledu zákona absolutně nezávadné kampani by mohlo vést k paralyzaci celého volebního procesu. Otázkou tedy je, kudy vést onu hranici, za kterou již můžeme mluvit o zásadním ovlivnění voleb.

Pokud vyjdeme z informací, které sám NSS uvádí ve svých usneseních, tak například inzerát v deníku Blesk velmi pravděpodobně přečetlo přes 1,3 milionu občanů. Tento inzerát vyšel v den hlasování, takže se proti němu nebylo možno jakkoliv bránit, vyšel bez informace o zadavateli a rovněž prokazatelně obsahoval nepravdivé informace. Ve spojitosti s uváděnou kumulací dalších porušení pravidel kampaně nezbyvá než se ptát, kde bude NSS spatřovat onu hranici dostatečné závažnosti. Pokud lze totiž protikandidáta během kampaně zcela bez jakýchkoliv následků spojovat s nacismem⁶⁴⁸ a sudetoněmeckým revizionismem⁶⁴⁹, a to jen na základě vlastních domněnek, popř. prokazatelných lží, je otázkou, jaký způsob vedení volební kampaně, snad kromě použití fyzického násilí, by NSS uznal jako dostatečně intenzivně porušující čest a poctivost.

⁶⁴⁷ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 38

⁶⁴⁸ ŽIŽKOVÁ, Markéta. Zeman opírá útok na Schwarzenberga o článek antisemitského publicisty. *Lidovky.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/zeman-opira-utoky-na-schwarzenberga-o-clanek-antisemitskeho-publicisty-1o1-/zpravy-domov.aspx?c=A130121_135604_in_domov_ziz

⁶⁴⁹ KACZOR, Jan. Mluvíte jako Sudeťák, řekl Zeman Schwarzenbergovi. *Lidovky.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/aplausy-buceni-a-skandovani-duel-zeman-schwarzenberg-na-prime-pripomina-ring-1wa-/zpravy-domov.aspx?c=A130118_212137_in_domov_jkz

Za neúnosnou v tomto směru považuji interpretaci NSS a ÚS, které fakticky vyžadují prokázání (!) toho, že v daném případě by skutečně ten který kandidát bez porušení volebních pravidel nebyl zvolen. Na tomto místě cituji z odlišného stanoviska ve věci J. Nádvorníka, konkrétně soudkyně I. Janů: „ *Obligatořní podmínkou neplatnosti voleb je tedy podle tohoto ustanovení porušení ustanovení volebního zákona a současně skutečnost, že takové porušení volebního zákona mohlo způsobit ovlivnění výsledků voleb. Zákon přitom hovoří o možnosti ovlivnění výsledků voleb, nikoliv o tom, že k ovlivnění výsledků prokazatelně došlo. Tedy i pouhá možnost, že výsledky mohly být na základě konkrétního porušení zákona ovlivněny, je důvodem pro vyslovení neplatnosti voleb (....) Mám tedy za to, že pokud výsledky voleb mohly být konkrétním porušením volebního zákona ovlivněny, není již, dle mého názoru reálné dovést, s jakým výsledkem by proběhla volba v druhém kole (....) Formulace zákona je v tomto smyslu logická, neboť v případě voleb nelze vždy s určitostí dovést, čím byly volební výsledky dány a na základě jakých úvah při hlasování voliči svůj hlas určitému kandidátovi odevzdali a čím byli či nebyli ovlivněni. Takové skutečnosti jsou neověřitelné, tedy jen spekulativní.*”⁶⁵⁰

Jestliže NSS argumentuje tím, že mezi kandidáty byl při výsledku hlasování v druhém kole rozdíl 476 234 hlasů, což znamenalo 9,61 % hlasů, pak je dle mého názoru stejně tak potřebné zkoumat, jaký rozdíl byl mezi těmito kandidáty v kole prvním. V něm totiž rozdíl činil 41 653 hlasů, což bylo pouhých 0,81 % hlasů (!) odevzdaných v rámci celé České republiky. Jen stěží si tak lze představit vyrovnanější kandidáty pro druhé kolo. Jistě nelze ve druhém kole opomenout rozdíly způsobené přesuny voličů od kandidátů, kteří nepostoupili do 2. kola, nicméně opomenutí tohoto faktu, kdy oba kandidáti byli po prvním kole naprosto vyrovnanými, je rovněž dle mého názoru jedním z nedostatků argumentace NSS. Na podporu svého tvrzení cituji z odlišného stanoviska M. Výborného ve věci J. Nádvorníka: „ *...povolební statistické údaje jsou již výsledkem možného „zatemnění“ volebního výsledku v důsledku již zmíněné nezákonně a protiústavně vedené volební kampaně.*”⁶⁵¹

Souhlasím v tomto směru s navrhovateli, že restriktivní přístup NSS znamená de facto rezignaci na ochranu volné, rovné a svobodné soutěže politických sil ve smyslu

⁶⁵⁰ Nález Pl. ÚS 73/04, str. 21-22

⁶⁵¹ Nález Pl. ÚS 73/04, str. 24

Čl. 22 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na Čl. 5 Ústavy se takový přístup přičítá základním demokratickým principům a neposkytuje účinnou soudní ochranu dotčeným právům ve smyslu Čl. 36 Listiny.⁶⁵²

4.1.3.4 Uplatnění odpovědnosti těch kdo porušili zákon

Nakonec se lze jen krátce vyjádřit k myšlence NSS a ÚS, aby hlavní odpovědnost nesli ti, kdo se dopustili porušení volebního zákona. Takový požadavek je jistě správný. Pak ale nerozumím tomu, proč odpovědnost nenesl M. Zeman za zcela zjevná porušení volebního zákona. Pravdou je, že uvedený požadavek byl takto formulován ve vztahu k inzerátu v deníku Blesk, kde nebyla prokázána spojitost mezi M. Zemanem a V. Zavadilem, jakožto zadavatelem inzerátu. NSS a ÚS tímto chěli upozornit na to, že v tomto konkrétním případě to měl být právě V. Zavadil, kdo ponese nepříznivé následky svého jednání, nikoliv prezidentští kandidáti.

Jistě, lze si představit situaci, kdy například určitá osoba odlišná od kandidáta, ve snaze učinit volby neplatnými, skutečně způsobí velmi závažné porušení jejich zákonných pravidel. Takovou „akci“ přitom učiní zcela samostatně, bez spolupráce s jakýmkoliv kandidátem. NSS a ÚS v takové situaci zastávají názor, že uvedené jednání nemůže mít vliv na platnost voleb, neboť zkrátka není přičitatelné kandidátům a jakýkoliv zásah ze strany NSS je nepřipustný, neboť by byl neférový právě vůči kandidátům. Jako by však NSS ani ÚS neviděli, že tímto dávají ideální návod, jakým způsobem lze obcházet veškerá etická pravidla kampaně. Stačí tedy zkrátka, aby si kandidát zjednal třetí osobu, která vezme porušení pravidel kampaně „na sebe“. Tak, jako to učinil advokát V. Zavadil, který zadal inzerát do deníku Blesk. Byť opakují, soudy spojitost mezi ním a M. Zemanem neprokázaly, je myslím velmi naivní předpokládat, že to byl skutečně V. Zavadil, bývalý příslušník STB, kdo ve své hlavě ucítil potřebu vynaložit několik milionů za celostránkovou reklamu v nejprodávanějším českém deníku. A to jen pro to, aby vyzval občany k nevolení Karla Schwarzenberga. O tom, kdo tento inzerát skutečně zaplatil, a kdo tak využil V. Zavadila jen jako „bílého koně“, můžeme jen spekulovat. Taková situace se však za stávající úpravy může kdykoliv v budoucnu opakovat, neboť pokud budou dotyčné osoby jen trochu opatrné, bude prokázání spojitosti mezi nimi vždy takřka vyloučené.

⁶⁵² Nález Pl. ÚS 21/13 odst. 1

Podíváme-li se tedy alespoň na to, jakým způsobem došlo k potrestání viníků v kauze „inzerát“, tak pro samotný deník Blesk neměla kauza žádný dopad. V. Zavadil pak sice v kárném řízení před Českou advokátní komorou dostal nejprve pokutu ve výši 850 000 Kč, avšak ta byla následně po jeho odvolání snížena na 20 000 Kč.⁶⁵³ Nezbyvá než dodat, že pokud Česká advokátní komora chce tímto způsobem přistupovat k takto brutálním profesním pokleskům v advokátském stavu, nelze se příliš divit nevalné pověsti advokátského stavu jako takového mezi veřejností. Ještě smutnější je však fakt, že pokud by V. Zavadil nebyl zároveň advokátem, nedotkl by se jej postih žádný. Kárné řízení s ním totiž bylo vedeno právě a pouze z toho titulu, že je advokátem, a že se měl zadáním inzerátu dopustit porušení advokátských stavovských předpisů.

4.1.3.5 Shrnutí

Jak bylo uvedeno, současný stav ochrany čestnosti a poctivosti v kampani považují za zcela nedostatečný. Z toho důvodu navrhuji následující změny úpravy.

I. Řešením je v první řadě zavedení možnosti, aby se kandidáti mohli podobným útokům na svoji osobu efektivně bránit již v průběhu kampaně. To je ostatně požadavek, který byl odbornou veřejností vznesen například již v souvislosti s nálezem ÚS ve věci senátora Nádvorníka.⁶⁵⁴

Za tím účelem by měla být vytvořena možnost zrychleného řízení, kde by soud o sporných výrocích rozhodoval v krátkém časovém horizontu. V tomto směru je možno se inspirovat v úpravě polské⁶⁵⁵. Stížnost proti uveřejnění nepravdivých informací zde může podat zmocněnec kandidáta k příslušnému okresnímu soudu. Okresní soud přitom může již předběžně rozhodnout o následujících krocích:

- zákazu dalšího šíření takových informací
- zabavení volebních materiálů obsahujících tyto informace
- povinnosti uvést nepravdivé informace na pravou míru
- povinnosti uveřejnit odpověď na nepravdivé informace

⁶⁵³ Trest za inzerát proti Schwarzenbergovi: advokátovi snížili pokutu. *Tyden.cz* [online]. 2014 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/trest-za-inzerat-proti-schwarzenbergovi-advokatovi-snizili-pokutu_318148.html#.VLVAdntfQcF

⁶⁵⁴ GERLOCH, Aleš, Jan WINTR a Jan TRYZNA. Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24.

⁶⁵⁵ Čl. 111 VZPL

- povinnosti omluvit se dotčenému kandidátovi

Za uvedení takové nepravdivé informace přitom může soud uložit také pokutu až do výše 650 000 Kč⁶⁵⁶ nebo povinnost vykonání veřejně prospěšných prací. Klíčové však je, že soud musí v dané věci rozhodnout do 24 hodin (!) po podání stížnosti. Proti takovému rozhodnutí je pak sice přípustné odvolání, ovšem jen ve lhůtě 24 hodin a odvolací soud pak v dané věci musí rozhodnout opět nejdéle do 24 hodin. Rozhodnutí odvolacího soudu pak již nelze žádným způsobem přezkoumat a je okamžitě vykonatelné. Jestliže by soudy rozhodly o právu na odpověď, popř. o povinnosti uveřejnění omluvy, musí k danému úkonu dojít nejdéle do 48 hodin od rozhodnutí. Jestliže by povinná osoba odmítla, pak soud na její náklady uveřejní omluvu sám.

Mám za to, že uvedená polská úprava by mohla být do českého řádu přejata v podstatě beze změn a zajistila by možnost rychlé nápravy pro celou řadu prohřešků v průběhu kampaně. I přes to je však zřejmé, že ani taková úprava by neposkytovala ochranu před útoky, které přijdou například den před volbami, nebo dokonce v den voleb, jako se tomu stalo právě v roce 2013 inzerátem v deníku Blesk. Bulharská úprava uvádí pro ten případ možnost podat stížnost k tamní Ústřední volební komisi, která musí takovou stížnost přezkoumat do 24 hodin a pokud by se jednalo o volební den, pak musí stížnost přezkoumat dokonce do jedné (!) hodiny⁶⁵⁷. Rozhodování do jedné hodiny po podání stížnosti mi však nepřijde v praxi jako příliš proveditelné. Řešení tohoto problému tak spatřuji v něčem jiném, viz následující tabulka.

Tabulka 27: zákaz volební kampaně

stát	zákaz volební kampaně	období*
Česká republika	NE	-
Bulharsko	ANO	24 hodin ⁶⁵⁸
Finsko	NE	-
Chorvatsko	ANO	24 hodin ⁶⁵⁹
Irsko	NE	-

⁶⁵⁶ V originále 100 000 zlotých (Čl. 111 VZPL)

⁶⁵⁷ Čl. 57 VZBR

⁶⁵⁸ 182 VZBR

⁶⁵⁹ Čl. 13 ZVPCH

Kypr	NE	-
Litva	ANO	30 hodin ⁶⁶⁰
Polsko	ANO	24 hodin ⁶⁶¹
Portugalsko	ANO	24 hodin ⁶⁶²
Rakousko	NE	-
Rumunsko	ANO	16 hodin ⁶⁶³
Slovensko	ANO	48 hodin ⁶⁶⁴
Slovinsko	ANO	24 hodin ⁶⁶⁵
celkem	8 x ANO 5 x NE	26,75 h

*toto období je bráno jako určitá doba před hlasováním, tzn. že např. údaj 24 h znamená, že volební agitace je zakázána 24 hodin přede dnem hlasování

II. Jak totiž plyne z tabulky, hned 8 z porovnávaných zemí nabízí snadné řešení jak předcházet situacím, kdy je v posledním okamžiku, nebo dokonce přímo v den voleb, uveřejněno dehonestující tvrzení. Řešením je uvalení zákazu na vedení volební kampaně po určitou dobu přede dnem hlasování. Vedením volební kampaně by se přitom mělo rozumět uveřejňování nových billboardů, inzerátů, projevů apod. Pokud jde o konkrétní délku takového moratoria, přikláněl bych se k úpravě Slovenské, která ji stanovuje na 2 dny přede dnem voleb. Zároveň s tím by bylo nezbytné doplnit tento požadavek dostatečně odrazujícími sankcemi. Za porušení moratoria, tedy pokud by např. někdo zadal inzerát v den hlasování, navrhuji stanovit následující sankce:

- pro zadavatele takové reklamy pokutu ve výši 5 milionů korun
- pro toho, kdo uveřejní takovou reklamu (tzn. televize, rozhlas, tisk,...) pokutu ve výši 20 milionů korun

⁶⁶⁰ § 49 ZPVL I

⁶⁶¹ Čl. 107 VZPL

⁶⁶² Čl. 44 ZVPR PR)

⁶⁶³ Období volební kampaně počíná 30 den přede dnem hlasování a končí sobotu předcházející dni hlasování v 7:00 (Čl. 35 ZVPRU), z čehož byl vypočten údaj 16 hodin uvedený v tabulce jako doba zbývající do samotného dne hlasování.

⁶⁶⁴ §2 ZVK

⁶⁶⁵ Čl. 2 ZVRK SL

Jsem si samozřejmě vědom toho, že navrhované sankce se, co do výše, poněkud vymykají běžným poměrům. Důvodem je však vysoká závažnost postihovaného jednání. Obávám se totiž, že pokud chceme do budoucna zamezit podobným excesům, je preventivní stanovení vysokých sankcí jedinou cestou. V kauze „inzerát“ by výše uvedené znamenalo pokutu 5 milionů Kč pro V. Zavadila a 20 milionů Kč pro deník Blesk.

V souvislosti s tím lze zmínit, že některé úpravy zakazují vedení volební kampaně nejen po určitém datu, ale také před určitým datem. Namátkou je to úprava bulharská, podle které lze kampaň zahájit teprve 30 dnů přede dnem konání voleb⁶⁶⁶, nebo portugalská, podle které je počátek možný až od 14 dne přede dnem voleb.⁶⁶⁷ Takový požadavek však nepovažuji za vhodný, neboť jak bylo řečeno již dříve, včasné zahájení volební kampaně ještě nezaručuje její úspěšnost, resp. významnější výhodu oproti jiným kandidátům. Necht' tedy každý započne s kampaní, kdy uzná za vhodné. Kromě toho, proti včasné negativní kampani má každý dostatek času se bránit, což snižuje (nikoliv vylučuje) její „nebezpečnost“.

III. Další návrh, který by mohl přispět ke zlepšení současné situace, čerpám z úpravy slovenské a irské. Ta slovenská totiž vedení kampaně jakoukoliv jinou osobou než je kandidát, nebo tzv. třetí osoba, zakazuje.⁶⁶⁸ O třetích osobách přitom bylo psáno již v kapitole č. 3 a na tomto místě lze jen zopakovat, že jde o subjekty registrované u Státní volební komise.⁶⁶⁹ To zajišťuje, že takové osoby jsou vždy veřejně známé a dohledatelné.⁶⁷⁰

Podobně úprava irská stanovuje, že majitelé médií nesmí ve svých produktech, např. novinách, uveřejnit žádnou reklamu nebo oznámení v souvislosti s prezidentskými

⁶⁶⁶ (Čl. 175 VZBR) Pokud se však podíváme na poslední volbu v roce 2011, pak oficiálně trvala volební kampaň ve druhém kola pouze dva dny, a to díky pozdnímu vyhlášení výsledků voleb. Oba dva postupující kandidáti se rozhodli zákonný režim nerespektovat a volební kampaně pro druhé kolo zahájili ještě před jejich oficiálním otevřením (OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011 Limited Election Observation Mission Final Report*. Warsaw, 2012. str 12)

⁶⁶⁷ Čl. 44 ZVPR PR

⁶⁶⁸ §2 ZVK

⁶⁶⁹ §8 ZVK

⁶⁷⁰ §35 ZVPR ČR

volbami, které by měly podporovat některého z kandidátů, nebo jej naopak hanět, a to pokud zadavatelem není sám kandidát, popř. jím zmocněná osoba.⁶⁷¹

Ačkoliv inzerát v Blesku porušil i pravidla české úpravy (neboť nebyl uveřejněn zadavatel), zde by navíc nebyla splněna ani podmínka přípustného okruhu zadavatelů. Advokát Zavadil by totiž zcela jistě spadl do kategorie zadavatelů nepřípustných, a to podle obou úprav. Pro větší účinnost by i zde měla následovat např. následující sankce:

- pro zadavatele reklamy, který k tomu není oprávněn, pokuta 5 000 000 Kč
- pro subjekt, jenž uveřejní takovou zakázanou propagaci, pokuta 20 000 000 Kč

Zdůvodnění takto vysoké pokuty je podobné jako výše, tzn. že jen hrozba dostatečně vysokých pokut může do budoucna zabránit podobným „selháním“, jakého se dopustil deník Blesk.

Mám-li shrnout otázku etickou ve smyslu čestnosti a poctivosti, nezbyvá mi než konstatovat, že její řešení s ohledem rozhodnutí NSS, ÚS a na výslednou pokutu 20 000 Kč pro advokáta Zavadila, dopadlo velmi nešťastně. Plně rozumím NSS a ÚS v tom, že vyslovení neplatnosti voleb je nástroj *ultima ratio*, který by měl být užíván velmi obezřetně. Na druhé straně se jedná o prostředek sloužící ke skutečné ochraně voleb, který by měl být ve vhodný okamžik využit, tzn. že nejde jen o teoretickou právní konstrukci. NSS a ÚS však tento prostředek pojaly jako řešení pro zcela výjimečné situace, kdy v podstatě jakékoliv verbální ataky, a to i opakované, nemohou využití tohoto prostředku přinést. To tvrdím s ohledem na fakt, že jen těžko si lze v českém prostředí představit závažnější osočení protikandidáta než to, které jej spojuje s nacismem⁶⁷² a sudetoněmeckým revizionismem⁶⁷³ jak bylo uvedeno výše. Uvedené je myslím klíčové si uvědomit, neboť závažnost nepravdivých nařčení zde byla skutečně zásadní.

⁶⁷¹ Čl. 52 ZVPIR

⁶⁷² ŽIŽKOVÁ, Markéta. Zeman opírá útok na Schwarzenberga o článek antisemitského publicisty. *Lidovky.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/zeman-opira-utoky-na-schwarzenberga-o-clanek-antisemitskeho-publicisty-1o1-/zpravy-domov.aspx?c=A130121_135604_in_domov_ziz

⁶⁷³ KACZOR, Jan. Mluvíte jako Sudeták, řekl Zeman Schwarzenbergovi. *Lidovky.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/aplausy-buceni-a-skandovani-duel-zeman-schwarzenberg-na-prime-pripomina-ring-1wa-/zpravy-domov.aspx?c=A130118_212137_in_domov_jkz

Jen pro zajímavost lze na tomto místě upozornit na chorvatskou úpravu, která výslovně formuluje zákaz šířit nepodložená obvinění o jiných kandidátech, jejichž cílem je vzbudit u veřejnosti pochybnosti o věrnosti a vlastenectví dotčeného kandidáta.⁶⁷⁴ Při hrubém porušení těchto pravidel má tamní Ústřední volební komise písemně upozornit původce pomluvy na jeho prohřešek. V případě velmi hrubého porušení, naplňujícího například znaky trestného činu, má pak Ústřední volební komise povinnost dát příslušným orgánům podnět k zahájení šetření.⁶⁷⁵ Tímto odkazem na chorvatskou úpravu nechci říci nic jiného, než že zpochybňovat věrnost a vlastenectví kandidáta je zvláště u prezidentské volby skutečně zásadní, a to i v jiných úpravách.

Zneplatnění voleb ze strany NSS by minimálně u voličů Miloše Zemana vzbudilo velkou vlnu nevole a celkově by nepřispělo ke zlepšení politického klimatu. Přesto trvám na to, že takový krok měl být učiněn. Jako řešení tohoto stavu jsem se proto pokusil ve výše uvedených řádcích alespoň nastínit možné úpravy, které by mohly pomoci podobným excesům předcházet, než následně složitě odstraňovat již napáchané škody. Pro shrnutí se tedy jedná o:

1. úpravu nového řízení pro okamžité řešení nezákonností v průběhu kampaně
2. zavedení moratoria na vedení volební kampaně v období 48 hodin přede dnem voleb, včetně stanovení příslušných sankcí
3. omezení okruhu osob způsobilých vést volební kampaň, včetně stanovení příslušných sankcí

4.2 Etičnost ve smyslu rovnosti

Tímto tedy vstupujeme do druhé oblasti etiky kampaně. Jde o pravidla, která se nějakým způsobem dotýkají možnosti kandidátů prezentovat se ve veřejném prostoru za relativně stejných podmínek. V tomto smyslu sem byla zařazena např. pravidla o přístupu do médií, zveřejňování volebních průzkumů a dalších otázek. Z oblasti financování kampaně by sem jistě patřilo např. omezení maximálních výdajů na kampaň, nicméně tato otázka zde pochopitelně nebude již znovu řešena.

⁶⁷⁴ Čl. 2 EZ

⁶⁷⁵ Dopis č. 2 od Aleksandry Jozic-Hekovic, viceprezidentky Státní volební komise Chorvatské republiky.

Zkrátka a jednoduše, jde o pravidla, jejichž účelem je zamezit situaci, kdy si např. majetní kandidáti pro sebe zakoupí veškerý veřejný prostor (reklamy, billboardy apod.) a tím se pokusí mediálně vytlačit své soupeře. Takový stav je pochopitelně nežádoucí a zákon by měl nabízet jisté záruky, aby k němu nedošlo.

Nedostatečná zákonná úprava ve spojení s pochybnou úrovní mediálního prostoru té které země totiž mohou mít velmi závažné následky. Příkladem z praxe může být Rumunsko. Tamější mediální prostředí je totiž velmi silně kritizováno kvůli jeho velmi silnému propojení se zavedenými politickými stranami. To má vést ke značně neobjektivnímu poskytování informací v rámci volebních kampaní.⁶⁷⁶ Podobně tak Bulharsko. Média v této zemi mají být vlastněna neprůhlednými strukturami a to v kombinaci s nedostatečnou právní regulací volební kampaně vedlo k pochybnostem o objektivitě zpravodajství napříč těmito médii.⁶⁷⁷ Pro někoho překvapivým však může být to, že do skupiny těchto zemí spadá například Rakousko. Etická stránka kampaně totiž v rakouské úpravě není žádným způsobem regulována a přitom i tam panují jisté pochybnosti o nezávislosti soukromých sdělovacích prostředků, a to s ohledem na jejich vysokou koncentraci v rukou v jednoho vlastníka, konkrétně společnosti Mediaprint.⁶⁷⁸ Takový stav je samozřejmě nežádoucí, neboť mediální prostor by měl být založen na zdravé soutěži. Jsou-li však média vlastněna jedním subjektem, taková soutěživost se nutně vytrácí. Konečně v rakouském případě je problém již v tom, že tímto hegemonem je soukromá mediální společnost. Poněkud znepokojivě vedle toho zní fakt, že v českém prostředí je tímto mediálním hegemonem ministr financí a možný budoucí předseda vlády. To je však jisté téma na jinou práci a na tomto místě jsem pouze považoval za důležité poznamenat, že tak jako jinde i v oblasti médií hraje velkou roli nejen zákonná úprava, ale také faktická svoboda a nezávislost samotných médií.

4.2.1 Rozhlasové a televizní vysílání

Úprava se zde dělí na dvě základní oblasti: přístup do vysílání stanic soukromoprávních na straně jedné a veřejnoprávních na straně druhé. Zatímco u těch

⁶⁷⁶ ROMANIAN ACADEMIC SOCIETY. *DIRTY PRESIDENTIAL ELECTIONS UNDER WAY IN ROMANIA*. Bucharest, 2014. str. 2

⁶⁷⁷ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011 Limited Election Observation Mission Final Report*. Warsaw, 2012. str. 2

⁶⁷⁸ OSCE/ODIHR. *Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odihr needs assessment mission report*. Warsaw, 2010. str. 13

prvních je regulace spíše obecná, střídmá, u veřejnoprávních se často jedná o pravidla velmi konkrétní a podrobná.

4.2.1.1 Česká úprava

V české úpravě platí, že jakékoliv televizní a rozhlasové stanice nesmějí do svého vysílání zařadit placené reklamy kandidátů, popř. jejich stran⁶⁷⁹. Zde je tedy důraz kladen na „placené“, což má jednoduše za následek, že žádný z kandidátů si nemohl koupit jakýkoliv prostor v televizi či rozhlase pro svoji politickou propagaci.

Druhou oblastí je prostor neplacený. Pokud jde o situaci ve veřejnoprávních médiích (České televizi a Českém rozhlase) mají všichni kandidáti v době od 16 dne přede dnem voleb do 48 hodin před dnem voleb vyhrazených 5 hodin bezplatného vysílacího času. Jde přitom o 5 hodin společně pro všechny (tzn. nikoliv 5 hodin pro jednoho kandidáta). V případě druhého kola se jedná o 1 hodinu vysílacího času dohromady pro oba kandidáty. Tento čas se mezi kandidáty musí přitom dělit rovným dílem.⁶⁸⁰ Uvedený prostor je využit pro tzv. volební spoty, tzn. krátké příspěvky natáčené samotnými kandidáty.

Nad rámec toho však samozřejmě Česká televize vysílala celou řadu diskusních pořadů, do kterých byli kandidáti zváni⁶⁸¹. Tyto „ostatní“ pořady žádné regulaci co do jejich četnosti ani délky nepodléhají a jsou tak dány prostým rozhodnutím České televize o tom, kolik takových pořadů odvysílá.

Neplacený prostor v médiích soukromoprávních pak regulován není. Zde platí jen obecný požadavek, aby provozovatel zajistil objektivitu a vyváženost vysílání. To mimo jiné vyžaduje, aby nebyla jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě.⁶⁸²

Pokud jde o obsah vysílání, za ten v případě volebních spotů nesou odpovědnost samotní kandidáti. Za obsah „ostatních“ pořadů nese odpovědnost Česká televize, popř. Český rozhlas. Problémem je však to, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen RRTV), která je v tomto případě kontrolním orgánem, zveřejňuje výsledky svého

⁶⁷⁹ §48 ZRTV

⁶⁸⁰ §35 ZVPR ČR

⁶⁸¹ Od 29. prosince začne ČT vysílat spoty prezidentských kandidátů. *Česká televize* [online]. 2012 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media-it/207838-od-29-prosince-zacne-ct-vysilat-spoty-prezidentskych-kandidatu/>

⁶⁸² §31 ZRTV

přezkumu až několik týdnů po volbách.⁶⁸³ Na to RRTV uvádí, že takto zpožděně reaguje záměrně, aby nemohla být nařečena z cenzury. To ovšem na druhé straně podkopává možnost skutečné a včasné kontroly vysílání.⁶⁸⁴

4.2.1.2 Zahraniční úpravy

Zahraniční úpravy jsou založeny na velmi podobném principu jako ta česká. Nepovažuji tak za nutné na tomto místě uvádět, kolik přesně času v televizi a rozhlasu tyto úpravy jednotlivým kandidátům přidělují, ostatně takové informace lze dohledat ve zpracování jednotlivých zemí v přílohách. Spíše pro porovnání zde tak uvádím úpravu slovenskou. Ta stanovuje následující pravidla⁶⁸⁵:

Veřejnoprávní média, tedy Slovenská televize a rozhlas, vyčlení každý z nich na jednoho kandidáta:

- 1 hodinu vysílacího času na politickou reklamu (tzn. spoty) maximálně však 10 hodin celkem pro všechny (2 hodiny v případě konání druhého kola)
- pro diskusní pořady 10 hodin (2 hodiny v případě konání druhého kola)

Veškerý čas musí být rozdělen tak, aby nebyl žádný z kandidátů nijak znevýhodněn. O takto vymezený čas se musí každý kandidát přihlásit alespoň 5 dní před začátkem kampaně, jinak nárok na něj ztrácí.

Podobný postup mají nařízen i komerční média. V jejich případě může (ale nemusí, neboť komerční média povinnost zabývat se volební kampaní nemají) na kandidáta připadnout:

- na politickou reklamu maximálně 30 minut pro každého kandidáta, pro všechny dohromady pak maximálně 10 hodin (2 hodiny v případě konání druhého kola)
- až 4 diskusní pořady, které však musí být alespoň 25 dní předem schváleny radou (ve druhém kole 2 hodiny takových diskusních pořadů).

Jak je vidět, slovenská úprava tedy obsahuje jisté odchylky a debata nad konkrétní délkou přidělovaného času je tak vždy možná. Na druhé straně tato oblast

⁶⁸³ OBSE. *Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb*. Varšava, 2013. str. 2

⁶⁸⁴ OBSE. *Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb*. Varšava, 2013. str. 13

⁶⁸⁵ § 11 ZVK

nespadá dle mého názoru do těch v české úpravě problematických, což vyplynulo i ze srovnání s cizími úpravami, které jsou té české velmi podobné.

4.2.2 Informace o smlouvách a ceny služeb

V české úpravě nemají mediální společnosti ani kandidáti povinnost žádným způsobem uveřejňovat informace o smlouvách, které mezi sebou uzavřou za účelem poskytování mediálních služeb. V zahraničních úpravách je tomu však jinak.

Tak například v Bulharsku musí poskytovatelé mediálních služeb na svých internetových stránkách informovat o všech smlouvách, které uzavřely s jednotlivými kandidáty, přičemž zde musí být uvedena i cena poskytnutých služeb. Tyto informace musí být zveřejněny do 3 dnů po podpisu příslušné smlouvy.⁶⁸⁶ Všechna tištěná a online média musí zároveň poskytnout všem kandidátům stejné podmínky a ceny za propagaci. Tyto ceny přitom musí zveřejnit na svých internetových stránkách alespoň 40 dnů předem dnem konání voleb a musí je zaslat rovněž NKÚ a Státní volební komisi.⁶⁸⁷

Podobně tak na Slovensku musí všechna média bez rozdílu poskytnout všem kandidátům stejné cenové i platební podmínky za nákup vysílacího času.⁶⁸⁸

V Chorvatsku jsou to také sami kandidáti, kdo má povinnost zveřejnit veškeré informace o cenách, jaké jim účtovaly za kampaň jednotlivé mediální společnosti, a to včetně všech slev, které byly ze strany mediálních společností poskytnuty. Stejná povinnost platí i pro tyto mediální společnosti, které musí uvedené ceny zaslat volební komisi.⁶⁸⁹

V Litvě pak musí všechna relevantní média nejpozději k 1. lednu každého roku určit ceny, za které budou své služby poskytovat. Ceny musí být přitom pro všechny kandidáty stejné a musí být zaslány Centrální volební komisi, kteráž je musí neprodleně uveřejnit na svých internetových stránkách. Tyto ceny lze pak měnit pouze do začátku volební kampaně a pouze se souhlasem Centrální volební komise.⁶⁹⁰

Výčet není kompletní a podobná ustanovení existují i v dalších úpravách. Smutné však je, že úprava česká v tomto směru, jak bylo řečeno, mlčí. Bylo by tak myslím vhodné doplnění následujících pravidel:

⁶⁸⁶ Čl. 180 VZBR

⁶⁸⁷ 180 VZBR

⁶⁸⁸ § 11 ZVK

⁶⁸⁹ Čl. 12 ZFPC

- a) Všechny mediální společnosti mající v úmyslu uveřejňovat placenou politickou reklamu, budou muset vypracovat a zveřejnit cenové sazebníky.
- b) Ceny tam uvedené bude možno měnit až po skončení voleb, nikoliv v jejich průběhu. Množstevní slevy, kterými se čeští kandidáti tolik chlubili, by měly být nepřípustné.
- c) Mediální společnost, stejně jako kandidát, budou mít povinnost do tří dnů po uzavření smlouvy o poskytování mediálních služeb takovou smlouvu uveřejnit na svých internetových stránkách, a to včetně konečné ceny a přesného popisu služeb, které jsou předmětem smlouvy.

Lze namítnout, že taková regulace by byla zbytečným státním zásahem do volného trhu na poli poskytování mediálních služeb. Byť státní regulaci rovněž považují za často zbytečnou, v tomto směru je dle mého soudu situace jiná. Ačkoliv jsou totiž mediální společnosti subjekty nepochybně soukromoprávní, v okamžiku zapojení se do volební kampaně vstupují na pole veřejnoprávní. Nechtějí-li se tedy podrobit uvedeným pravidlům (tzn. zveřejnění cen apod.), samozřejmě nemusí a mohou se plně věnovat soukromoprávní inzerci, kde taková regulace není potřebná. Chtějí-li se však podílet na volbách tím, že budou za úplatu propagovat jednotlivé kandidáty, musí bohužel počítat s veřejným zájmem na transparentnosti takové propagace.

4.2.3 Volební průzkumy

Problematika volebních průzkumů je poměrně vděčným cílem narážek a posměšků, k čemuž notně přispěla právě i prezidentská volba v roce 2013. Jak se totiž ukázalo, předpovídané volební výsledky se poměrně výrazně lišily od těch skutečných. Není však úkolem této práce hodnotit metodiku jejich provádění, ale spíše zákonná pravidla pro jejich uveřejňování.

Česká úprava stanovuje, že volební průzkumy nesmí být zveřejňovány od třetího dne přede dnem volby prezidenta, a to až do ukončení hlasování. Porušení uvedeného pravidla je jako jediné (!) z celé oblasti etických pravidel kampaně výslovně považováno za přešůpek (v případě že pachatelem je fyzická osoba), popřípadě za správní delikt (jestliže pachatelem je osoba právnická, nebo podnikající osoba fyzická).

⁶⁹⁰ 19 ZFPS

Za takové porušení je pak možno uložit pokutu ve výši 30 000 Kč v případě osoby fyzické a 500 000 Kč v případě osoby právnické, nebo podnikající fyzické.⁶⁹¹ K jejich projednání jsou přitom příslušné krajské úřady.⁶⁹²

Níže uvádím odchylky, jaké v tomto směru přináší zahraniční úpravy.

Tak v první řadě úprava slovenská dovoluje tyto průzkumy zveřejňovat pouze do 14 dne přede dnem konání voleb a v případě konání druhého kola do 7 dnů přede dnem voleb.⁶⁹³ Dá se tedy říci, že poslední dva týdny kampaně nejsou příliš zatíženy neustále novými, co každý den se opakujícími, průzkumy změn voličských preferencí.

Pokud jde o samotné parametry průzkumu, je zajímavá např. úprava rumunská. Ta totiž stanovuje, že každý průzkum musí obsahovat informace o tom, kdo jej prováděl, v jakém období, na jakém vzorku a jaká byla pro jeho zpracování použita metodika. Uveřejněno musí být také to, kdo si průzkum objednal a kdo jej financoval.⁶⁹⁴

Úprava bulharská navíc doplňuje, že informace o zpracovateli, objednateli atd. musí zabírat alespoň 5 % plochy tiskové verze takového průzkumu. V případě, že je průzkum prezentován hlasovým projevem, musí být tyto informace jasně vyřčeny na jeho začátku i konci.⁶⁹⁵

Česká úprava by tak mohla doznat vylepšení např. v tom směru, aby byla u veškerých volebních průzkumů uveřejňována také informace o tom, kdo si provedení průzkumu zadal a zaplatil. To, jakou formou by měly být tyto informace uváděny, je již věcí diskuze, nicméně podobná hranice 5 % plochy může sloužit jako minimální pojistka.

4.2.4 Etičnost ve smyslu publicity

Dostáváme se k poslední z oblastí etiky, jak jsem je pro účely této práce vymezil. Název „etičnost ve smyslu publicity“ může působit zavádějícím dojmem. Publicitu je pro účely tohoto oddílu třeba chápat jako uveřejňování údajů o samotném kandidátovi. Povinnost zveřejnit informace o financování, smlouvách s mediálními společnostmi apod., to vše již bylo řešeno na jiných místech práce. Zde je řešena výhradně osoba kandidáta a jeho soukromí. Tedy, etičnost ve smyslu publicity je

⁶⁹¹ §63 ZVPR ČR

⁶⁹² §54 ZVPR ČR

⁶⁹³ §17 ZVK

⁶⁹⁴ Čl. 39 ZVPRU

jakousi etickou stránkou samotného kandidáta, výpovědí o jeho přítomnosti i minulosti. Jelikož česká úprava v tomto směru žádné požadavky na kandidáta nevznáší, zaměříme se na úpravy porovnávaných zemí.

Tak v Litvě musí kandidát na prezidenta při žádosti o schválení kandidatury poskytnout informace o své spolupráci s NKVD⁶⁹⁶, NKGB⁶⁹⁷, MGB⁶⁹⁸, KGB⁶⁹⁹, stejně jako s obdobnými zpravodajskými službami jiných cizích států. Současně musí poskytnout informace o případném studiu na školách provozovaných těmito organizacemi, nebo o prosté spolupráci s nimi. Konkrétně musí uvést jméno a postavení takové organizace, včetně podrobného popisu náplně své práce, dosažené hodnosti, místa činnosti, činného období apod.

Veškeré tyto informace poskytuje Centrální volební komisi (dále jen CVK), která je musí do 24 hodin po potvrzení kandidatury dotyčné osoby uveřejnit. Pokud získá CVK podezření, že informace takto uvedené kandidátem jsou neúplné, či dokonce nepravdivé, musí jej do 48 hodin informovat a poskytnout mu možnost podat vysvětlení. V případě, že kandidát s namítanou neúplností, či nepravdivostí souhlasí, musí sjednat neprodleně nápravu a CVK takto opravené informace opět ve lhůtě 24 hodin uveřejní. Pro případ, že kandidát žádné nedostatky nepřiznává, nebo se odmítne k vysvětlení dostavit, má si CVK v dané věci opatřit veškeré potřebné dokumenty. Na základě takto opatřených informací musí do 5 pracovních dnů rozhodnout buď tak, že prohlášení učiněné kandidátem je v pořádku a věci není třeba se dále zabývat, nebo

⁶⁹⁵ Čl. 205 VZBR

⁶⁹⁶ NKVD, neboli Lidový komisariát vnitřních záležitostí, byl státní orgán SSSR zabývající se vnitřní bezpečností, požární ochranou, střežením hranic a evidencí obyvatel. Spravoval věznice a pracovní tábory, zabýval se rozvědkou a kontrarozvědkou (MAREK, Jaromír. Když partyzáni vylézali z oděských katakomb, museli se nalíčit. I tak šlo o nerovný boj. *Český rozhlas* [online]. 2014 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://www.rozhlas.cz/radiozurnal/zzz/zprava/kdyz-partyzani-vylezali-z-odeskych-katakomb-museli-se-nalicit-i-tak-slo-o-nerovny-boj--1375618>)

⁶⁹⁷ Neboli Státní komisariát národní bezpečnosti, předchůdce KGB (NKGB. *Encyclopaedia Britannica* [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/416642/NKGB>).

⁶⁹⁸ Neboli Ministerstvo státní bezpečnosti, předchůdce KGB (50. léta Ministerstvo národní bezpečnosti - ministerstvo strachu. *Totalita.cz* [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.totalita.cz/50/50_01_015.php).

⁶⁹⁹ Neboli Výbor státní bezpečnosti. Jednalo se o tajnou službu SSSR, zabývající se především špionáží a kontrašpionáží (HOLUŠA, Lubomír. KGB. *Novinky.cz* [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://tema.novinky.cz/kgb>).

naopak podá protest k Nejvyššímu správnímu soudu Litvy, který má o pravdivosti, či nepravdivosti informací poskytnutých kandidátem s konečnou platností rozhodnout.

Všechny uvedené informace o spolupráci s tajnými službami, především tedy sovětského ranku, musí být uvedeny nejen ve zmíněném prohlášení při podání kandidatury, ale dotyčný kandidát je musí uvádět rovněž v každém ze svých propagačních materiálů. Tento postup považuji za naprosto výjimečný, neboť kandidát je v konečném důsledku nucen vést sám proti sobě negativní kampaň.⁷⁰⁰

Podobně se k tomuto problému staví úprava polská. Kandidátův volební výbor zde má povinnost připojit k návrhu na kandidaturu také prohlášení o spolupráci se Státní bezpečností v letech 1940-1990 a to v případě, že se kandidát narodil před rokem 1972. Takové prohlášení se podává Národní volební komisi a ta jej automaticky předává příslušnému odvolacímu soudu podle bydliště kandidáta a také Ústavu paměti národa, konkrétně jeho komisi pro stíhání zločinů proti polskému národu. Odvolací soud následně povede lustrační řízení⁷⁰¹.

V Rumunsku platí tato povinnost obdobně, kdy kandidát jako součást návrhu na svoji kandidaturu musí doložit prohlášení o svém členství, popř. o spolupráci s bývalou rumunskou státní bezpečností. Takové prohlášení přezkoumává Národní rada pro studium archivů bezpečnosti.⁷⁰²

Jak vidno, je zkrátka na jednotlivých státech, zda otázku bývalého režimu a spolupráce s ním považují za důležitou, či nikoliv. Vždy bude veden spor mezi těmi, kdy radí minulost spíše neřešit a těmi, kdo zapomínat nechtějí. Nemyslím si tak, že by podobný požadavek v české úpravě radikálně změnil průběh nebo kvalitu volební kampaně, popř. kandidátů samotných. Na straně druhé by napovídal, k jakému přístupu k minulosti se Česká republika spíše přiklání.

4.2.1 Závěr

Etický rozměr kampaně bude i přes svoji relativně menší důležitost (alespoň v očích některých) budit vždy největší vášně. Je to zcela pochopitelné a snad i správné, pokud pojmy jako čestnost, poctivost a etika stále nachází odezvu jak v široké veřejnosti, tak ve veřejnosti odborné.

⁷⁰⁰ §3 ZPVLÍ

⁷⁰¹ Čl. 297 VZPL

⁷⁰² Čl. 27 ZVPRU

Bohužel, musíme zde podobně jako v kapitole třetí konstatovat, že česká úprava v tomto směru není připravena na řešení konkrétních problémů a nepomáhá k celkově dobrému obrazu volby prezidenta. Lze přitom nalézt dvě základní roviny problému. V první řadě je to samotná legislativní úprava, která pro řešení etických problémů dává k dispozici pouze krajní prostředek v podobě prohlášení voleb za neplatné, a to až po skončení voleb. V druhé řadě je to však i judikatura NSS a ÚS, která na ochranu čestnosti a poctivosti kampaně do jisté míry rezignuje, resp. snaží se taková jednání dle mého názoru spíše zlehčovat. To v kontextu symboliky spojené s úřadem volby prezidenta nepovažuji za právě šťastné.

Řešení lze tedy hledat v rozšíření možností okamžité ochrany před nežádoucím jednáním a zavedení mírnějších sankčních prostředků, tzn. těch, které automaticky nepovedou ke zneplatnění voleb. Druhou věcí, kterou takto snadno změnit nelze, je pak přístup NSS a ÚS k této problematice.

Za žádoucí považuji rovněž zavedení jasné odpovědnosti za vydávání propagačních materiálů a zkrátka za všechny úkony spojené s volební agitací. Volební kampaně by měli mít právo vést jedině a pouze samotní kandidáti, popř. osoby jimi zmocněné. Tím by se mohlo předejít anonymním a těžko postižitelným jednáním, která mohou nakonec velmi hrubě zasáhnout do volební kampaně (možná i do výsledku voleb), jako tomu bylo v případě inzerátu v deníku Blesk.

Etická stránka je nicméně velmi pestrou oblastí, kde lze vést např. diskuze o zákonem garantovaném prostoru poskytovaném kandidátům v médiích, o délce trvání kampaně, přípustných i zakázaných formách propagace (billboardy, reklamy, veřejná vystoupení aj.), nebo povinnosti kandidátů podrobně informovat o své vlastní osobě a její minulosti. Zpravidla však nepůjde o tak klíčové otázky, jako je samotný obsah těchto sdělení z hlediska jejich pravdivosti. A právě v ochraně čestnosti a poctivosti, tzn. v důrazu na pravdivost těchto sdělení, česká úprava naprosto selhává.

Závěr

Za hlavní poslání funkce prezidenta považuji reprezentaci společnosti jako celku. To předpokládá, že takový prezident bude široce přijímanou osobností, k čemuž by měl přispět i bezproblémový a nezpochybnitelný průběh jeho volby. Snaha o nalezení vhodných změn stávající úpravy, které by k takovému ideálnímu průběhu volby mohly přispět, představovala také hlavní motivaci při výběru tématu mé práce.

Idea prezidenta jako respektované osobnosti je ústředním prvkem, který se celou prací prolíná, byť není nějak výslovně uváděn. Projevuje se v tom, že u navrhovaných změn je dáván důraz především na taková řešení, která zamezí vzniku pochybností o regulérnosti a férovosti procesu voleb. Takový přístup má pochopitelně svá negativa. Hlavním z nich by byl podstatný nárůst objemu legislativy, která proces volby upravuje. Jakkoliv je to proti mému vlastnímu přesvědčení, kdy růst regulace obecně nepovažuji za právě šťastný, nelze se mu vzhledem ke stávajícímu stavu zákonné úpravy podle mého názoru vyhnout.

Práce je rozdělena na čtyři kapitoly. První z nich, nazvaná „*Základní úprava voleb*“, se věnovala některým obecným atributům volby. V první řadě slo o vyžadované vlastnosti kandidáta jako věk, pobyt, svéprávnost, místo narození, apod. Jak se ukázalo, česká úprava zde naprosto odpovídá evropským standardům a pokud by přece jen mělo někde dojít ke změně, pak by to bylo především přizpůsobení požadavku svéprávnosti/způsobilosti k právním úkonům pojetí v novém občanském zákoníku. Podobně kladně lze českou úpravu hodnotit, pokud jde o stanovení délky mandátu prezidenta, nebo určení subjektu vyhlášujícího volbu (svěření této pravomoci do rukou předsedy Senátu považuji za nejlepší řešení ze všech porovnávaných úprav). Ohledně délky mandátu lze zmínit jen návrh na jeho možné prodloužení v případě mimořádných situací, kdy nelze konat volby, jako je např. válečný stav. Drobné změny a upřesnění vyžaduje řešení některých krajních situací, zejména jde o případ smrti prezidentského kandidáta, nebo teoretickou situaci, kdy oba kandidáti ve druhém kole obdrží shodný počet hlasů. Zde bych upřednostnil opakování pouze druhého kola volby, namísto opakování celých voleb, jak s tím počítá stávající úprava.

Jednoznačně nejzávažnější změna, jakou v první kapitole navrhuji, je přechod z volby dvoukolové na jednokolovou. Právě v ní se velmi silně promítá má snaha o konsenzuální pojetí funkce prezidenta, k čemuž by mohla tato jednokolová volba,

inspirovaná úpravou irskou, přispět. Celkově má kapitola „*Základní úprava voleb*“ jakýsi preventivní charakter a změny tam předpokládané jsou spíše otázkami k diskuzi, než akutními body vyžadujícími rychlé přijetí.

Druhá kapitola se zabývá procesem navrhování kandidátů. Řada sporných bodů z této oblasti byla široce diskutována již během samotné volby a odrazila se také v podání několika stížností k NSS a ÚS, především ze strany neúspěšných kandidátů. Pozitivní je, že řada námitek proti zákonné úpravě se ukázala jako neodůvodněné. To je i případ velmi diskutovaného požadavku na shromáždění 50 000 podpisů pro občanské kandidáty. Jak vyšlo najevo, není česká úprava v tomto směru v porovnání s ostatními evropskými zeměmi nějak výrazně vybočující a požadavek 50 000 se přes všechny připomínky jeví jako přiměřený. Podobně bylo nutno vypořádat se s námitkami, které upozorňovaly na údajně vysoké náklady spojené se sběrem podpisů, příliš krátkou lhůtu pro jejich sběr, nebo nedůstojnost takového sběru. V těchto případech měly stížnosti spíše charakter lidové tvořivosti kandidátů a jejich právních zástupců, to vše ještě spojeno s dle mého názoru velmi nízkou pokorou některých kandidátů vůči úřadu prezidenta. Nezbyvá než zopakovat, že kandidatura na prezidenta není ani povinná, ani samozřejmá, a s tím by k ní měli kandidáti také přistupovat.

Změn by mohla naproti tomu dostat úprava konkrétních pravidel pro sběr podpisů na ulici. Jde zejména o snahu zabránit jejich falšování, jak jsme tomu mohli být zřejmě svědky při volbě v roce 2013. Inspiraci lze čerpat v úpravě litevské, která znesnadňuje alespoň dopisování údajů přímo sběratelem. Další námítky z této oblasti, uvádějící např. neochotu petentů sdělovat údaje, či nevhodně zvolený rozsah sbíraných údajů o petentech, bylo nutno odmítnout jako neodůvodněné. Konkrétně rozsah údajů o petentech vyžadovaný českým zákonodárcem se naopak i ve srovnání s dalšími úpravami jeví jako neobyčejně mírný a k občanským kandidátům vstřícný.

Zřejmě největší mediální zájem byl z této kapitoly věnován otázce přezkumu sesbíraných podpisů, včetně výpočtu jejich chybovosti. Dávat zde však vinu zákonodárci by nebylo právě férové, neboť celou „aféru“ způsobilo především Ministerstvo vnitra svým pozoruhodným výkladem zákona. Výklad MV by mohl vyústit až do situace, kdy by někteří kandidáti mohli sesbírat záporný počet hlasů, resp. jejichž chybovost podpisů by mohla dosáhnout i více než 100%. Naštěstí tento exces Ministerstva vnitra bez dalšího napravil NSS. To však neznamená, že i takto opravený

způsob přezkumu podpisů a výpočtu jejich chybovosti považuji za šťastný. Bez ohledu na další námitky kandidátů, kteří napadali údajně vadnou metodiku zpracování, nebo nesprávný výběr kontrolních vzorků, mám za to, že stávající systém pouze částečné kontroly podpisů je neuspokojivý. Nabízená řešení jsou v zásadě dvě. Buď po vzoru úpravy rakouské, či slovinské, přenést sběr podpisů např. na místa CZECHPOINT, nebo stávající systém zachovat, ale spojit jej s již zmíněnými změnami sběru podpisů na ulici a s rozšířením přezkumu na podpisy jako celek. Osobně se i vzhledem k některým námitkám proti rakouskému řešení, směřujícím na porušení tajnosti voleb, přikláním k druhému z nabízených řešení.

Neprodleně musí být vyřešen stávající rozpor mezi zněním zákona a praxí spočívající v tom, že zákon vyžaduje sběr podpisů, ačkoliv následně jsou kontrolovány zcela jiné údaje (jméno, příjmení, datum narození, trvalý pobyt). ÚS zde hovoří dokonce o protiústavní mezeře, která by měla být v nejbližší době napravena. Praktický problém tohoto stavu jsem se pokusil dokázat také na příkladu, kdy i kandidát, který zcela prokazatelně nedosáhne 50 000 podpisů, může díky této mezeře nakonec „splnit“ zákonné podmínky a kandidaturu získat.

Poměrně diskutovanou se stala také otázka existence „institucionálních“ kandidátů, tedy těch navrhovaných v českém případě poslanci a senátory. Jak bylo prokázáno, není prvek „institucionálních“ kandidátů napříč porovnávanými úpravami rozhodně ojedinělý a i z toho důvodu není třeba jej odsuzovat jako nějaký „český exces“ na úkor občanských kandidátů. S ohledem na praxi je však přece jen nutno připustit, že kandidáti občanští se v jistých směrech skutečně nacházejí oproti těmto v nevýhodnějším postavení. Zde se dostávám k jedné ze zásadních navrhovaných změn, kde mi inspirací byla úprava bulharská, chorvatská, rumunská, litevská, či slovinská. Jde o institut, který jsem nazval jako „občansko-institucionální“ kandidáti, a který spočívá v tom, že na jedné straně připouští kandidáty navrhované politickými stranami, avšak zároveň jim ukládá povinnost shromáždit zpravidla stejný počet podpisů občanů pod svoji kandidaturu, jako kandidátům občanským.

Další námitky spojené s problematikou institucionálních kandidátů, zejména námitka na údajně nepřípustnou kombinaci prvků přímé a nepřímé účasti občanů, nebo chybějícího mandátu poslanců a senátorů pro nominaci kandidáta v roce 2013, bylo opět nutno jako neodůvodněné odmítnout.

Poslední řešenou otázkou druhé kapitoly byla lhůta pro podání opravného prostředku při odmítnutí kandidátní listiny Ministerstvem vnitra. Dvoudenní lhůta zde byla napadána jako příliš krátká, nicméně ve srovnání se zbylými úpravami se ukázala jako pro tento případ typická. Naopak ojedinělá se ukázala být lhůta 15 dnů pro rozhodnutí o takové stížnosti. Mám však za to, že v tomto případě není třeba se ohlížet na vzory jinde a je lépe trvat na řádném, byť o pár dnů delším, přezkumu každé takové stížnosti.

Tématem třetí kapitoly mé práce byla otázka financování prezidentských kampaní. Vzhledem k tomu, že česká úprava této problematice nevěnuje takřka žádnou pozornost, byl zde objem navrhovaných změn nejvyšší.

Na úvod navrhovaná změna se týká povahy volebního výboru kandidáta. Ten by se měl podle mého názoru po vzoru řady zahraničních úprav transformovat v jedinou osobu, která bude plně odpovědná za financování kampaně. Stávající stav nejasně vymezených kompetencí a odpovědnosti v samotném volebním výboru považuji za nešťastný. Tato změna by také souvisela s podstatně širším pojetím pravomocí takového finančního zástupce, který by se po vzoru úpravy irské, polské, litevské, či rumunské měl proměnit v klíčový subjekt financování kampaně, který odpovídá za dodržování všech zákonných pravidel financování a za tím účelem schvaluje a eviduje veškeré dary, výdaje apod.

Snad největším tématem v oblasti financování kampaně je otázka darů. Ve snaze zajistit co možná nejvíce transparentní financování kampaní, spojené s požadavkem na udržení nezávislosti každého kandidáta na soukromých dárcích, navrhuji i v souladu s vývojem v Evropě z posledních let zcela zakázat přijímání darů od právnických osob, zahraničních subjektů, veřejných institucí apod. Nejjednodušší řešení přináší v tomto směru úprava polská a litevská, které namísto dlouhých výčtů zakázaných typů dárců přináší pravidlo, že jediným přípustným typem dárce je fyzická osoba. Zároveň s tím je myslím vhodné stanovit určitou maximální výši daru od jednoho subjektu. S přihlédnutím k výši této částky v zahraničních úpravách navrhuji jako horní hranici stanovit 300 000 Kč. K diskuzi je pak návrh na povinnost dárců prokazovat původ darovaných prostředků, jestliže jejich výše přesáhne např. 150 000 Kč.

Kompensaci snížených darů v důsledku změn navrhovaných v předchozím odstavci by mohly přinést státní příspěvky na vedení kampaně. Za jejich hlavní přednost

považují opět podporu nezávislosti kandidátů na soukromých dárcích. Konkrétní formu takových příspěvků je možno zvolit např. podle úpravy chorvatské, či bulharské, tedy buď jako podporu před volbami, nebo až po nich, v závislosti na dosaženém výsledku.

Druhou velkou oblast kapitoly financování představuje regulace výdajů na kampaň. Pokud jde o maximální výši výdajů, ta se mi v České republice jeví i ve srovnání s dalšími porovnávanými zeměmi jako přiměřená. Navrhuji však jasně vymezit rozhodné období pro určení, zda jde o výdaj učiněný v rámci kampaně, a to po vzoru úpravy finské a portugalské s tím, že taková lhůta by mohla činit pouze 90 dnů přede dnem voleb.

Za jeden z klíčových bodů i s ohledem na praxi roku 2013 považují regulovat dary a výdaje činěné prostřednictvím třetích osob. Revoluci na celoevropské úrovni přinesla úprava slovenská. Základní myšlenka spočívá v tom, že jakékoliv subjekty hodlající hradit za kandidáta určité výdaje, nebo poskytovat mu bezplatně určité služby (vyjma dobrovolníků v úzkém smyslu), musejí být registrovány u volební komise. Jejich činnost je pak omezena co do objemu takto poskytnutých prostředků a je také veřejně známá a dohledatelná.

Konečně pokud jde o zajištění kontroly financování, navrhuji se zaměřit především na kontrolu průběžnou po vzoru úpravy slovenské, či chorvatské. Právě v nedostatku průběžných kontrolních mechanismů totiž spatřuji největší deficit. Tato změna by měla být doplněna rovněž rozšířenou evidenční a informační povinností přenesenou na finančního zástupce kandidáta, jak o něm bylo hovořeno výše, zejména pokud jde o evidenci a dohledatelnost všech příjmů a výdajů. Kontrola následná by pak rovněž měla doznat výrazných změn. Jde zejména o přenesení kontrolních pravomocí z Mandátového a imunitního výboru Senátu na NKÚ a rozšíření seznamu sankcí za porušení stanovených pravidel.

V poslední kapitole věnované etickým aspektům kampaně jsem se zabýval v prvé řadě požadavkem na čestnost a poctivost kampaně. Navrhované změny se týkají především zavedení efektivních průběžných kontrolních mechanismů spojených s podstatně větší odpovědností subjektů, které se hrubým způsobem proviní proti dobrým mravům, čestnosti a poctivosti. V souvislosti s tím bude nutné rovněž rozšířit možnosti státní moci, jaký na zjištěná provinění regovat, neboť v okamžiku, kdy jediným přípustným řešením je zrušení voleb, stává se jakákoliv ochrana velmi

problematickou. Nutný bude ovšem také odlišný přístup NSS a ÚS k řešení této problematiky.

Vrátím-li se k problematice třetích osob popsané výše, její dopad by se měl projevit i do etické stránky tím, že kampaň by měl mít právo vést pouze kandidát a třetí osoby registrované u volební komise. Vhodný je dle mého názoru také absolutní zákaz vedení volební kampaně po dva dny předcházející volbě. Podobné excesy, jakých jsme byli svědky v roce 2013 v souvislosti s deníkem Blesk, by mohly být tímto eliminovány.

Další etické aspekty kampaně, jako prostor v rozhlasovém a televizním vysílání, nebo podmínky uveřejňování volebních průzkumů, splňují všeobecné standardy a česká úprava je v tomto směru dle mého názoru plně dostačující.

Poslední významnější navrhovanou změnou, která leží na pomezí finanční a etické stránky kampaně, tak může být zavedení povinnosti uveřejňovat ceny za služby poskytnuté kandidátům v rámci kampaně. To by mohlo být spojené taktéž s povinností dotčených subjektů poskytovat služby za stejné ceny všem kandidátům, tzn. vyloučení pochybných množstevních slev, jak jsme jimi svědky v roce 2013.

Na samý závěr lze uvést, že česká úprava volby prezidenta pochopitelně splňuje demokratické standardy a nelze se tak ztotožnit s názory stěžovatelů, kteří ji považovali za odporující Ústavě, popř. dalším předpisům. Z provedeného srovnání také plyne, že i co do počtu zaregistrovaných kandidátů se česká úprava řadí spíše k těm mírnějším, tzn., že vzhledem k ostatním porovnávaným zemím zde na registraci dosáhne, a prezidentské volby se nakonec účastní, nadprůměrně vysoký počet kandidátů. To však neznamená, že by tato úprava byla bez chyb. Ba naopak. Zejména otázka financování a etických aspektů kampaně je řešena jen velmi povrchně. V tomto směru musím bohužel konstatovat, že stávající úprava otevírá cestu kampaním, jako byla ta v roce 2013. Tedy kampaním, které budou díky své vyhrocenosti a netransparentnosti schopné opětovně velmi silně rozdělovat celou společnost. A právě rozdělení společnosti považuji za největší problém spojený s volbou prezidenta v České republice.

Obsah druhé části

Obsah druhé části	194
Příloha č. 1 Schéma rozboru + Česká republika	204
1 Česká republika	206
1.1 Obecné informace	206
1.1.1 Dotčené právní předpisy	206
1.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování.....	206
1.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu	206
1.1.4 Průběh volby	207
1.1.5 Požadavky na kandidaturu	208
1.1.6 Ostatní.....	209
1.2 Opravné prostředky	210
1.2.1 Průběžné prostředky kontroly	210
1.2.2 Kontrola po skončení voleb.....	211
1.3 Navrhování kandidátů	211
1.3.1 Obecné informace.....	211
1.3.2 Navrhovatelé- institucionální.....	211
1.3.3 Navrhovatelé- občané.....	212
1.3.4 Ostatní.....	214
1.4 Financování kampaně.....	214
1.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet	214
1.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše	216
1.4.3 Výdaje na kampaň.....	216
1.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.....	216
1.4.5 Ostatní.....	217
1.5 Etická stránka kampaně	217
2 Bulharsko	220
2.1 Obecné informace	220
2.1.1 Dotčené právní předpisy	220
2.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování.....	220
2.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu	220
2.1.4 Průběh volby	221
2.1.5 Požadavky na kandidaturu	221
2.1.6 Ostatní.....	222
2.2 Opravné prostředky	222
2.2.1 Průběžné prostředky kontroly	223

2.2.2	Kontrola po skončení voleb.....	223
2.3	Navrhování kandidátů	224
2.3.1	Obecné informace.....	224
2.3.2	Navrhovatelé- institucionální.....	224
2.3.3	Navrhovatelé- občané.....	225
2.3.4	Ostatní.....	227
2.4	Financování kampaně.....	228
2.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet	228
2.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	229
2.4.3	Výdaje na kampaň.....	230
2.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.....	231
2.4.5	Ostatní.....	232
2.5	Etická stránka kampaně	232
3	Finsko.....	236
3.1	Obecné informace	236
3.1.1	Dotčené právní předpisy	236
3.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování.....	236
3.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu	236
3.1.4	Průběh volby	237
3.1.5	Požadavky na kandidaturu.....	237
3.1.6	Ostatní.....	237
3.2	Opravné prostředky	237
3.2.1	Průběžné prostředky kontroly	237
3.2.2	Kontrola po skončení voleb.....	237
3.3	Navrhování kandidátů	238
3.3.1	Obecné informace.....	238
3.3.2	Navrhovatelé- institucionální.....	238
3.3.3	Navrhovatelé- občané.....	238
3.3.4	Ostatní.....	240
3.4	Financování kampaně.....	240
3.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet	241
3.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	241
3.4.3	Výdaje na kampaň.....	242
3.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.....	242
3.4.5	Ostatní.....	242
3.5	Etická stránka kampaně	243
4	Francie	244
4.1	Obecné informace	244
4.1.1	Dotčené právní předpisy	244

4.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování.....	244
4.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu	244
4.1.4	Průběh volby	244
4.1.5	Požadavky na kandidaturu	245
4.1.6	Ostatní.....	245
4.2	Opravné prostředky	245
4.2.1	Průběžné prostředky kontroly	245
4.2.2	Kontrola po skončení voleb.....	246
4.3	Navrhování kandidátů	246
4.3.1	Obecné informace.....	246
4.3.2	Navrhovatelé- institucionální.....	246
4.3.3	Navrhovatelé- občané.....	247
4.3.4	Ostatní.....	247
4.4	Financování kampaně.....	247
4.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet	247
4.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	248
4.4.3	Výdaje na kampaň.....	248
4.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.....	248
4.4.5	Ostatní.....	248
4.5	Etická stránka kampaně	248
5	Chorvatsko	249
5.1	Obecné informace	249
5.1.1	Dotčené právní předpisy	249
5.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování.....	249
5.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu	249
5.1.4	Průběh volby	249
5.1.5	Požadavky na kandidaturu	250
5.1.6	Ostatní.....	250
5.2	Opravné prostředky	250
5.2.1	Průběžné prostředky kontroly	250
5.2.2	Kontrola po skončení voleb.....	251
5.3	Navrhování kandidátů	251
5.3.1	Obecné informace.....	251
5.3.2	Navrhovatelé- institucionální.....	252
5.3.3	Navrhovatelé- občané.....	252
5.3.4	Ostatní.....	253
5.4	Financování kampaně.....	253
5.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet	253
5.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	254

5.4.3	Výdaje na kampaň.....	256
5.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.....	256
5.4.5	Ostatní.....	258
5.4.6	Etická stránka kampaně	259
6	Irsko.....	261
6.1	Obecné informace	261
6.1.1	Dotčené právní předpisy	261
6.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování.....	261
6.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu	261
6.1.4	Průběh volby	262
6.1.5	Požadavky na kandidaturu	262
6.1.6	Ostatní.....	263
6.2	Opravné prostředky	263
6.2.1	Průběžné prostředky kontroly	263
6.2.2	Kontrola po skončení voleb (LIBER 1,269 euro)	263
6.3	Navrhování kandidátů	263
6.3.1	Obecné informace.....	263
6.3.2	Navrhovatelé- institucionální.....	264
6.3.3	Navrhovatelé- občanští.....	265
6.3.4	Ostatní.....	265
6.4	Financování kampaně.....	265
6.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet	266
6.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	267
6.4.3	Výdaje na kampaň.....	268
6.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.....	270
6.4.5	Ostatní.....	270
6.5	Etická stránka kampaně	271
7	Kypr.....	272
7.1	Obecné informace	272
7.1.1	Dotčené právní předpisy	272
7.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování.....	272
7.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu	272
7.1.4	Průběh volby	272
7.1.5	Požadavky na kandidaturu	273
7.1.6	Ostatní.....	273
7.2	Opravné prostředky	274
7.2.1	Průběžné prostředky kontroly	274
7.2.2	Kontrola po skončení voleb.....	274
7.3	Navrhování kandidátů	274

7.3.1	Obecné informace.....	274
7.3.2	Navrhovatelé- institucionální.....	274
7.3.3	Navrhovatelé- občané.....	274
7.3.4	Ostatní.....	275
7.4	Financování kampaně.....	275
7.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet	275
7.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	275
7.4.3	Výdaje na kampaň.....	276
7.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.....	276
7.4.5	Ostatní.....	276
7.5	Etická stránka kampaně	276
8	Litva.....	277
8.1	Obecné informace	277
8.1.1	Dotčené právní předpisy	277
8.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování.....	277
8.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu	277
8.1.4	Průběh volby	278
8.1.5	Požadavky na kandidaturu	278
8.1.6	Ostatní.....	279
8.2	Opravné prostředky	279
8.2.1	Průběžné prostředky kontroly	279
8.2.2	Kontrola po skončení voleb.....	280
8.3	Navrhování kandidátů	281
8.3.1	Obecné informace.....	281
8.3.2	Navrhovatelé- institucionální.....	281
8.3.3	Navrhovatelé- občané.....	281
8.3.4	Ostatní.....	283
8.4	Financování kampaně.....	284
8.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet	285
8.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	286
8.4.3	Výdaje na kampaň.....	288
8.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.....	289
8.4.5	Ostatní.....	291
8.5	Etická stránka kampaně	291
9	Polsko.....	295
9.1	Obecné informace	295
9.1.1	Dotčené právní předpisy	295
9.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování.....	295
9.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu	295

9.1.4	Průběh volby	295
9.1.5	Požadavky na kandidaturu	296
9.1.6	Ostatní	296
9.2	Opravné prostředky	297
9.2.1	Průběžné prostředky kontroly	297
9.2.2	Kontrola po skončení voleb	297
9.3	Navrhování kandidátů	298
9.3.1	Obecné informace	298
9.3.2	Navrhovatelé- institucionální	298
9.3.3	Navrhovatelé- občané	298
9.3.4	Ostatní	300
9.4	Financování kampaně	300
9.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet	300
9.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	301
9.4.3	Výdaje na kampaň	302
9.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod	303
9.4.5	Ostatní	304
9.5	Etická stránka kampaně	305
10	Portugalsko	307
10.1	Obecné informace	307
10.1.1	Dotčené právní předpisy	307
10.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování	307
10.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu	307
10.1.4	Průběh volby	308
10.1.5	Požadavky na kandidaturu	308
10.1.6	Ostatní	308
10.2	Opravné prostředky	309
10.2.1	Průběžné prostředky kontroly	309
10.2.2	Kontrola po skončení voleb	309
10.3	Navrhování kandidátů	309
10.3.1	Obecné informace	309
10.3.2	Navrhovatelé- institucionální	309
10.3.3	Navrhovatelé- občané	309
10.3.4	Ostatní	310
10.4	Financování kampaně	310
10.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet	311
10.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	311
10.4.3	Výdaje na kampaň	312
10.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod	312

10.4.5	Ostatní	313
10.5	Etická stránka kampaně	314
11	Rakousko	317
11.1	Obecné informace	317
11.1.1	Dotčené právní předpisy.....	317
11.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování	317
11.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlašující volbu	317
11.1.4	Průběh volby.....	318
11.1.5	Požadavky na kandidaturu.....	318
11.1.6	Ostatní	319
11.2	Opravné prostředky	319
11.2.1	Průběžné prostředky kontroly	319
11.2.2	Kontrola po skončení voleb	320
11.3	Navrhování kandidátů	320
11.3.1	Obecné informace	320
11.3.2	Navrhovatelé- institucionální	320
11.3.3	Navrhovatelé- občané	320
11.3.4	Ostatní	322
11.4	Financování kampaně.....	323
11.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet.....	323
11.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	324
11.4.3	Výdaje na kampaň	325
11.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.	325
11.4.5	Ostatní	326
11.5	Etická stránka kampaně	326
12	Rumunsko	328
12.1	Obecné informace	328
12.1.1	Dotčené právní předpisy.....	328
12.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování	328
12.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlašující volbu	328
12.1.4	Průběh volby.....	329
12.1.5	Požadavky na kandidaturu.....	329
12.1.6	Ostatní	329
12.2	Opravné prostředky	330
12.2.1	Průběžné prostředky kontroly	330
12.2.2	Kontrola po skončení voleb	330
12.3	Navrhování kandidátů	330
12.3.1	Obecné informace	330
12.3.2	Navrhovatelé- institucionální	331

12.3.3	Navrhovatelé- občané	331
12.3.4	Ostatní	332
12.4	Financování kampaně.....	333
12.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet.....	334
12.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	334
12.4.3	Výdaje na kampaň	335
12.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.	335
12.4.5	Ostatní	336
12.5	Etická stránka kampaně	336
13	Slovensko	339
13.1	Obecné informace	339
13.1.1	Dotčené právní předpisy.....	339
13.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování	339
13.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlašující volbu	340
13.1.4	Průběh volby.....	340
13.1.5	Požadavky na kandidaturu.....	341
13.1.6	Ostatní	341
13.2	Opravné prostředky	342
13.2.1	Průběžné prostředky kontroly	342
13.2.2	Kontrola po skončení voleb	342
13.3	Navrhování kandidátů	342
13.3.1	Obecné informace	342
13.3.2	Navrhovatelé- institucionální	342
13.3.3	Navrhovatelé- občané	342
13.3.4	Ostatní	343
13.4	Financování kampaně.....	344
13.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet.....	344
13.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	344
13.4.3	Výdaje na kampaň	345
13.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.	348
13.4.5	Ostatní	349
13.5	Etická stránka kampaně	351
14	Slovinsko.....	353
14.1	Obecné informace	353
14.1.1	Dotčené právní předpisy.....	353
14.1.2	Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování	353
14.1.3	Termín konání voleb, subjekt vyhlašující volbu	353
14.1.4	Průběh volby.....	354
14.1.5	Požadavky na kandidaturu.....	354

14.1.6	Ostatní	354
14.2	Opravné prostředky	355
14.2.1	Průběžné prostředky kontroly	355
14.2.2	Kontrola po skončení voleb	355
14.3	Navrhování kandidátů	355
14.3.1	Obecné informace	355
14.3.2	Navrhovatelé- institucionální	355
14.3.3	Navrhovatelé- občané	356
14.3.4	Ostatní	357
14.4	Financování kampaně.....	357
14.4.1	Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet.....	358
14.4.2	Dary, jejich omezení, maximální výše	358
14.4.3	Výdaje na kampaň	359
14.4.4	Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.	360
14.4.5	Ostatní	362
14.5	Etická stránka kampaně	363
15	Judikatura - navrhování kandidátů.....	366
15.1	Navrhování kandidátů: česká úprava a vymezení problému.....	366
15.2	Přezkumné a opravné prostředky v oblasti navrhování kandidátů.....	366
15.3	Požadavek 50 000 podpisů pod peticí.....	367
15.3.1	Stížnost P. Cibulky.....	368
15.3.2	Stížnost T. Okamury.....	370
15.3.3	Stížnost J. Kessnera.....	372
15.4	Poslanci a senátoři jako navrhovatelé.....	373
15.4.1	Stížnost P. Cibulky.....	373
15.4.2	Stížnost T. Okamury.....	374
15.4.3	Stížnost J. Kessnera.....	375
15.4.4	Stížnost K. Světničky	375
15.5	Chybovost petic	376
15.5.1	Stížnost J. Bobošíkové.....	377
15.5.2	Stížnost P. Cibulky.....	379
15.5.3	Stížnost T. Okamury.....	380
15.5.4	Stížnost K. Světničky	385
16	Judikatura – etická pravidla kampaně.....	386
16.1	Etická pravidla kampaně: česká úprava a vymezení problému.....	386
16.2	Přezkumné a opravné prostředky v oblasti etických pravidel kampaně	386
16.3	Případ P. K.	387
16.4	Případ J. Š.	390
	Seznam zkratk	394

Seznam příloh:	397
Seznam tabulek:	398
Seznam literatury	399
Seznam použitých legislativních dokumentů	415
Abstrakt	419
Abstract.....	420

Schéma rozboru jednotlivých zemí

Celá druhá část mé práce byla zpracována jako rozbor čtrnácti porovnávaných států. Problém však samozřejmě je, že shromáždění takového většího počtu informací na jednom místě by nebylo příliš přehledné. Domnívám se tedy, že by se čtenář mohl v jisté fázi začít v informacích, různých orgánech a postupech jednotlivých zemí ztrácet. To je dáno také tím, že jednotlivé právní řády operují velmi často se zcela odlišnými právními termíny, jinou soustavou institucí apod. Za tím účelem a s ohledem na komparativní stránku věci tak považuji za vhodnější, pokud budou jednotlivé systémy snadněji srovnatelné v rámci hledání pod stejným „heslem“, např. „Navrhovatelé-občané“, než aby bylo nutno v souvislém a někdy dosti nepřehledném textu sbírat postupně informace hledaném institutu.

Z toho důvodu jsem se rozhodl vytvořit následující obecné schéma, do kterého byla následně zapracována každá z porovnávaných úprav. Schéma by tedy mělo pomoci nalézt vzájemně porovnatelné části úpravy. Tak např. bod 3.2. „*Navrhovatelé institucionální*“, by měl být porovnatelný napříč všemi úpravami, ačkoliv každá z nich tento institut zavádí s odlišnými podmínkami, nebo jej nezavádí vůbec. V takovém případě bude v bodě „*Navrhovatelé institucionální*“ alespoň uvedeno, že v dané úpravě se takový institut nenachází. Podobně tak u všech ostatních bodů. V této druhé části práce jsem se tedy snažil především o přehlednost, což sebou přineslo jistou schematičnost na úkor „čtivosti“ takového textu. Schéma použité na všechny z úprav je tedy následující:

1. Obecné informace

- 1.1. Dotčené právní předpisy
- 1.2. Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování
- 1.3. Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu
- 1.4. Průběh volby
- 1.5. Požadavky na kandidaturu
- 1.6. Ostatní

2. Opravné prostředky
 - 2.1 Průběžné prostředky kontroly
 - 2.2. Kontrola po skončení voleb
3. Navrhování kandidátů
 - 3.1. Obecné informace
 - 3.2. Navrhovatelé- institucionální
 - 3.3. Navrhovatelé- občané
 - 3.4. Ostatní
4. Financování kampaně
 - 4.1. Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet
 - 4.2. Dary, jejich omezení, maximální výše
 - 4.2. Výdaje na kampaň
 - 4.3. Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.
 - 4.4. Ostatní
5. Etická stránka kampaně

1 Česká republika

Česká republika je tedy prvním z rozebíraných států, ostatní jsou již řazeny v abecedním pořadí. Schéma přitom vychází z toho popsaného o několik řádků výše.

1.1 Obecné informace

1.1.1 Dotčené právní předpisy

Základním předpisem upravujícím postavení prezidenta republiky je ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky (dále jen Ústava ČR), konkrétně je funkce prezidenta upravena v hlavě třetí pod názvem Prezident republiky, a to v článcích 54-66. Dalším klíčovým předpisem je zákon o volbě prezidenta republiky (ZVPR) č. 275/2012 Sb. Dále využit byl také tiskový zákon č. 46/2000 Sb. (dále jen TZ), zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání č. 231/2001 Sb. (dále jen ZRTV), zákon soudní řád správní č.150/2002 Sb. (dále jen SŘS).

1.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Prezident republiky je volen v přímých volbách (Čl. 54 Ústavy ČR) na období 5 let (Čl. 55 Ústavy ČR), přičemž nikdo nesmí být zvolen více než dvakrát za sebou (Čl. 57 Ústavy ČR). To by mělo být vykládáno tak, že za prezidenta nelze zvolit nikoho, kdo již v minulosti vykonával dvě za sebou jdoucí volební období. To plyne z důvodové zprávy, která uvádí: „Není přitom rozhodné, zda funkci prezidenta vykonává v době vyhlášení volby prezidenta nebo jde o funkci vykonávanou v předcházejících volebních obdobích¹.”

1.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu

Volba prezidenta se koná v posledních 60 dnech volebního období úřadujícího prezidenta, nejpozději však 30 dnů před uplynutím tohoto volebního období. Pokud by se uvolnil úřad prezidenta předčasně, musí se volba nového konat do 90 dnů (Čl. 56 Ústavy ČR), což platí i pro případ, že zvolený kandidát zemře před složením slibu, odmítne-li složit slib nebo jej složí s výhradou a také pokud by bylo rozhodnuto o

neplatnosti voleb prezidenta (§ 59 ZVPR ČR). Volby v obou případech vyhláší předseda Senátu, popř. předseda Poslanecké sněmovny pokud by funkce předsedy Senátu nebyla právě obsazena, a to alespoň 90 dnů před jejich konáním (Čl. 56 Ústavy ČR). Osoba předsedy Senátu byla přitom zvolena kvůli tomu, že Senát je konstruován jako permanentně činný a nerozpustitelný orgán². Vyhlášení je provedeno uveřejněním příslušného rozhodnutí ve Sbírce zákonů. V případě předčasného uvolnění úřadu musí předseda Senátu volby vyhlásit nejpozději do 10 dnů po takové události a zároveň nejpozději 80 dnů před jejím konáním. Na tomto místě je dle mého názoru lhůta „nejpozději 80 dnů“ uvedena v Ústavě zbytečně, neboť jestliže se volba v případě předčasného uvolnění úřadu musí konat nejpozději do 90 dnů a nejpozději do 10 dnů po takové události je třeba takovou volbu vyhlásit, pak je implicitně zřejmé, že musí být zákonitě dodržena i ona lhůta nejpozději 80 dnů před volbou (Čl. 56 Ústavy ČR).

1.1.4 Průběh volby

Česká úprava přejala dvoukolový systém volby prezidenta bez výraznějších modifikací. Prezidentem je tedy zvolen ten kandidát, který v prvním kole obdrží nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů (Čl. 56 Ústavy ČR). Pokud takový kandidát není, koná se za 14 dnů po začátku prvního kola druhé kolo, do kterého postupují dva kandidáti, kteří získali v prvním kole nejvyšší počet hlasů (Čl. 56 Ústavy ČR). Pokud se na prvním místě umístilo více kandidátů se stejným počtem hlasů, postupují do druhého kola všichni tito kandidáti pouze z prvního místa. Pokud dojde ke shodě v počtu získaných hlasů u kandidátů na druhém místě, postupují do druhého kola kandidát z prvního místa a všichni kandidáti z místa druhého (§59 ZVPR ČR). V tomto směru by bylo dle mého názoru vhodné upravit text Ústavy, kde je shodný počet obdržených hlasů řešen v Čl. 56 následovně:

(2) Prezidentem republiky je zvolen kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů. Není-li takový kandidát, koná se za čtrnáct dnů po začátku prvního kola volby druhé kolo volby, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola volby. Při rovnosti hlasů postupují do druhého kola volby

¹ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), str. 51. In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012.

všichni kandidáti, kteří v prvním kole volby získali nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů, a nejsou-li takoví kandidáti alespoň dva, postupují i kandidáti, kteří obdrželi druhý nejvyšší počet platných hlasů oprávněných voličů.

Zvolenou formulaci považuji za poněkud nešťastnou a nejednoznačnou, což vyniká zejména při srovnání s podstatně zdařilejší formulací v § 59 ZVPR ČR.

Pro případ že by se kandidát postupující do druhého kola vzdal své kandidatury, popř. přestal splňovat podmínky volitelnosti, postupuje do druhého kola kandidát, jenž získal další nejvyšší počet hlasů. Druhé kolo se koná i v případě, že by se ho účastnil pouze jeden kandidát (Čl. 56 Ústavy ČR). V tomto směru je však zajímavé, že není-li podána žádná nebo pouze jedna kandidátní listina, nebo není-li zaregistrována žádná nebo pouze jedna kandidátní listina, koná se nová volba prezidenta (§59 ZVPR ČR). Z toho tedy plyne, že ačkoliv ve druhém kole se již může rozhodovat pouze o jednom kandidátovi, pro kolo první taková možnost nepřipadá v úvahu a prvního kola se tak musí účastnit vždy dva kandidáti.

Prezidentem se pak ve všech případech stává ten, kdo získá ve druhém kole nejvyšší počet hlasů. Pokud by opět došlo k jejich rovnosti, prezident není zvolen a bude vyhlášena nová volba. (Čl. 56 Ústavy ČR).

Nová volba prezidenta se tedy koná v případě, že prezident není zvolen z důvodů příčin uvedených výše, nebo pokud zvolený kandidát zemře před tím, než složil slib, nebo složil-li jej s výhradou, nebo pokud by soud rozhodl o neplatnosti voleb (§ 59 ZVPR ČR). Novou volbou se přitom rozumí opakování celého procesu, tzn. i s možností registrace nových kandidátů. Volbu vyhláší i zde předseda Senátu a to do 10 dnů od jedné ze zmíněných událostí takovým způsobem, aby se konala nejpozději do 90 dnů po jejím vyhlášení. Obdobným způsobem je možno opakovat i jen část voleb, pokud tak rozhodl soud (§ 59 ZVPR ČR).

1.1.5 Požadavky na kandidaturu

Prezidentem může být zvolen občan, který je volitelný do Senátu (Čl. 56 Ústavy ČR), přičemž do Senátu je volitelný občan České republiky starší 40 let, který má právo volit (Čl. 19 Ústavy ČR). Toto právo volit pak již další podmínku neobsahuje, neboť je

² Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), str. 49. In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012.

vázáno pouze na občanství a dosažení 18 let věku. ZVPR ČR však ve svém §5 uvádí, že překážkou v právu být volen je zbavení způsobilosti k právním úkonům podle občanského zákoníku 40/1964 Sb. To je zajímavé jednak z toho důvodu, že podzákoná norma tu troufám si říci odporuje normě ústavní, neboť Ústava stanoví podmínky pasivního volebního práva zcela jasně, a druhou spornou věcí je samotný fakt, že nový občanský zákoník 89/2012 již institut zbavení způsobilosti k právním úkonům nezná a je možné již pouze tzv. omezení svéprávnosti. Na jedné straně nelze pominout fakt, že zdravotní stav dotyčných osob se s přijetím nového občanského zákoníku nijak nezlepšil a tudíž požadavek, aby tyto osoby nemohly kandidovat, zde zůstává stejný. Na druhé straně podle stávající úpravy tyto osoby kandidovat dle mého názoru mohou, neboť §5 je v současnosti nepoužitelný. Jistým vodítkem pro řešení situace by mohl být v tomto směru náleží Ústavního soudu ze dne 12. července 2010 sp. zn. IV. ÚS 3102/08, kde se ÚS vyslovil právě pro to, aby osoby, jež byly dle tehdejších norem zbaveny způsobilosti k právním úkonům, nebyly paušálně vyloučeny z aktivního volebního práva, ale aby soudy posuzovaly každý případ zvláště. To myslím odpovídá současnému pojetí omezené svéprávnosti, kde žádnou hranici pro stanovení přípustnosti/ nepřípustnosti kandidatury zřejmě nelze stanovit a bude tak na soudech, aby v rozhodnutí o tomto omezení svéprávnosti stanovily míru omezení i s ohledem na politická práva jako aktivní a pasivní volební právo.

1.1.6 Ostatní

Organizaci voleb v České republice Státní volební komise (dále jen SVK). Jedná se o stálý volební orgán, který koordinuje samotné provedení voleb (§7 ZVPR ČR). V jejím čele stojí Ministr vnitra, zástupce ČSÚ, Kanceláře prezidenta republiky a náměstkyně ministerstva zahraničních věcí, spravedlnosti, financí, zdravotnictví, obrany, práce a sociálních věcí³. Z uvedeného je tak zřejmé, že na rozdíl od jiných zemí není v českém případě dán u SVK takřka žádný důraz na její odbornost a její personální obsazení je především politické, což nepovažuji za právě šťastné řešení. Jedná se nicméně o orgán bez přímých kontrolních pravomocí, takže z hlediska kontroly kampaně není příliš významná.

³ OBSE. Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb. Varšava, 2013. str. 5

Podstatně větší roli vzhledem ke zkoumané problematice sehrává Ministerstvo vnitra, které má na starosti mimo jiné registrace kandidátních listin (§8 ZVPR ČR). Výběr ministerstva jako orgánu schvalujícího kandidátské listiny byl zdůvodněn tím, že vzhledem k tomu že pro prezidentské volby se Česká republika považuje za jeden volební obvod, je vhodné, aby registraci prováděl ústřední správní úřad⁴. Vzhledem k tomu že SVK má na starosti dohled na přípravou a průběhem voleb, bylo by podle důvodové zprávy nevhodné, aby se sama podílela na volebních úkolech, na něž sama dohlíží⁵. Uvedené zdůvodnění považuji za nešťastné. V prvé řadě je třeba si uvědomit, Ministerstvo vnitra je orgánem výkonné moci. Z toho plyne, že takový orgán z podstaty věci nemůže být nezávislý. Uváděný střet zájmů ze strany SVK dle mého soudu není na místě, neboť SVK není v současné době tím, kdo by kontroloval postup Ministerstva vnitra při procesu registrace listin. Kontrolu v tomto případě vykonává Nejvyšší správní soud (§68 ZVPR ČR), viz dále. Jinak řečeno, pokud by SVK měla v pravomoci registraci kandidátů, pak by nevykonávala činnost, nad kterou dohlíží, jak se to snaží tvrdit důvodová zpráva.

Orgány, které projednávají přestupky a jiné správní delikty při porušení pravidel volební kampaně, jsou krajské úřady (§11 ZVPR ČR). Zvolení krajského úřadu má odpovídat úpravě v zákoně o přestupcích č. 200/1990 Sb.⁶, takže uvedené přestupky jsou řazeny na roveň jakýmkoliv jiným přestupkům podle přestupkového a dalších zvláštních zákonů.

1.2 Opravné prostředky

1.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Proti rozhodnutí o odmítnutí, nebo naopak rozhodnutí o zaregistrování kandidátní listiny mohou navrhovatelé a kandidáti podat stížnost do 2 pracovních dnů od doručení

⁴ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), str. 52. In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012.

⁵ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), str. 57. In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012.

⁶ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), str. 73. In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012.

takového rozhodnutí (§65 ZVPR ČR). O stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§68 ZVPR ČR).

Kandidát se může rovněž domáhat, aby soud rozhodl o porušení pravidel financování volební kampaně, a to buď přijetím plnění, u kterého není znám jeho původ, překročením maximální částky výdajů na volební kampaň, nebo nesplněním povinnosti vést řádné účetnictví o volební kampani a následně jej uveřejnit. Lhůta pro podání návrhu je nejpozději do 60 dnů ode dne zveřejnění vyúčtování volební kampaně, nebo do 60 dnů ode, kdy být zveřejněno mělo (§67 ZVPR ČR). Ve věci rozhoduje Městský soud v Praze (§68 ZVPR ČR).

1.2.2 Kontrola po skončení voleb

Po skončení voleb je přípustné podání návrhu na neplatnost volby prezidenta. Takový návrh může podat každý volič a také ti, kdo kandidáta navrhli. Lhůta pro podání návrhu činí 7 dnů po vyhlášení výsledku voleb Státní volební komisí. Podmínkou přitom je, že zákon měl být porušen takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby prezidenta (§66 ZVPR ČR). O stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§68 ZVPR ČR) a rozhodnout musí do 20 dnů ode dne podání návrhu (§ 90 SŘS).

1.3 Navrhování kandidátů

1.3.1 Obecné informace

Navrhovat kandidáta může buď občan, jehož návrh podpoří petice podepsaná alespoň 50 000 občany České republiky, nebo alespoň 20 poslanců či 10 senátorů (Čl. 56 Ústavy ČR).

1.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Jak bylo řečeno, kandidátní listinu může podat nejméně 20 poslanců, nebo nejméně 10 senátorů. Pokud uvážíme, že Poslanecká sněmovna je složena z 200 poslanců a Senát z 81 senátorů, a jestliže vyjádříme tyto počty procentuálně, pak zjistíme, že kandidát musí pro svoji podporu získat alespoň 10 % všech poslanců a 12.5 % všech senátorů. Každý z poslanců a senátorů přitom může podpořit pouze jednoho kandidáta (§21 ZVPR ČR). Tito zákonodárci musí v jimi podávané kandidátní listině

uvést svá jména a příjmení s uvedením údaje, že se jedná o poslance nebo senátora, a musí připojit své podpisy (§25 ZVPR ČR).

1.3.3 Navrhovatelé- občané

Druhým způsobem je tedy navržení kandidáta občanem ČR, který dosáhl věku 18 let a jehož návrh podpoří petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky (§21 ZVPR ČR), což jsou ti občané, kteří alespoň dosáhli věku 18 let a nemají zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidí, nebo nejsou zbaveni způsobilosti k právním úkonům⁷ (§4 ZVPR ČR). Tímto způsobem může občan navrhnout i sám sebe⁸. Takový navrhující občan pak musí na kandidátní listinu uvést své příjmení a datum narození s uvedením adresy místa trvalého pobytu a musí doplnit svůj podpis (§25 ZVPR ČR). Pokud jde o požadavek připojit petici s 50 000 podpisů, pak jestliže vyjdeme z toho, že při poslední prezidentské volbě bylo v České republice 8 435 522⁹ registrovaných voličů, pak zákon vyžaduje pro podporu kandidatury získání 0,59 % těchto voličů, což je vzhledem k průměru 0,44 požadavek spíše vyšší. Velmi zajímavá je v tomto směru důvodová zpráva která uvádí: „...vychází se z toho, že je nutno stanovit takový počet, který bude deklarovat dostatečně silnou podporu kandidáta a zamezí nadměrnému užívání tohoto práva“. Na uvedeném by nebylo nic tak zajímavého až do té chvíle než zjistíme, že důvodová zpráva v té době počítala s požadavkem na 20 000 podpisů¹⁰.

Voliči přitom musejí na podpisové archy uvádět následující údaje: jméno, příjmení, datum narození a adresu místa trvalého pobytu a připojit vlastnoruční podpis (§25 ZVPR ČR).

Pro oba případy, tedy jak pro kandidáty „institucionální“, tak „občanské“ je společný následující postup. Kandidátní listinu je třeba podat nejpozději 66 dnů přede dnem volby prezidenta Ministerstvu vnitra. Dnem podání je zahájeno řízení o registraci, o čemž ministerstvo uvědomí příslušné volební zmocněnce, viz dále, nebo přímo

⁷ viz oddíl svéprávnost v první části práce.

⁸ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), str. 57. In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012.

⁹ Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11.01. – 12.01.2013. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Volby.cz* [online]. 2012 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/prez2013/pe2?xjazyk=CZ>

¹⁰ Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: 2009, str. 8, č. 747.

navrhujícího občana (§21 ZVPR ČR). V kandidátní listině musí být kromě výše popsaných údajů o navrhovatelích uvedeno jméno a příjmení kandidáta, věk, povolání, případně titul, či příslušnost k politické straně. Ohledně zmocněnce a členů výboru musí být uvedena jejich jména, příjmení, data narození a adresy místa trvalého pobytu. Součástí kandidátní listiny musí být rovněž potvrzení o zřízení volebního účtu zmíněného výše (§25 ZVPR ČR). Ke dni podání kandidátní listiny má každý z kandidátů povinnost zřídit tzv. volební výbor (§23 ZVPR ČR), viz dále.

Ministerstvo vnitra provede přezkum ve lhůtě od 66 do 60 dnů přede dnem volby. Pokud kandidátní listina trpí vadami, vyzve Ministerstvo vnitra odstranění vad do 50 dnů přede dnem volby (§26 ZVPR ČR). Kontrolu údajů provádí Ministerstvo vnitra na náhodně vybraném vzorku 8500 občanů podepsaných na každé petici. Pokud přitom zjistí nesprávné údaje u méně než 3 % podepsaných občanů, nezapočte Ministerstvo vnitra tyto občany do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Pokud však MV uvedeným postupem zjistí u prvního vzorku 8500 občanů nesrovnalosti u 3 % a více, provede kontrolu u dalšího vzorku 8500 občanů. Pokud tento druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, nezapočte MV občany z obou kontrolních vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Pokud i druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 3 % a více, odečte MV od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích. Na tomto místě lze pouze konstatovat, že důvodová zpráva k tomu uvádí: (...) *například bude-li chybovost v obou kontrolních vzorcích takto zjištěná celkem 10 %, odečítá se 10 % občanů podepsaných na petici*“, což i s ohledem na průběh prezidentské volby nebyl právě šťastně formulovaný příklad¹¹.

Nejpozději do 49 dnů přede dnem volby Ministerstvo vnitra kandidátní listinu buď zaregistruje, nebo ji odmítne z důvodu nesplnění zákonných náležitostí. Nejpozději do 20 dnů přede dnem volby zveřejní na svých internetových stránkách Ministerstvo vnitra konečný seznam kandidátů, a to se zohledněním výsledků případných řízení před Nejvyšším správním soudem (§26 ZVPR ČR).

¹¹ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), str. 58. In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012.

1.3.4 Ostatní

Pokud srovnání můžeme uvést, že uvedené podmínky splnilo a jako prezidentský kandidát bylo zaregistrováno celkem 9 kandidátů, což je vzhledem k ostatním zemím číslo vyšší. Z těchto 9 kandidátů pak 3 byli navrženi poslanci, či senátory a šest měl status kandidátů občanských.¹² Z uvedených výsledků tak lze usuzovat, že při pohledu zvnějšku určitě nelze podmínky kladené na kandidáty českou úpravou hodnotit jako příliš přísné, minimálně ve srovnání s ostatními úpravami.

1.4 Financování kampaně

Právní úprava financování kampaně obsažená v ZVPR ČR je v českém případě nedostatečná a v tomto okamžiku neschopná zajistit transparentní financování volebních kampaní. To ostatně konstatuje ve své zprávě k proběhlým prezidentským volbám i OBSE: „I když zákon uvádí, že všechny zdroje, které kandidáti obdrželi před svojí registrací, musí být vloženy na volební účet, řada dotazovaných, včetně některých kandidátů, vyjádřila pochybnosti, že tomu tak skutečně bylo (...). Navíc minimálně tři kandidáti těžili z lidských zdrojů a organizačního zázemí svých politických stran, i když tyto zdroje nebyly uvedeny jako výdaje na volební kampaň, jak stanovuje zákon. Ačkoliv jsou kandidáti povinni zveřejnit veškeré účetnictví týkající se volební kampaně na svých internetových stránkách a předložit je Senátu (...), zákon neupravuje kontrolu těchto účetních výkazů postih za jejich nepředložení.“¹³

1.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Odpovědnost za financování volební kampaně nese v české úpravě tzv. volební výbor. Jeho členy, mohou být fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let, nebyly zbavené způsobilosti k právním úkonům¹⁴ a jsou takto označeni na kandidátní listině. Členem volebního výboru nemůže být sám kandidát na funkci prezidenta republiky. Výbor se

¹² Informace o kandidátech, kteří ve volbě prezidenta republiky kandidují. INFORMACE O KANDIDÁTECH, kteří ve volbě prezidenta republiky kandidují. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2012 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-kandidatech-keri-ve-volbe-prezidenta-republiky-kandiduji.aspx>

¹³ OBSE. Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb. Varšava, 2013. str. 2

¹⁴ Viz oddíl svéprávnost v první části práce.

přítom musí skládat nejméně ze 3 a nejvýše z 5 členů. Hlavním úkolem výboru je vedení a kontrola financování volební kampaně (§24 ZVPR ČR). Za tím účelem musí volební výbor pověřit vedením účetnictví jednoho ze svých členů. Za závazky volebního výboru, jenž má status účetní jednotky (§36 ZVPR ČR), nicméně odpovídají členové společně a nerozdílně (§24 ZVPR ČR).

Od členů volebního výboru je třeba odlišit tzv. zmocněnce. Tím může být fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a není zbavená způsobilosti k právním úkonům.¹⁵ Zmocněncem nemůže být sám kandidát na funkci prezidenta republiky. Zřízení zmocněnce je povinné v případě, že kandidáta navrhuje poslanci či senátoři, kteří musí úkony ve volebních věcech činit výhradně prostřednictvím takového zmocněnce. Navrhující občan však může tyto úkony činit jak prostřednictvím zmocněnce, tak i sám. Úkolem tohoto zmocněnce je spíše obecné zastupování kandidáta a pomoc s kandidaturou (§22 ZVPR ČR), takže je třeba jej odlišit od skupiny finančních zástupců či zmocněnců jak jsou upraveni v jiných zemích, kteří mají na starosti především zajištění správnosti financování kampaní. V případě české úpravy však roli těchto finančních zástupců nahrazuje tzv. volební výbor, viz výše..

Každý kandidát je povinen nejpozději ke dni podání kandidátní listiny zřídit zvláštní volební účet určený pro financování volební kampaně. Účet musí být veden u banky se sídlem na území České republiky nebo u české pobočky banky zahraniční. Prostřednictvím tohoto účtu musí být uskutečňovány veškeré finanční operace, jimiž se financuje volební kampaň. Prostředky na účtu pak lze užít pouze právě na financování volební kampaně. Ke dni podání kandidátní listiny zde musí být uvedeny veškeré finanční prostředky doposud vybrané na podporu daného kandidáta (§24 ZVPR ČR). Splnění této povinnosti však bylo zpochybněno. Vzhledem k tomu že někteří kandidáti odstartovali předvolební kampaň již na jaře roku 2012, vznikly pochybnosti, zda tito kandidáti na svých účtech uvedli skutečně všechny obdržené dary a výdaje na volební kampaň včetně těch, které byly učiněny takto před okamžikem jejich registrace.¹⁶ S prostředky na účtu pak nelze nakládat nejméně po dobu 120 dnů ode dne vyhlášení výsledků voleb, a také po dobu řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně. Po uplynutí této doby je možno převést nevyužité prostředky sociální,

¹⁵ Viz oddíl svéprávnost v první části práce.

¹⁶ OBSE. Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb. Varšava, 2013. str. 11

zdravotní, sportovní, ekologický, kulturní nebo jinak veřejně prospěšné účely, a dle úvahy kandidáta (§24 ZVPR ČR).

1.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Podmínky určující kdo může darovat prostředky na vedení volební kampaně nejsou v případě České republiky žádným způsobem stanoveny. Společně s Kyprem tak představuje ČR výjimku mezi 14 porovnávanými úpravami, neboť ve všech ostatních je otázka dárce a darů nějakým způsobem regulována.

1.4.3 Výdaje na kampaň

Za výdaj na volební kampaň se považuje součet všech finančních prostředků nebo jiných plnění ocenitelných penězi, které kandidát vynaloží na úhradu nákladů volební kampaně. Do těchto výdajů se započítávají i ty vynaložené přede dnem podání kandidátní listiny (§ 37 ZVPR ČR).

Výdaje na volební kampaň nesmí přesáhnout částku 40 000 000 Kč účastnil-li se kandidát pouze prvního kola volby a částku 50 000 000 Kč účastnil-li se kola prvního i druhého. Do této částky se přitom započítávají jak částky, které kandidát na funkci prezidenta republiky uhradil nebo má uhradit teprve v budoucnu, tak také částky, které uhradily nebo se za kandidáta zavázaly uhradit třetí osoby. Pro účely výpočtu uvedené maximální částky se výdajů započítávají i ta plnění, jež byla poskytnuta bezplatně a to vyčíslením jejich ceny obvyklé (§ 37 ZVPR ČR).

1.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

V prvé řadě je zde povinnost evidovat prostředky na kampaň na volebním účtu. Do 5 dnů ode dne registrace kandidátní listiny musí volební výbor na internetových stránkách kandidáta zveřejnit údaje o všech finančních prostředcích převedených na volební účet, a to pokud jde o původ těchto prostředků, včetně uvedení jména, příjmení, data narození a adresy místa pobytu u dárce fyzické osoby a uvedení obchodní firmy nebo názvu, sídla a identifikačního čísla u osoby právnické. Tytéž informace musí volební výbor zaslat Ministerstvu vnitra, které tyto informace zveřejní na svých internetových stránkách (§24 ZVPR ČR). Uvedené informace o finančních prostředcích

musí volební výbor evidovat rovněž v průběhu celého trvání kampaně. Stejná evidenční povinnost je pak dána i pro jiná plnění ocenitelná penězi (§36 ZVPR ČR).

Kromě uvedené průběžné evidence má volební výbor povinnost do 60 dnů ode dne vyhlášení výsledků uveřejnit na svých internetových stránkách veškeré účetnictví týkající se volební kampaně (§38 ZVPR ČR), přičemž toto účetnictví musí být vedeno v plném rozsahu podle zákona o účetnictví č. 563/ 1991 Sb. (§36 ZVPR ČR). Současně toto účetnictví zašle mandátovému a imunitnímu výboru Senátu (§38 ZVPR ČR). Stejným způsobem pak volební výbor uveřejní zprávu o převedení nevyužitých volebních prostředků na vybraný veřejně prospěšný účel, a to do 15 dnů od takového převodu (§38 ZVPR ČR).

1.4.5 Ostatní

Sankce za nedodržení pravidel financování volebních kampaní stanovuje SŘS ve svém §90a kde uvádí, že kandidát na funkci prezidenta se může domáhat toho, aby NSS rozhodl o porušení pravidel financování volební kampaně, a to:

- a) přijetím finančních prostředků nebo jiného plnění ocenitelného v penězích, u kterého není znám či uveden skutečný původ,
- b) překročením limitu výdajů na volební kampaň, nebo
- c) porušením povinnosti vést o financování volební kampaně účetnictví nebo je podle zveřejnit.

Pokud NSS konstatuje porušení pravidel financování volební kampaně, má současně uložit volebnímu výboru povinnost ve lhůtě minimálně 60 dnů odvést do státního rozpočtu částku odpovídající jeden a půl násobku částky,

- a) která odpovídá hodnotě přijatých finančních prostředků nebo jiných plnění ocenitelných v penězích, u kterých není znám či uveden skutečný původ
- b) o kterou byl překročen limit výdajů na volební kampaň, nebo
- c) jíž se týkalo porušení povinnosti vést o financování volební kampaně účetnictví nebo je podle zvláštního zákona zveřejnit.

1.5 Etická stránka kampaně

Pravidla vedení volební kampaně mají být podle důvodové zprávy vymezena záměrně obecně s tím, že bližší mantinely by měla stanovit až soudní judikatura¹⁷. V podstatě celá úprava etické stránky kampaně je obsažena v §36 VZPR ČR. Výjimku pak tvoří některá ustanovení zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání č. 231/2001 Sb., kde je provedena úprava nároku kandidátů na prostor v televizním a rozhlasovém vysílání.

Volební kampaní se rozumí jakákoli propagace kandidáta na funkci prezidenta republiky a volební agitace v jeho prospěch, zejména veřejné oznámení určené na jeho podporu nebo sloužící v jeho prospěch, včetně jakékoli doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata, pokud k takové propagaci nebo volební agitaci došlo nejdříve v den vyhlášení volby, anebo i před tímto dnem, jestliže taková propagace nebo agitace trvá i ke dni vyhlášení volby. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiného kandidáta na funkci prezidenta republiky (§36 VZPR ČR).

Volební kampaň má probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje (§36 VZPR ČR). Právě uvedený požadavek se stal podkladem pro mnoho stížností po proběhlé volbě prezidenta, a to i ve spojení s dalším pravidlem, a sice, že jakákoliv propagace skrze média musí obsahovat informaci o jejich zadavateli a zpracovateli, což platí i pro sdělení v neprospěch kteréhokoli kandidáta na funkci prezidenta republiky. Problematické však je že tyto stížnosti mohly být řešeny až po skončení voleb a to prostřednictvím zpochybnění platnosti celých voleb u NSS.¹⁸ Uvedený postup činí ochranu tohoto požadavku samozřejmě zcela neúčinnou.

Pro soukromá i veřejnoprávní média společně platí, že rozhlasové a televizní stanice nesmějí do svého vysílání zařadit placené sdělení politických stran, hnutí a nezávislých kandidátů na poslance, senátory, prezidenta republiky nebo členy zastupitelstva územního samosprávného celku (§48 ZRTV). Důraz je tedy kladen na slovo placené, což má jednoduše za následek, že žádný z kandidátů si nemohl koupit jakýkoliv prostor v televizi či rozhlase pro svoji politickou propagaci.

¹⁷ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), str. 63. In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012.

¹⁸ OBSE. Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb. Varšava, 2013. str. 15

Zákon poměrně přesně vymezuje nárok kandidátů na prostor v České televizi a Českém rozhlase. V době od 16 dne přede dnem voleb a do 48 hodin před dnem voleb mají kandidáti v České televizi a v Českém rozhlase bezplatně vyhrazených 5 hodin vysílacího času na každém z nich. V případě druhého kola se jedná o 1 hodinu vysílacího času na každém z nich. Tento čas se mezi kandidáty musí dělit rovným dílem (§36 VZPR ČR). Uvedený stav je však předmětem kritiky, neboť RRTV zveřejňuje své výsledky až několik týdnů po volbách.¹⁹ Na to RRTV uvádí, že takto zpožděně reaguje záměrně, aby nemohla být nařčena z cenzury. To ovšem na druhé straně jednoznačně podkovává účinnost existujících vynucovacích mechanismů.²⁰

Provozovatel vysílání je pak vždy povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivit a vyváženosti a aby nebyla jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě (§31 ZRTV).

Za účelem umožnění volební kampaně může starosta vyhradit plochu pro vylepení plakátů, přičemž možnost jejího využívání musí odpovídat zásadě rovnosti mezi kandidáty. Na rozdíl od některých úprav jiných zemí se zde však jedná pouze o možnost, nikoliv povinnost starosty (§36 VZPR ČR).

Volební průzkumy nesmí být podle české úpravy zveřejňovány od třetího dne přede dnem volby prezidenta až do ukončení hlasování. Porušení uvedeného pravidla je jako jediné (!) výslovně považováno za přestupek v případě, že pachatelem je fyzická osoba a za správní delikt, jestliže pachatelem je právnická osoba, nebo podnikající osoba fyzická (§36 VZPR ČR). Za takové porušení je pak možno uložit pokutu ve výši 30 000 Kč v případě osoby fyzické a 500 000 Kč v případě osoby právnické, nebo podnikající fyzické (§63 ZVPR ČR). Jak bylo uvedeno výše, k jejich projednání jsou příslušné krajské úřady (§54 ZVPR ČR).

¹⁹ OBSE. Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb. Varšava, 2013. str. 2

²⁰ OBSE. Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb. Varšava, 2013. str. 13

2 Bulharsko

2.1 Obecné informace

2.1.1 Dotčené právní předpisy

Úpravu postavení prezidenta obsahuje v první řadě ústavní zákon č. 56/13.07.1991, Ústava Bulharské republiky (dále jen Ústava BR). Klíčový je přitom oddíl čtvrtý „Prezident republiky“, kde je následně v Čl. 92 - 104 provedena základní úprava této funkce. Úpravu volební kampaně, včetně jejího financování, pak obsahuje volební zákon Bulharska č. 05/03/2014 (dále jen VZBR). Jelikož se jedná o zcela novou úpravu a získal jsem rovněž verzi úpravy předcházející, volebního zákona č. 9/28.01.2011 (dále jen VZBR-X), rozhodl jsem se porovnat na některých místech právě jak starší, tak novou verzi, aby bylo např. zřejmé, jakým směrem se bulharské zákonodárství ve věci voleb prezidenta ubírá. V případě VZBR se jedná o obecný volební zákon, na základě kterého probíhají nejen volby prezidenta, ale také např. členů Národního shromáždění, či volby do Evropského parlamentu.

2.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Prezident Bulharské republiky je volen v přímých volbách na dobu 5 let (Čl. 93 Ústavy BR), přičemž jak on, tak viceprezident který je volen s ním, mohou být opětovně zvoleni maximálně jednou (Čl. 95 Ústavy BR). V tomto směru je Bulharská úprava podobná Kyperské, kde je rovněž s prezidentem volen i viceprezident.

2.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlášení volby

Volby se musí konat ne dříve než 3 měsíce a ne později než 2 měsíce před skončením funkčního období stávající hlavy státu (Čl. 93 Ústavy BR). Tyto volby přitom vyhláší nejpozději 60 dnů před dnem konání volby Národní shromáždění (Čl. 4 VZBR), přičemž dříve to bylo nejpozději do 75 dnů (Čl. 10 VZBR). Případné druhé kolo pak vyhláší Ústřední volební komise současně s vyhlášením výsledků prvního kola volby (Čl. 311 VZBR).

2.1.4 Průběh volby

Ke zvolení kandidáta je třeba získat nadpoloviční většinu odevzdaných hlasů, přičemž k volbám se musí dostavit nadpoloviční většina všech oprávněných voličů. Pokud není v prvním kole nikdo zvolen, koná se do sedmi dnů druhé kolo, do kterého postoupí dva nejsilnější kandidáti z kola prvního. Vítězem se pak stává ten, kdo v tomto druhém kole získá nadpoloviční většinu hlasů (Čl. 93 Ústavy BR). Jestliže by se jeden z postupujících své kandidatury do 24 hodin po vyhlášení výsledků volby vzdal, pak na jeho místo nastupuje kandidát s dalším nejvyšším počtem hlasů z prvního kola. Jestliže by však došlo ke smrti jednoho z postupujících, nebo by dotyčný těžce onemocněl, pak Ústřední volební komise volby odloží a naplánuje nové druhé kolo nejpozději tak, aby se konalo do 14 dní ode dne, kdy se mělo konat původně (Čl. 343 VZBR).

Zajímavostí je, že zcela stejným způsobem je volen zároveň i viceprezident, a to na stejné kandidátní listině jako prezident samotný (Čl. 94 Ústavy BR).

2.1.5 Požadavky na kandidaturu

Kandidovat na tuto funkci může pouze bulharský občan, který má Bulharské občanství od narození a je starší 40 let. Požadavek na občanství od narození není zcela obvyklý a dokládá zvýšený symbolický význam spojený s funkcí prezidenta a je jakousi obdobou stejného požadavku pro prezidenty USA. Kandidát musí v Bulharsku rovněž žít alespoň 5 let předtím, než dojde k volbě (Čl. 93 Ústavy BR). Poslední z požadavků týkající se pětiletého pobytu se však stal při posledních volbách v roce 2011 velmi problematickým, neboť se ukázala jeho neověřitelnost. Z toho důvodu se tak nad prezidentskou volbou neustále vznášela pochybnost o kvalifikaci jednotlivých uchazečů²¹. K těmto požadavkům dříve patřilo také ustanovení, že kandidát nesmí být rovněž současně držitelem jiného státního občanství a nemá uložen trest odnětí svobody (Čl. 4 VZBR-X). Otázka jiného státního občanství byla velmi diskutována a také kritizována jako odporující Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod²². Nicméně i přes její již stávající neúčinnost je poměrně zajímavá, neboť v takovém případě by se v ČR nemohl voleb účastnit např. finalista prezidentské volby

²¹ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: Presidential and Municipal Elections 23 and 30 October 2011*, str. 1. Warsaw, 2012.

²² VENICE COMMISSION AND OSCE/ODIHR. *Joint opinion on the Draft Election Code of*

K. Schwarzenberg, který má zároveň občanství švýcarské²³, nebo jiný z kandidátů Jiří Dienstbier, který má zároveň občanství USA²⁴. Poměrně nezvyklým je pak rovněž požadavek na to, že prezident ani viceprezident nesmí být zároveň lídry některé politické strany (Čl. 95 Ústavy BR).

2.1.6 Ostatní

Poměrně zajímavé je, že od okamžiku registrace kandidátní listiny až do okamžiku vyhlášení voleb získávají kandidáti status úřední osoby ve smyslu trestního zákoníku (Čl. 159 VZBR). Ačkoliv jsem se v tomto směru dále nezabýval zkoumáním bulharského trestního zákoníku, lze předpokládat že uvedené ustanovení bude sloužit především ke ztřeštěné ochraně těchto osob. Je například otázka, zda by podobné ustanovení nemohlo i v rámci české úpravy znamenat větší ochranu prezidentských kandidátů, a to i z hlediska jejich osobní nedotknutelnosti.

Klíčovou roli v procesu voleb hraje Ústřední volební komise (dále jen ÚVK). Jedná se o právnickou osobu skládající se z 19 členů, kteří jsou jmenováni prezidentem a předseda, místopředsedové a tajemník Národním shromážděním. Musí se jednat o osoby s mimo jiné vysokoškolským vzděláním v oboru práva, informatiky, matematiky, politologie, či sociologie a praxí alespoň 7 let ve státní správě. Její předseda pak musí být právníkem s praxí alespoň 10 let (Čl. 46 a 49 VZBR). Jednání této ÚVK musí být v zájmu transparentnosti přenášena online na internetových stránkách této komise a tamtéž musejí být rovněž neprodleně uveřejňovány všechny přijaté výstupy a rozhodnutí (Čl. 54 VZBR). Hlavním úkolem této komise je dohlížet na uplatňování zákonných pravidel pro volbu prezidenta v praxi a také kontrola podřízených volebních komisí a mnoho dalších jednotlivých úkonů, jež jsou rozebrány dále (Čl. 57 VZBR).

2.2 Opravné prostředky

Bulgaria. str. 9. Strasbourg, 2014.

²³ SCHWARZENBERG, Karel. Z tisku. SCHWARZENBERG, Karel. *Oficiální stránky Karla Schwarzenberga* [online]. 2007 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.karelschwarzenberg.cz/rozhovor-pro-casopis-instinkt.html>

²⁴ MACHOVÁ, Martina Machová, Jan NĚMEC a Tereza ŠÍDLOVÁ. Dva Američané a Švýcar chtějí na Hrad. Občanství neřeší. *Aktuálně.cz* [online]. 2012 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/dva-americane-a-svycar-chteji-na-hrad-obcanstvi-neresi/r~i:article:744985/>

2.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Pokud jde o kontrolu plnění zákonných podmínek např. pro registraci kandidátů apod., provádí kontrolu ÚVK, resp. bulharský Nejvyšší správní soud (dále jen NSS). ÚVK tak kontroluje splnění požadavků na registraci strany, volební koalice, volebního výboru a prezidentského kandidáta samotného, jak je uvedeno dále (Čl. 57 a 311 VZBR). Pokud se jedná o závažná rozhodnutí, která vedou např. odmítnutí registraci kandidáta, či volebního výboru, je proti takovému rozhodnutí Ústřední volební komise přípustná do tří dnů od oznámení takového rozhodnutí stížnost k NSS. NSS má následně na rozhodnutí opět lhůtu 3 dnů (Čl. 58 VZBR).

Pokud dojde k porušení zákonem stanovených pravidel pro vedení kampaně, je možno podat stížnost k ÚVK, která musí stížnost přezkoumat do 24 hodin a pokud by se jednalo o volební den, pak musí stížnost přezkoumat do jedné hodiny Čl. 57 VZBR). Proti takovému rozhodnutí je opět možné v třídenní lhůtě odvolání k NSS, který musí do 3 dnů rozhodnout (Čl. 200 VZBR).

Za porušení všech pravidel, kde není uvedena specifická výše pokut (jako je uvedena např. u financování volební kampaně, či etických prohřešků, viz níže), lze udělit pokutu od 200 do 2000 leva, tedy 2 820 – 28 200 Kč (Čl. 495 VZBR).

2.2.2 Kontrola po skončení voleb

Pokud jde o napadení legitimacy voleb jako celku, řeší jakékoliv spory Ústavní soud (Čl. 93 Ústavy BR). Zpochybnit výsledky může jak sám kandidát, tak předseda strany, koalice, či nominačního výboru za který kandidoval, a to do 7 dnů od vyhlášení výsledků voleb. Napadnout volby tímto způsobem pak může ve lhůtě 15 dnů od vyhlášení výsledků voleb také alespoň 1/5 poslanců Národního shromáždění, Prezident, Rada ministrů, Nejvyšší kasační soud, Nejvyšší správní soud a Nejvyšší státní zástupce (Čl. 248 VZBR). V tomto směru je kritizován fakt, že volby nemůže napadnout žádný občan z pozice řadového voliče²⁵. Pokud by byla volba prezidenta prohlášena za rozpornou se zákonem, musí o tom být neprodleně informováno Národní shromáždění, ÚVK, kandidáti a nejpozději do 2 měsíců musí být vyhlášeny nové volby (Čl. 349 VZBR). Zajímavé je že při poslední volbách v roce 2011 skutečně došlo k využití této

²⁵ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: Presidential and Municipal Elections 23 and 30 October 2011*, str. 23. Warsaw, 2012.

procedury kdy 71 poslanců Národního shromáždění skutečně podalo návrh na zrušení voleb. Předmětem stížnosti byl především zmatečný a velmi pomalý postup volebních komisí, mající za následek i dále uvedené opožděné vyhlášení výsledků voleb. Ústavní soud nicméně tuto stížnost jednomyslně zamítl²⁶.

2.3 Navrhování kandidátů

2.3.1 Obecné informace

Kandidáty na prezidenta mohou navrhovat politické strany, koalice stran anebo tzv. nominační výbory. Ačkoliv bulharská úprava připouští vedle sebe jak kandidáty navržené stranami, tak kandidáty navržené nominačními výbory občanů, pak oběma dává de facto stejnou povinnost opatřit na podporu své kandidatura podpisy 2500 občanů, viz dále. Na tomto místě můžeme sledovat velmi podobnou úpravu, jako je například ta chorvatská, či litevská. Ve všech případech zde totiž existuje institut stranických, nebo „institucionálních“ kandidátů, ovšem takto navržený kandidát (resp. jeho strana) není zbaven povinnosti sehnat na svoji podporu stejný počet podporovatelů, jako kandidáti občanskí. Uvedené řešení tak zachovává možnost, aby byl kandidát veden jako stranický a současně přitom eliminuje nerovnost ve srovnání s občanskými kandidáty, jež jsou nuceni investovat čas i prostředky do shánění podpisů.

2.3.2 Navrhovatelé- institucionální

K tomu aby mohla strana nebo koalice navrhnout kandidáta, musí se nejprve sama zaregistrovat. Následující postup je stejný pro politické strany i koalice, byť uváděn a odkazován bude pouze postup pro samostatné politické strany. Tato registrace musí proběhnout nejpozději do 45 dnů (Čl. 132 VZBR) přede dnem konání voleb, dříve byla tato lhůta přitom 60 dnů (Čl. 81 a násl. VZBR-X).

Klíčová a do jisté míry pozoruhodná pro úspěšnou registraci je však podmínka doložení nejméně 2500 podpisů podporujících registraci této strany (Čl. 133 VZBR). Jestliže vyjdeme z toho, že při posledních volbách v roce 2011 bylo k volbě

²⁶ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: Presidential and Municipal Elections 23 and 30 October 2011, str. 3.* Warsaw, 2012.

registrovaných 6,873,589 voličů²⁷, pak pro registraci strany postačuje 0,037 % voličů. Pro platnost podpisu je vyžadováno uvedení jména, příjmení a rodného čísla podporovatele. Každý podporovatel může přitom takto podpořit pouze jednoho kandidáta. (Čl. 133 VZBR). Jde však o podstatné zmírnění úpravy, neboť dříve bylo vyžadováno 7000 těchto podpisů (Čl. 82 VZBR-X). Kontrolu podpisů provádí Ministerstvo pro místní rozvoj, které je ověří nejpozději do 42 dne přede dnem konání voleb. Tato kontrola by měla spočívat v ověření správnosti poskytnutých údajů²⁸. Jestliže by se následně zjistilo, že počet platných podpisů nebyl dostatečný, bude registrace strany zrušena (§135 VZBR). Jen pro zajímavost lze uvést, že při parlamentních volbách v roce 2013 byla míra zjištěné nesprávnosti podpisů 22 %²⁹.

Dalším požadavkem pro úspěšnou registraci je také potvrzení o řádném předložení účetních uzávěrek za poslední tři roky, osvědčení o založení volebního účtu a určení finančních zástupců (Čl. 133 VZBR). ÚVK musí přezkoumat všechny takto podané žádosti a v případě jejich neúplnosti, či nějakých nejasností, vyzve k doplnění do 3 dnů. Nejdéle 45 dnů přede dnem konání voleb však musí rozhodnout, zda podané návrhy na registraci přijímá, či nikoliv. Proti rozhodnutí ÚVK je možné podání stížnosti k NSS, který může nařídit zaregistrování takové strany, a to nejpozději do 35 dne přede dnem voleb (Čl. 134 VZBR).

2.3.3 Navrhovatelé- občané

Jak bylo již výše zmíněno, druhou možností je tedy navrhnutí kandidáta občany, resp. nominačním výborem. Tyto výbory se podle musí nejprve zaregistrovat u Ústřední volební komise. Výbor musí mít minimálně 21 členů, přičemž tito členové musí mít trvalý pobyt na území Bulharska. Každý z členů může být členem pouze jednoho takového výboru (Čl. 151-152 VZBR). Tento výbor tedy musí předložit žádost o registraci podepsanou všemi jeho členy (Čl. 153 VZBR). Dříve byla tato lhůta 60 dnů (Čl. 97 VZBR-X). K žádosti je třeba dále připojit doklad o založení volebního bankovního konta a o ustavení finančního zástupce (Čl. 153 VZBR). Celou žádost je o

²⁷ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: Presidential and Municipal Elections 23 and 30 October 2011*, str. 10. Warsaw, 2012.

²⁸ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011*, str. 10. Warsaw, 2012.

registraci je třeba podat alespoň 40 dnů před dnem konání voleb prezidenta (Čl. 153 VZBR).

Ústřední volební komise provede kontrolu a poskytne na odstranění chyb lhůtu 3 dnů, maximálně však do uplynutí konce doby pro registraci. Pokud nejsou podmínky splněny, Ústřední volební komise registraci odmítne. Proti tomuto odmítnutí se lze bránit odvoláním u Nejvyššího správního soudu (Čl. 154 VZBR).

Jestliže chce nominační výbor navrhnout nezávislého kandidáta, musí podle připojit k návrhu podpisy nejméně 2500 voličů podporujících jeho nominaci (Čl. 320 VZBR), a to nejpozději do 32 dne před dnem hlasování (Čl. 320 VZBR). Výsledná hodnota požadovaných 0,037 % voličů je vzhledem ke stejné počtu požadovaných podpisů samozřejmě i zde stejná. I zde došlo ke snížení potřebné podpory z původně požadovaných 7000 voličů (Čl. 112 VZBR-X). Zákonem vyžadované údaje kromě samotného podpisu jsou přitom i zde jméno, příjmení a rodné číslo podporovatele. Je výslovně řečeno, že každý volič může takto podpořit pouze jednoho kandidáta (Čl. 320 VZBR).

Pokud jde o kontrolu 2500 podpisů, pak probíhá následujícím způsobem. ÚVK seznamy těchto podpisů předá speciální sekci Ministerstva pro místní rozvoj, které musí podpisy zkontrolovat alespoň ve lhůtě 27 dnů před dnem konání voleb a v této lhůtě také vyhlásit výsledek tohoto přezkumu. Pokud z přezkumu vyplyne, že kandidáti po odečtení vadných podpisů nezískali potřebných 2500, je jejich kandidátní listina z voleb vyškrtuta. Proti tomuto rozhodnutí je opět možné odvolání k NSS (Čl. 322 VZBR). Způsob kontroly podpisů určuje ÚVK (Čl. 57 VZBR).

Společným pro institucionální i občanské kandidáty je pak způsob navržení samotného kandidáta. Vedení strany, koalice, nebo nominační výbor mohou navrhnout kandidáta na prezidenta podáním návrhu k Ústřední volební komisi. Návrh musí obsahovat jméno a příjmení, číslo občanského průkazu a adresu trvalého bydliště kandidáta. ÚVK musí prověřit splnění zákonných podmínek a kandidáty registrovat nejpozději 32 dnů přede dnem voleb (Čl. 318 VZBR) a nejpozději 30 dnů přede dnem konání voleb uveřejní seznam všech kandidátů, jejichž kandidatura byla schválena (Čl. 320 VZBR). Pokud by přitom byla při přezkumu tato kandidatura pro nesplnění

²⁹ VENICE COMMISSION AND OSCE/ODIHR. *JOINT OPINION ON THE DRAFT ELECTION CODE OF BULGARIA*. str. 14. Strasbourg, 2014.

zákonných požadavků odmítnuta, je možné odvolání proti takovému rozhodnutí k NSS (Čl. 319 VZBR).

V okamžiku kdy dojde k zamítnutí, nebo zrušení registrace kandidáta nominovaného politickou stranou, či koalicí, nebo pokud by takový kandidát danou stranu či koalici opustil, je připuštěna dodatečná nominace jiného „stranického“ kandidáta a to nejpozději 30 dnů přede dnem voleb. Pokud kandidát zemřel nebo se stal neschopným výkonu funkce, pak jej může strana nahradit ještě 7 dní přede dnem voleb (Čl. 321 VZBR). Podobně pak pokud dojde k úmrtí, nebo těžkému onemocnění kandidáta v období mezi konáním prvního a druhého kola, má strana nebo koalice právo do 3 dnů od takové události nominovat nového kandidáta (Čl. 343 VZBR). S ohledem na tato ustanovení vidíme poměrně zajímavou situaci, totiž že tím, kdo kandiduje, je zde de facto strana a občanský kandidát, nikoliv stranický kandidát a občanský kandidát. Zatímco pokud „zanikne“ možnost kandidatury v případě občanského kandidáta, zaniká tím celá kandidatura a nominační výbor nikoho dalšího nominovat nemůže, tak pokud takto zanikne možnost kandidatury stranického kandidáta, sama kandidatura strany tím nezaniká a strana má právo vybrat jiného svého zástupce. Toto se ostatně projevuje i ve sběru podpisů, neboť strana sbírá 2500 podpisů na podporu své registrace do volebního klání, kdežto nominační výbor sbírá podpisy výhradně na podporu registrace konkrétního kandidáta.

2.3.4 Ostatní

V kontextu diskuzí o tom, jak velké či malé překážky jsou stavěny kandidátům pro jejich možnost účastnit se voleb, považuji za vhodné rovněž zmínit, že pro volby prezidenta je v Bulharsku třeba složit zálohu u Bulharské národní banky ve výši 2500 leva (21 250 Kč) pokud kandidaturu podává politická strana a 100 leva (1 410) Kč, pokud se jedná o nezávislého kandidáta. (Čl. 129 VZBR). Zajímavostí je, že v roce 2010 činila tato částka 5000 leva (70 500 Kč),³⁰ (a následně až do roku 2014 byla její výše 10 000 leva (Čl. 79 VZBR-X), nyní tedy došlo opět k jejímu podstatnému snížení. Tato kauce pak bude do 7 dnů po vyhlášení výsledků voleb vrácena na základě rozhodnutí Ústřední volební komise, avšak pouze pokud kandidát ve volbě získá

³⁰ GRECO. Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party fading (Theme II)”.Strasbourg, 2010. str. 7

alespoň 1 % platných hlasů. (Čl. 130 VZBR). Nevrácené částky jsou pak využity na financování dětského zdravotnického centra pod záštitou ministerstva zdravotnictví. Důležité je rovněž zmínit, že tyto depozity se nezapočítávají jako výdaj na kampaň (Čl. 131 VZBR).

V případě poslední prezidentské volby v roce 2011 zde byl velmi vysoký počet kandidujících, kdy se volby v prvním kole účastnilo 18 kandidátů³¹, z čehož plyne, že dosažení podmínek pro kandidaturu je v Bulharsku zřejmě podstatně snazší než v České republice, což je ještě umocněné tím, že rekonfigurace provedená v letošním roce podmínky v Bulharsku ještě zmírnila.

2.4 Financování kampaně

Úpravu financování obsahuje volební zákon Bulharska č. 05/03/2014 (dále jen VZBR). Jak bylo uvedeno již výše, na některých místech dochází k jejímu porovnání se starší úpravou, volebním zákonem č. 9/28.01.2011 (dále jen VZBR-X), který platil až do roku 2014.

Bulharsko bylo v procesu kontrolních kol skupiny GRECO jedním z nejvíce kritizovaných států. V první zprávě z roku 2009 se konstatuje, že v bulharském systému financování stran a kampaní existuje velká šedá zóna, dochází ve velké míře ke kupování hlasů apod. K tomu všemu přispívala velmi roztržitá a často rozporná právní úprava tohoto financování. Rovněž přístup bulharských institucí vůči zástupcům GRECO byl velmi nestandardní a tyto instituce nejevily o spolupráci příliš zájem.³² V podobném duchu hovoří i zpráva OBSE ze zatím posledních prezidentských voleb v roce 2011, která rovněž zmiňuje rozsáhle nakupování hlasů, nebo netransparentní a liknavé jednání příslušných volebních orgánů³³. Je otázkou, na kolik se s novou úpravou podaří tento obraz vylepšit.

2.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

³¹ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011*, str. 11. Warsaw, 2012.

³² GRECO. Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party funding (Theme II)”.Strasbourg, 2010. str. 19

³³ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011*, str. 1. Warsaw, 2012.

Kampaň může být financována z následujících zdrojů: finanční zdroje stran, finanční zdroje členů nominačních výborů, finanční zdroje kandidátů a dary od fyzických osob (Čl. 162 VZBR).

Pro účely nakládání s prostředky na volební kampaň určí každá politická strana, koalice nebo nominační výbor finančního zástupce, který bude odpovídat za toto nakládání s prostředky a za řádné vedení účetnictví (Čl. 164 VZB). Takového zástupce je třeba odlišit od volebních zástupců ve smyslu Čl. 122 VZBR, který hovoří o zástupcích, kteří fungují spíše jako dozorcí nad řádným průběhem voleb v konkrétních obvodech. Pro účely vedení kampaně musí být také zřízen speciální bankovní účet (Čl. 163 VZBR)..

Jméno finančního zástupce a informace o bankovním účtu budou také do 5 dnů po registraci daného subjektu k volbám předloženy bulharskému Národnímu kontrolnímu úřadu. Jakoukoliv změnu těchto údajů je pak třeba hlásit nejpozději do 3 dnů od takové události (Čl. 163VZBR).

2.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Bulharská úprava výslovně zakazuje anonymní dary, příspěvky od právnických osob a živnostníků, náboženských institucí, zahraničních fyzických osob a vlád, zahraničních státních podniků, zahraničních neziskových organizací (Čl. 168 VZBR).. Jediným možným přispěvatelem je tedy de facto bulharský občan jako fyzická osoba. Zde se jedná o významné omezení možných dárců, neboť až do novelizace v roce 2011 mohly být dárcem i právnické osoby, a to dokonce ty, ve kterých účast státu nepřevyšovala 50 %. Dále byly například povoleny i anonymní dary.³⁴

Podle článku jsou však velmi silně omezeny i dary od těchto fyzických osob. Je zde totiž řečeno, že každá fyzická osoba může straně zaslat maximálně 10 000 leva za kalendářní rok, a v případě nominačního výboru 10 000 leva (141 000 Kč) pro jednu konkrétní volbu. Pokud by chtěla fyzická osoba bezúplatně poskytnout provedení služeb, pak pouze těch, které sama osobně vykoná. Tyto osoby mohou darovat pouze vlastní movité a nemovité věci (Čl. 167 VZBR). Za zmínku stojí, že v době kdy mohly

³⁴ GRECO. Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party fading (Theme II)”.Strasbourg, 2010. str. 7-8

právnícké osoby poskytovat dary pro účely vedení kampaně, byla maximální výše daru od jedné takové osoby stanovena na 30 000 leva (423 000 Kč).³⁵

Pokud chce fyzická osoba darovat příspěvek vyšší, než je výše minimální mzdy, musí zároveň doložit prohlášení o původu těchto finančních prostředků, což platí stejně i pro kandidáta, nebo člena nominačního výboru, který chce takto přispět na danou volební kampaň (Čl. 169 VZBR). Veškeré finanční prostředky, které přesáhnou 1000 leva, tedy asi 14 100 Kč, musí být provedené bankovním převodem, přičemž takový dar podléhá kontrole bulharského Národního kontrolního úřadu, který si pro ten účel může vyžádat informace od finančního úřadu, např. pokud jde o příjem dárce. Výsledky tohoto prověřování jsou pak uveřejněny prostřednictvím speciálního rejstříku, (Čl. 170 VZBR). I zde je vidět významný posun v tom, že před novelizací v roce 2011 činila tato částka, od které bylo nutno zasílat prostředky skrze bankovní účet až 5000 leva.³⁶ To však nic nemění na to, že i částka 1000 leva je stále kritizována jako v ekonomickém kontextu Bulharska příliš vysoká.³⁷

Velmi specifickou a ojedinělou úpravu představují tzv. „mediální balíčky“ což jsou příspěvky ze státních prostředků poskytované výhradně za účelem financování volební kampaně. Takový příspěvek činí 40 000 leva (564 000 Kč) a poskytuje se politickým stranám, které nemají nárok na státní dotace podle zákona o politických stranách (tedy které zjednodušeně řečeno nedosahovaly v minulosti potřebných volebních výsledků) a všem nominačním výborům (které na státní dotace nemají nárok nikdy). Tyto příspěvky se poskytují na příslušný volební účet nejpozději 31 dnů přede dnem voleb (a tedy alespoň den před zahájením volební kampaně). Případně nevyčerpané prostředky musejí být do 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb vráceny zpět do státního rozpočtu (Čl. 178 VZBR).

2.4.3 Výdaje na kampaň

Maximální hodnota výdajů na kampaň činí 2 000 000 leva (28 200 000 Kč) (Čl. 166 VZBR).

³⁵ GRECO. Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party funding (Theme II)”.Strasbourg, 2010. str.7

³⁶ GRECO. Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party funding (Theme II)”.Strasbourg, 2010. str. 12

2.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

Hned na úvod je třeba zmínit, že pro účely účtování darů a výdajů na kampaň není rozhodné, kdy byly takové dary a výdaje učiněny, tzn., zda se tak stalo pouze v období zákonem stanovené doby pro vedení kampaně, nebo zda se tak stalo mimo takto vymezené časové období. Důležitá je tak pouze faktická souvislost s vedením kampaně, a pokud ta je dána, pak je zde povinnost účtovat takové dary a výdaje jako součást kampaně, byť by byly učiněny např. před jejím oficiálním zahájením.³⁸

Vzhledem k transparentnosti financování je klíčová role dána Národnímu kontrolnímu úřadu. Ten je povinen od okamžiku zahájení volební kampaně vést veřejný rejstřík, ve kterém jsou uveřejňovány především následující údaje: jména dárců (včetně kandidátů a členů nominačních výborů kteří poskytli vlastní prostředky na kampaň), výše, druh a účel jejich darů, včetně bezplatného poskytnutí služeb, prohlášení o původu darovaných prostředků, jména finančních zástupců, či sociologických agentur, se kterými kandidáti spolupracují. Veškeré tyto informace musí přitom být dle jejich povahy NKÚ poskytnuty nejdéle do pěti dnů po zahájení volební kampaně a následně do 7 dnů poté, jak budou v čase vznikat (Čl. 171 VZBR).

Do 30 dnů ode dne konání voleb je pak dána povinnost předložit NKÚ zprávu o příjmech a výdajích učiněných v souvislosti s kampaní a o stavu jejich placení a to s výpisem z volebního účtu. Ve stejné době mají poskytovatelé mediálních služeb, reklamních a sociologických agentur povinnost předložit NKÚ informace o službách, které byly z jejich strany poskytnuty v průběhu kampaně kandidátům (Čl. 172 VZBR). Národní kontrolní úřad pak do 15 dnů od uplynutí této lhůty všechny dodané finanční zprávy zveřejní. Jestliže deklarované dary a výdaje kandidátů překročí hranici 1000 leva, provede NKÚ rovněž kontrolu dodaných materiálů, a to s ohledem na to, zda souhlasí údaje na účtu s deklarovanými příjmy a výdaji (Čl. 172 VZBR) V tomto směru došlo k uvolnění úpravy, neboť deklarovaná hranice 1000 leva dříve neexistovala. V kontextu prezidentských voleb však tato změna nebude hrát roli a uplatní se dle mého názoru spíše u voleb komunálních. Pokud jde o NKÚ, ten má rovněž hlavní postavení pokud jde o sankcionování prohřešků proti zde popsaným pravidlům, viz dále. Je ovšem

³⁷ GRECO. Compliance Report on Bulgaria "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding".Strasbourg, 2012. str. 7

³⁸ GRECO. Compliance Report on Bulgaria "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding".Strasbourg, 2012. str. 10

otázkou, nakolik dokáže plnit právě tuto roli, neboť v mnoha případech se v posledních volbách spíše zdržel jakékoliv aktivity tak, aby nezasahoval do průběhu voleb, byť zřejmě docházelo k některým porušením³⁹.

V této souvislosti lze dodat, že v rámci novelizace úpravy v roce 2011 došlo k velkému posílení personálního obsazení NKÚ (zvýšení auditorů na trojnásobek) a stejně tak ke zlepšení spolupráce s finančním úřadem, vše s cílem zlepšit kontrolu financování volební kampaně.⁴⁰

2.4.5 Ostatní

Pro celou oblast financování volební kampaně pak platí pokuty stanovené v Čl. 470-497 VZBR. Pokutě podléhá zástupce strany, koalice, či nominačního výboru, přičemž výše takové pokuty se zpravidla pohybuje mezi 2000-15 000 leva (28 260 Kč – 211 500 Kč). Tyto pokuty ukládá buď NKÚ, nebo hejtmani. Výše pokut je však dlouhodobě kritizována jako zcela nedostatečná a neodrazující vzhledem k ekonomickým podmínkám Bulharska.⁴¹

V kontextu výdajů na kampaň je zajímavé, že poskytovatelé mediálních služeb musí nabízet stejné podmínky a sazby pro všechny zúčastněné kandidáty, podrobněji viz dále.

2.5 Etická stránka kampaně

Ústřední volební komise stanovuje podmínky a postup pro vedení volební kampaně v souladu s VZBR, kontroluje dodržování podmínek volební kampaně ze strany poskytovatelů mediálních služeb, popř. do 20 dnů přede dnem hlasování stanovuje podmínky pro provádění průzkumů veřejného mínění v den hlasování (Čl. 57 VZBR).

Kampaň se pro první kolo zahajuje 30 dnů před dnem konání voleb (Čl. 175 VZBR) a de facto končí v době 24 hodin přede dnem konání voleb, od kdy je jakákoliv agitace zakázána (182 VZBR). Pro druhé kolo počíná běžet ode dne, kdy ÚVK určí postupující do druhého kola a končí 24 hodin přede dnem hlasování (Čl. 342 VZBR).

³⁹ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011*, str. 2. Warsaw, 2012.

⁴⁰ GRECO. Compliance Report on Bulgaria "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2012. str. 14

Důležité je, že také uveřejňování propagačních materiálů před zahájením volební kampaně je zakázáno a pokud k němu dojde, musejí být takové materiály neprodleně odstraněny (Čl. 185 VZBR). Pokud se však podíváme na poslední volbu v roce 2011, pak oficiálně trvala volební kampaň ve druhém kola pouze dva dny, a to díky pozdnímu vyhlášení výsledků voleb. Oba dva postupující kandidáti se rozhodli zákonný režim nerespektovat a volební kampaně pro druhé kolo zahájili ještě před jejich oficiálním otevřením⁴².

Zajímavá je otázka činnosti médií. Bulharsko bylo totiž kritizováno za to, že média v této zemi byla držena neprůhlednými vlastníky, což v kombinaci s tím, že starší úprava neposkytovala v podstatě žádný prostor v médiích zdarma, vedlo k nežádoucímu stavu a pochybnostem o objektivitě zpravodajství napříč těmito médii⁴³. Díky zanedbatelnému neplacenému prostoru v médiích došlo ve volbách v roce 2011 k tomu, že mediální prostor si v podstatě rozdělili dva hlavní kandidáti a celková pluralita názorů byla podstatně omezena⁴⁴. Podle stávající a novelizované úpravy, která měla na kritizovanou situaci reagovat, tedy musí poskytovatelé mediálních služeb na svých internetových stránkách informovat o všech smlouvách o poskytování jejich služeb, které uzavřely s jednotlivými stranami, koalicemi, či výbory, přičemž zde musí být uvedena i cena poskytnutých služeb. Tyto informace musí být zveřejněny do 3 dnů po podpisu příslušné smlouvy (Čl. 180 VZBR). Důležité je, že všechna tištěná a online média musí poskytnout všem kandidátům stejné podmínky a ceny za propagaci. Tyto ceny musí přitom zveřejnit na svých internetových stránkách alespoň 40 dnů předem dnem konání voleb a musí je zaslat rovněž NKÚ a ÚVK (180 VZBR). Pro veřejnoprávní média (bulharskou televizi a rozhlas), platí rovněž podmínka zachování rovnosti směrem ke kandidátům, a to zejména pokud jde o prostor jim poskytnutý. Za tím účelem musí být dopředu sestaven plán debatních pořadů, který musí být alespoň 31 dnů předem hlasování schválen ÚVK a neprodleně poté zaslán NKÚ. (Čl. 189 VZBR). Spoty poskytované zdarma veřejnoprávními médii mají 3 minuty pro celou

⁴¹ GRECO. Compliance Report on Bulgaria "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"**** "Transparency of Party Funding".Strasbourg, 2012. str. 15

⁴² OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011*, str. 12. Warsaw, 2012.

⁴³ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011*, str. 2. Warsaw, 2012.

dvojici, tzn. prezidenta i viceprezidenta, kteří kandidují vždy společně. V poslední den před druhým kolem hlasování je pak tato délka 10 minut. Pokud jde o debaty, ty mají mít trvání v souhrnu alespoň 240 minut v kole prvním a 60 minut v kole druhém (Čl. 193 VZBR). Výše uvedené nic nemění na tom, že kandidáti si mohou čas ve veřejnoprávních médiích rovněž zaplatit a i zde platí povinnost těchto médií poskytovat prostor za stejných podmínek a cen, které se musí hlásit NKÚ a ÚVK (Čl. 194 VZBR).

Během kampaně je zakázáno zveřejnění jakýchkoliv materiálů, u kterých není uveden jejich objednatel (Čl. 176 VZBR). Tento požadavek však nebyl při posledních volbách v roce 2011 příliš dodržován⁴⁵. Je výslovně zakázána agitace ve státních a obecních institucích a těch podnicích, ve kterých účast státu dosahuje alespoň 50 %. Volební agitaci nemohou na jejich pracovišti vést členové odborových organizací, nebo sdružení zaměstnavatelů, zastávající v těchto organizacích volené pozice. Zakázána je rovněž agitace na dopravních prostředcích vlastněných státem, či obcemi (Čl. 182 VZBR).

Je dán zákaz používání jakýchkoliv propagačních materiálů, které jsou v rozporu s dobrými mravy a které poškozují čest a pověst kandidátů (Čl. 183 VZBR). V souvislosti s tím je zde také výslovně zakotveno právo na odpověď pro případ, že v jakémkoli médiu bude o kandidátovi uveřejněna dehonestující informace. Platí, že odpověď má být uveřejněna neprodleně a stejným způsobem (umístění, velikost písma, vysílací čas...), jakým byl uveřejněn původní článek či zpráva, a to zdarma, pokud bude mít stejný rozsah jako ten původní (Čl. 188 a 190 VZBR).

Trochu kuriózně může působit další zde zakotvená podmínka, a sice že alespoň 10 % plochy propagačního materiálu musí být vyhrazeno pro upozornění, že kupování a prodávání hlasů je trestným činem. Pokud se jedná o zvukovou formu propagace, pak musí být toto upozornění jasně a srozumitelně vyřčeno (Čl. 183 VZBR). V bulharském případě jde však o jasnou reakci na již zmíněný reálný problém s nakupováním hlasů.

Umístování jakýchkoliv volebních materiálů přepokládá souhlas vlastníka věci, na které má být materiál umístěn. Rovněž nelze umístit materiály způsobem, který by

⁴⁴ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011*, str. 16-17. Warsaw, 2012.

⁴⁵ OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF BULGARIA: PRESIDENTIAL AND MUNICIPAL ELECTIONS 23 and 30 October 2011*, str. 14. Warsaw, 2012.

jakkoliv ohrožoval zdraví či majetek občanů (Čl.183 VZBR). Veškeré propagační materiály pak musí být odstraněny do 7 dnů po skončení voleb (Čl. 186 VZBR).

Podobně přísná úprava existuje i pro zpracovávání sociologických průzkumů. V době od vyhlášení voleb až do dne hlasování musí každý zveřejněný sociologický průzkum veřejného mínění, týkající se voleb, obsahovat jasné informace o jeho zadavateli a také o zdroji financování takového průzkumu. Taková informace musí přitom zabírat alespoň 5 % plochy tiskové verze takového průzkumu a v případě hlasového projevu musí být jasně vyřčena na jeho začátku i konci. Kromě toho je dán zákaz zveřejňovat jakékoli průzkumy 24 hodin před začátkem hlasování (Čl. 205 VZBR). Platí rovněž, že veškeré sociologické agentury, které chtějí provádět průzkum v den voleb, musí být registrovány ÚVK nejméně 7 dní přede dnem voleb a musí být evidovány v rejstříku NKÚ. Součástí registrace je osvědčení o kvalitách takové agentury, přesný výčet předkládaných míst šetření a jejich metodika. Všichni tazatelé, kteří mají provádět šetření v den voleb, pak musejí mít vydané osvědčení od NKÚ a tím se musí v průběhu dotazování prokazovat (Čl. 202-203 VZBR).

Za porušení výše uvedených pravidel jsou v Čl. 470-497 VZBR stanoveny rovněž pokuty, jejichž výše se zpravidla pohybuje od několika stovek do 10 000 leva (tedy až 141 000 Kč), přičemž tyto pokuty ukládá buď NKÚ, nebo hejtmani.

3 Finsko

3.1 Obecné informace

3.1.1 Dotčené právní předpisy

Obecné zakotvení funkce prezidenta obsahuje zákon č. 731/1999, Ústava Finska (dále jen Ústava FI). Úpravě postavení prezidenta je věnována kapitola V. „Prezident republiky a vláda“, konkrétně pak Čl. 54-59. Další úpravu týkající se přímo voleb prezidenta republiky obsahuje Volební zákon č. 714/ 1998 (dále jen VZFI), který představuje obecnou úpravu volebních pravidel jak pro prezidentské volby, tak pro volby parlamentní, komunální a evropské. Úpravu financování kampaně obsahuje zákon o financování kandidatury č. 273/2009 (dále jen ZFK). V rámci práce je pak využit i zákon o politických stranách č. 683/2010 (dále jen ZPSFI) a zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu č. 676/2000 (dále jen ZNKÚFI).

3.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Prezident Finska je volen přímo a to na dobu 6 let. Každý pak může být zvolen na maximálně dvě po sobě jdoucí volební období (Čl. 54 Ústavy FI).

3.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlášení volby

Volba probíhá vždy čtvrtou nedělí v lednu šestého roku poté, kdy byl inaugurován stávající prezident (§ 127 VZFI). Z tohoto pohledu je tak den voleb přesně stanoven samotným zákonem a proto zde není určen subjekt, který by volby musel vyhlášovat, neboť je de facto vyhláší sám zákon. Výjimkou je případ mimořádného vyhlášení voleb (např. v případě úmrtí stávajícího prezidenta), kdy volby vyhláší finská vláda, neboli Státní rada (§127 FI) a to tak, aby se konaly hned nejbližší možnou nedělí. To nicméně neznamená, že se musí jednat o neděli příští- má to být taková neděle, do které bude reálně možné volby připravit.⁴⁶

⁴⁶ Elektronická komunikace se studentkou práv na univerzitě v Turku, ve Finsku. 11.12.2014

3.1.4 Průběh volby

Prezidentem je zvolen kandidát, který v prvním kole získá nadpoloviční většinu hlasů odevzdaných ve volbách (§ 54 Ústavy FI), v opačném případě se koná za dva týdny v neděli druhé kolo, do kterého postupují dva nejsilnější kandidáti z prvního kola. Vítěz druhého kola se pak stává prezidentem Finska (§127 VZFI). Zajímavostí je, že pokud by byl nominován pouze jeden kandidát, pak bude, podobně jako např. v Irsku, jmenován prezidentem bez konání voleb (§54 Ústavy FI). Jestliže taková situace nastane, volební komise Helsinek neprodleně informuje vládu, která vyhlásí dotyčného kandidáta za zvoleného, což je následně publikováno ve Sbírce zákonů Finska (§136 VZFI).

3.1.5 Požadavky na kandidaturu

Finským prezidentem se může stát pouze rodilý občan Finska (Čl. 54 Ústavy FI). Kromě toho je zajímavé, že finská úprava neobsahuje žádné další omezení, a to ani věkové.

3.1.6 Ostatní

3.2 Opravné prostředky

3.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Finská úprava v podstatě neobsahuje specifické prostředky kontroly, které by mohly být uplatňovány během voleb, a to pokud jde o jakákoliv porušení volebních pravidel.⁴⁷ I zde je tak jasně vidět, že finská úprava spoléhá spíše na vysokou míru politické kultury, než na dokonalou právní regulaci.

3.2.2 Kontrola po skončení voleb

Tyto opravné prostředky nejsou podle (§100 VZFI) možné ani proti konečným výsledkům voleb, což je poměrně zarážející, neboť např. proti výsledkům parlamentních voleb toto odvolání možné je.

⁴⁷ OSCE/ODIHR. Republic of Finland Presidential Election 22 January 2012: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2011. str. 2

V tomto směru je zajímavou kuriozitou, že ve Finsku není zřízen Ústavní soud. Např. přezkum ústavnosti zákonů tak vykonává ústavněprávní výbor parlamentu.⁴⁸

3.3 Navrhování kandidátů

3.3.1 Obecné informace

Právo navrhnout kandidáta má registrovaná politická strana, nebo „nominační asociace“ 20 000 osob (Čl. 54 Ústavy FI).

3.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Pokud jde o politické strany, pak může kandidáta navrhnout každá registrovaná politická strana, která v uplynulých volbách do finského parlamentu (*Eduskunta*) získala alespoň jeden mandát. O tom, která strana splňuje tyto podmínky, informuje alespoň 48 dní přede dnem voleb volební komisi v Helsinkách Ministerstvo spravedlnosti (§54 Ústavy FI). Každá strana pak může nominovat maximálně jednoho kandidáta (§128 VZFI) a to dle svých vnitřních předpisů, avšak vždy za dodržení demokratických postupů (§129 VZFI). Z uvedeného je zřejmé, že finská úprava je ve srovnání s českou podstatně benevolentnější, neboť kandidáta může de facto navrhnout jeden zastupitel (resp. vedení jeho strany) z celkově 200 členného finského jednokomorového parlamentu.⁴⁹ Jestliže to vyjádříme procentuálně, pak prezidentského kandidáta může navrhnout 0,5 % zákonodárců.

3.3.3 Navrhovatelé- občané

V případě „občanského kandidáta“ jde o návrh podaný nominační asociací, který podpoří nejméně 20 000 osob majících právo volit (§54 Ústavy FI), což jsou ti, kdo mají finské občanství a dosáhli věku 18 let (§ 1 VZFI). Jestliže vyjdeme z toho, že při poslední volbě činil počet registrovaných voličů 4,159,857⁵⁰, pak kandidát musí pro

⁴⁸ OSCE/ODIHR. Republic of Finland Presidential Election 22 January 2012: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2011. str. 3

⁴⁹ OSCE/ODIHR. Republic of Finland Presidential Election 22 January 2012: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2011. str. 3

⁵⁰ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

svoji podporu získat 0,48 % těchto voličů. Každý občan přitom může být členem pouze jedné takové volební asociace, v opačném případě musí být ze všech vyškrtnut (§128 VZFI).

Kandidátní listiny musí obsahovat jméno, povolání a bydliště kandidáta (§ 133 VZFI) a jejich součástí musí být zmíněných 20 000 podpisů. Petenti musí poskytnout následující údaje: jméno, datum narození, adresu a čestné prohlášení, že dotyčný může volit v předmětných prezidentských volbách (§130 VZFI). Další podmínkou je, že tyto podpisy nesmí být starší než 1 rok před datem, do kterého je možno registrovat kandidátní listiny (§ 130 VZFI).

Nominační uskupení si musí rovněž určit svého zástupce a jeho pomocníka, který za něho bude jednat a nahlásí jej nejdéle 48 den přede dnem voleb oblastní volební komisi v Helsinkách (§ 131 VZFI).

Společný pro oba typy navrhovatelů, tzn. pro strany i nominační asociace, je pak následující postup. Nejpozději 48 dnů před dnem konání voleb se musí sejít Helsinská oblastní volební komise, která je hlavním volebním orgánem pro prezidentské volby. Na svém zasedání musí určit, na kterých místech a v jakém čase je možno kandidátní listiny a s nimi související dokumenty předkládat (§34 VZFI). Rovněž nejpozději do 48. dne přede dnem voleb musí Ministerstvo spravedlnosti informovat volební komisi v Helsinkách, které z politických stran, jež podaly kandidaturu, jsou řádně registrovány v Registru stran, a které osoby jsou oprávněné jednat za tyto strany (§32 VZFI). Hranicí, do kdy je možno kandidátní listiny nejdéle odevzdávat, je pak 16:00 hodin 10. dne přede dnem voleb (§132 VZFI).

Volební komise musí ověřit na schůzi konané v 34. den před konáním voleb, zda podané kandidátní listiny obsahují všechny zákonné náležitosti a zda také kandidáti splňují veškeré zákonné požadavky (§36 VZFI). Pokud komise nalezne nějaké nedostatky, pak o tom musí neprodleně informovat příslušnou politickou stranu, popř. nominační uskupení, a ti mají následně čas do 16:00 hodin 32. dne přede dnem konání voleb na odstranění nedostatků (§38 VZFI). Tento 32 den pak musí volební komise rozhodnout buď o přijetí kandidatury, nebo, pokud nejsou nedostatky odstraněny, či být odstraněny ani nemohou (kandiduje např. nezpůsobilý kandidát), o jejím vyřazení (§39 VZFI). Těm kandidátům, kteří podmínky splnili, Helsinská volební komise potvrdí kandidaturu a sestaví seznam kandidátů. O takto potvrzených kandidátech komise

informuje Ministerstvo spravedlnosti (§ 135 VZFI), a to zřídí Národní registr kandidátů (§ 43 VZFI).

Proti výše uvedeným rozhodnutím neexistují opravné prostředky, což je ve srovnání s úpravami ostatních států velmi neobvyklé (§45 VZFI).

Jen zajímavostí je výslovné zákonné zmocnění, podle kterého strana i nominační asociace mohou nominovat téhož kandidáta (§128 VZFI). Otázkou samozřejmě je, nakolik by byl takový postup praktický, a to ještě ve finském systému fakticky výhradně stranických kandidátů, viz dále.

3.3.4 Ostatní

Při posledních volbách prezidenta v roce 2012 se voleb účastnilo 8 kandidátů, což lze označit za počet srovnatelný s poměry v České republice⁵¹. Zajímavostí nicméně je, že všichni tito kandidáti byli navrženi svými stranami a voleb se tak neúčastnil ani jeden „občanský kandidát“.⁵²

3.4 Financování kampaně

Úpravu financování kampaně obsahuje zákon o financování kandidatury č. 273/2009 (dále jen ZFK).

Ačkoliv je finská právní úprava financování kampaně v porovnání s jinými zeměmi poměrně úsporná, přesto je ve stávající podobě považována za velmi kvalitní a je dávana za vzor i státům potýkajícím se právě s problémy ohledně financování volebních kampaní.⁵³ V daném případě však tento názor zcela nesdílím. Dobrá pověst Finska je v tomto případě dána dle mého názoru spíše politickou kulturou celého systému a potažmo obyvatel, než dokonalou zákonnou úpravou. Toto tvrdím i s vědomím o skandálu s financováním z roku 2007, který je však ve srovnání s jinými zeměmi spíše

⁵¹ Election of the President of the Republic 2012. In: *Ministry of Justice, Finland* [online]. 2011 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://oikeusministerio.fi/en/index/currentissues/tiedotteet/2011/12/tasavallanpresidentinvaalivuon.htm>

⁵² OSCE/ODIHR. Republic of Finland Presidential Election 22 January 2012: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2011. str. 5

⁵³ GRECO. Second Compliance Report on Finland "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2011. str. 12

skandálem v uvozovkách.⁵⁴ Mám totiž za to, že pokud by se finská úprava aplikovala na země s vyšší mírou korupce a jiných nežádoucích jevů dotýkajících se politiky, byla by tato regulace naprosto nedostatečná.

3.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Pod pojem financování volební kampaně spadají ty náklady na kampaň kandidáta, které mají být vynaloženy na krytí nákladů vzniknuvších v období nejdříve 6 měsíců přede dnem voleb a končícím nejpozději 2 týdny po volbách, a to bez ohledu na to, kdy byly tyto náklady skutečně zaplacený (§ 2 ZFK).

Kampaň může být financována ze zdrojů kandidáta, kam spadají i půjčky, které si pro ten účel vezme, dále z příspěvků, které obdrží od svých podporovatelů, a také z dalších příspěvků. (§ 2 ZFK).

3.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Za dar se považují peníze, zboží, služby, popř. jiná plnění. Všechna nepeněžitá plnění je přitom nutno vyčíslit penězi. Naopak sem nespadá dobrovolná práce a bezplatné služby. Všechny příspěvky od jedné osoby pak musejí být sečteny a uváděny jako jedna částka (§ 3 ZFK).

Omezení spočívá v tom, že nelze přijmout žádný dar, u kterého nelze jasně identifikovat dárce. Výjimkou tvoří příspěvky získané v rámci obvyklých fundraisingových aktivit, tedy prostředky získané např. během pouličních agitačních akcí, společenských setkání apod. Pokud jde o financování ze zahraničí, velmi zajímavé je omezení, podle kterého může kandidát přijímat příspěvky pouze od soukromých zahraničních osob, a těch mezinárodních korporací a nadací, které jsou založeny na stejném ideologickém základě jako kandidát. Je dle mého názoru velkou neznámou, jakým způsobem lze právě v dnešní době úpadku tradičně vymezených stran zkoumat, zda je či není dána ideologická příbuznost mezi dárce a obdarovaným. Nakonec platí i zákaz přijímat dary od veřejných institucí (§ 4 ZFK).

⁵⁴ IBSON, David. Funding scandal taints Finland's reputation. *Financial Times* [online]. 2008 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/054fd33a-3679-11dd-8bb8-0000779fd2ac.html#axzz3KGIXAaY6>

Poněkud zajímavé je, že ačkoliv pro všechny ostatní druhy voleb je dána maximální výše darů od jedné osoby, a to v rozmezí 3000 – 10 000 Euro (82 800 Kč – 276 000 Kč) (§4 ZFK), pro volby prezidenta žádné takové omezení dáno není.

3.4.3 Výdaje na kampaň

ZFK u volby prezidenta žádnou horní hranici nestanoví a celková výše nákladů vynaložených na kampaň je tak neomezená.

3.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

Povinnost zveřejnit údaje o financování kampaně má buď politická strana, popř. nominační asociace, kteří nominovali daného kandidáta (§ 5 ZFK).

Mezi povinně zveřejňované údaje přitom patří v první řadě celkové náklady na volební kampaň, včetně doložení konkrétních výdajů za reklamu v televizním vysílání, tisku, na internetu, billboardech, náklady na tisk propagačních materiálů typu letáků, či brožur, náklady na organizování volebních turné apod. Stejně tak sem na druhé straně patří i povinnost uvést celkové příjmy, zahrnující jednak seznam vlastních prostředků kandidáta, včetně jeho půjček, jednak všechny další příspěvky od soukromých osob, společností, politických stran apod. Bez souhlasu dotčené osoby však nesmí být uveřejněn ten soukromý dárců, jehož dar nepřesahuje 1500 Euro. Pokud jde o půjčky kandidáta, nebo jeho podporovatelů, platí, že součástí zveřejňovaných informací musí být rovněž splátkový kalendář na případně vzatou půjčku (§6 ZFK).

Výše popsané údaje musí být předloženy nejpozději do 2 měsíců po dni potvrzení výsledků voleb finskému Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Na vyžádání NKÚ pak musejí být dodány případné doplňky jako výpis z bankovního účtu, nebo podobné záznamy (§8 ZFK).

NKÚ také sestaví konečnou zprávu o financování volebních kampaní, kterou musí do 8 měsíců ode dne potvrzení výsledků voleb předat parlamentu (§10 ZFK). NKÚ pak musí uchovávat tyto informace veřejně přístupné, a to po dobu dalších 7 let (§ 12 ZFK).

3.4.5 Ostatní

Pokud by podle § 10 ZFK Nejvyšší kontrolní úřad zjistil podstatné chyby ve financování kampaně a s tím spojených povinnostech, může uložit pokutu. Proti tomuto rozhodnutí je pak možno se odvolat k Nejvyššímu správnímu soudu.

3.5 Etická stránka kampaně

Pokud jde o etickou stránku kampaně, je finská úprava velmi liberální, nemá vymezené ani období pro vedení kampaně, ani omezení dotýkající se reklamy a mnohá další omezení obvykle nalézané v úpravách jiných států.⁵⁵ Uvedené jistě souvisí i s tím, že finský mediální prostor je hodnocen jako vysoce pluralitní, těšící se vysokému stupni redakční svobody a vysoké důvěře veřejnosti.⁵⁶

Jestliže jde o veřejnoprávní média, ta mají dānu obecnou povinnost rovného přístupu ke kandidátům.⁵⁷ Dohledem nad dodržováním etických principů ze strany médií je pověřena Rada pro hromadné sdělovací prostředky. Její využití však není příliš časté, neboť práce médií splňuje zpravidla všechny zákonné i etické požadavky.⁵⁸

Jediným zjištěným vážnějším omezením je tak požadavek, aby každý propagační materiál nesl údaj o tom, kdo jej financoval. Tato povinnost se však nedotýká plátce jako soukromé osoby, kdy náklady na daný propagační materiál nepřesáhnou 1500 Euro. V takovém případě není zveřejnění údajů o něm třeba, takže i tento požadavek je do jisté míry relativizován.

⁵⁵ OSCE/ODIHR. Republic of Finland Presidential Election 22 January 2012: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2011. str. 2

⁵⁶ OSCE/ODIHR. Republic of Finland Presidential Election 22 January 2012: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2011. str. 7

⁵⁷ OSCE/ODIHR. Republic of Finland Presidential Election 22 January 2012: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2011. str. 7

⁵⁸ OSCE/ODIHR. Republic of Finland Presidential Election 22 January 2012: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2011. str. 7

4 Francie

4.1 Obecné informace

4.1.1 Dotčené právní předpisy

Obecnou úpravu postavení prezidenta obsahuje francouzská Ústava ze dne 3. června 1958 (dále jen Ústava FR), a to v titulu II., člancích 5-19. Již z umístění úpravy prezidenta v II. oddílu Ústavy je zřejmá důležitost postavení prezidenta v rámci francouzského poloprezidentského systému, neboť úprava této funkce v zemích s čistě parlamentní formou vlády se běžně vyskytuje až v oddílech pozdějších. Dalším pramenem je zákon o volbě prezidenta republiky 62-1992 z 6. listopadu 1962 (dále jen ZVPFR), který právě přímou volbu zavedl, když změnil Ústavu. Na něj navazuje vyhláška implementující právě ZVPFR (dále jen vyhláška). Nakonec se jedná o volební zákon ve znění z 28. září 2014 (dále jen VZFR).

4.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Francouzský prezident je tedy volen v přímých volbách, a to na dobu 5 let. Nikdo přitom nesmí vykonávat více než dvě funkční období za sebou (Čl. 6 Ústavy FR).

4.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhláshující volbu

Volba se koná ne dříve než 35. den a ne později než 20. den před skončením mandátu stávajícího prezidenta. Stejná lhůta pro novou volbu platí pro případ, že stávající prezident se stane neschopným výkonu funkce, přičemž lhůta běží ode dne uvolnění úřadu. Volby vyhláshuje vláda

4.1.4 Průběh volby

Ve francouzském systému se prosadil klasický dvoukolový systém volby. Vítězem se tak stává ten, kdo získá nadpoloviční většinu hlasů, v opačném případě se přesně za 14 dnů koná druhé kolo volby, do kterého postupují dva kandidáti, kteří získali největší

počet hlasů (Čl. 7 Ústavy FR). O postupujících do druhého kola musí být informována Ústavní rada, která následně informuje vládu. Výsledek prvního kola musí být rovněž co nejdříve uveřejněn v Úředním věstníku (§9 vyhlášky).

Pro eventuální případ, kdy se osoba, jež veřejně deklarovala zájem kandidovat, stane v době, kdy do konce lhůty pro podávání registrací zbývá méně než 7 dní, výkonu funkce neschopnou, nebo pokud by zemřela, je dána Ústavní radě možnost, aby volby odložila. Jestliže by se tak stalo po uplynutí lhůty pro podávání registrací, avšak před konáním prvního kola hlasování, má Ústavní rada povinnost volby odložit. Pokud by pak došlo k takové situaci po již proběhlém prvním kole, musí Ústavní rada rozhodnout o opakování celých voleb (Ústava FR v Čl. 7).

4.1.5 Požadavky na kandidaturu

Kandidát na prezidenta musí splňovat požadavek francouzského občanství, svéprávnosti a dosažení věku 18 let. Dosažení věku 18 let bylo poprvé uplatněno až při volbách v roce 2012, neboť do té doby byl tento požadavek 23 let.⁵⁹

4.1.6 Ostatní

Pro porovnání můžeme uvést, že posledních voleb v roce 2012 se účastnilo 10 kandidátů, což je počet v porovnání s dalšími úpravami lehce nadprůměrný.⁶⁰

4.2 Opravné prostředky

4.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Každý kandidát zapsaný na seznamu kandidátů má právo podat námitky proti tomuto seznamu kandidátů. Tyto námitky musí být Ústavní radě doručeny do konce dne následujícího po dni, kdy byl seznam kandidátů uveřejněn v Úředním věstníku. Ústavní rada pak musí o těchto námitkách rozhodnout bezodkladně (§8 vyhlášky).

⁵⁹ JENŠOVSKÝ, Petr. *Prezidentské a parlamentní volby ve Francii v roce 2012*. Benešov, 2012. Diplomová práce. MASARYKOVA UNIVERZITA FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ Katedra politologie. Vedoucí práce : Mgr. Michal Pink, Ph.D. str. 30

⁶⁰ Profiles: 2012 French presidential election candidates. *BBC News Europe* [online]. 2012 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://www.bbc.com/news/world-europe-16730494>

4.2.2 Kontrola po skončení voleb

4.3 Navrhování kandidátů

4.3.1 Obecné informace

Způsob nominace kandidátů na prezidentský úřad ve Francii je poměrně složitý a v rámci ostatních porovnávaných zemí také zcela ojedinělý. Podrobný postup je upraven zákonem o volbě prezidenta republiky 62-1992 (dále jen ZVPFR) a k jeho provedení přijatou prováděcí vyhláškou.

4.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Nominovat osobu na prezidenta může alespoň 500 občanů, kteří zastávají některou z funkcí jako je poslanec a senátor Národního shromáždění, zastupitel departmentu, starosta, poslanec Evropského parlamentu či zastupitel zámořského území, jakým je např. Francouzská Polynésie, či Nová Kaledonie (Čl. 1 ZVPFR). Tento výčet je pouze demonstrativní, neboť okruh všech funkcionářů oprávněných nominovat kandidáta na prezidenta republiky je poměrně rozsáhlý a v praxi se týká přibližně 45 000 osob.⁶¹ Pokud bychom tak provedli přibližný odhad, jaký podíl těchto volitelů musí podpořit nominaci kandidáta, zjistíme, že se jedná asi o 1,11 % z nich. Seznam všech těchto funkcionářů se uveřejňuje v Úředním věstníku (§6 prováděcí vyhlášky), a to i s uvedením toho, jak jednotliví funkcionáři hlasovali. Takové zveřejnění je nutno provést nejpozději do 9 dnů před konáním prvního kola voleb. Jednotlivé nominační hlasy od těchto funkcionářů pak musí pocházet alespoň ze třiceti různých departmentů (celkový počet departmentů je sto⁶²) a nominace z jednoho departmentu nesmí přesáhnout desetinu všech obdržovaných nominací (Čl. 1 ZVPFR). Obě tyto podmínky představují poměrně značné ztížení možnosti získat příslušnou nominaci, neboť kladou jisté požadavky na plošnou podporu daného kandidáta a jsou tak nevýhodné zejména pro kandidáta s velmi koncentrovanou regionální podporou. Kromě toho, každý

⁶¹ PREUSS, Ondřej. Přímá volba prezidenta jako esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii?. In: KUDRNA, Jan. Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby. Praha: Karolinum, 2012, s. 151-163. ISSN 0323-0619. str. 157

funkcionář může udělit pouze jeden hlas, a to i když zastává současně více funkcí, se kterými je spojeno právě nominační oprávnění. To samozřejmě představuje další ztížení dosažení potřebného počtu nominací (§6 vyhlášky).

Nominace se předkládají Ústavní radě, a to od okamžiku vyhlášení voleb až do půlnoci 19. dne před dnem voleb (§2 vyhlášky). Taková nominace musí být napsána velkými písmeny a musí být ručně podepsána a dále zde musí být uvedena funkce toho, kdo nominaci činí, včetně razítka radnice, pokud je nominujícím právě starosta, popř. místostarosta (§3 vyhlášky). Ústavní rada provede taková ověřování podaných nominací, jaká považuje za užitečná (§5 vyhlášky) a po úspěšné kontrole vytvoří seznam kandidátů, který následně uveřejní v Úředním věstníku, a to nejpozději 16 dní před dnem konání prvního kola volby (§7 vyhlášky).

4.3.3 Navrhovatelé- občané

Francouzský systém nepočítá s možností občanského kandidáta.

4.3.4 Ostatní

4.4 Financování kampaně

Úprava financování volební kampaně je ve francouzském případě velmi roztržitěná, nepřehledná a není k dispozici v anglickém znění. Ačkoliv nerad, rozhodl jsem se na tomto místě uvést pouze některé naprosto elementární poznámky k financování, nicméně úpravu jako takovou jsem nezpracoval. Uvedené tak lze považovat za velký nedostatek, nicméně přiznávám, že bez anglického znění alespoň základních pramenů nemělo z mého pohledu smysl pokoušet se úpravu zpracovat.

4.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Každý kandidát musí nejpozději v den zaregistrování jeho nominace určit svého finančního zástupce, který je odpovědný za příjmy a výdaje v souvislosti s kampaní (Čl. L52-4 VZFR).

⁶² MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Francie: Základní informace o teritoriu [online]. 2014 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/francie/

Pro účely vedení kampaně musí být zřízen speciální volební účet (§12 vyhlášky).

4.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

4.4.3 Výdaje na kampaň

Maximální výše výdajů na kampaň činí 13,7 milionu euro a v případě že kandidát postoupí do 2. kola, pak 18,3 milionu euro (Čl. 2 ZVPFR).

4.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

4.4.5 Ostatní

4.5 Etická stránka kampaně

Pokud jde o kampaň, je situace totožná s úpravou financování, tzn. neexistující anglické znění příslušné úpravy. Z tohoto pohledu nemělo smysl tuto stránku rozebírat, neboť z mého pohledu nebylo možno vytvořit smysluplný obraz o etických aspektech francouzské kampaně.

5 Chorvatsko

5.1 Obecné informace

5.1.1 Dotčené právní předpisy

Základní úpravu postavení prezidenta Chorvatska přináší zákon č. 56/1990 Ústava Chorvatské republiky (dále jen Ústava CHR), a to v části čtvrté, oddílu prvním s názvem „Prezident chorvatské republiky“, konkrétně v člancích 94 – 107. Dalším pramenem je zákon o volbě prezidenta republiky č. 22/1992 (ZVPCH) a v neposlední řadě také zákon o financování politické činnosti a volebních kampaní č. 24/2011 (ZFPČ). Pokud jde o etickou stránku, pak se subsidiárně využívá etický zákon č. 129/2011 (dále jen EZ).

5.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Prezident je volen přímo a to na dobu 5 let. Nikdo pak nemůže být zvolen prezidentem více než dvakrát (Čl. 95 Ústavy CHR).

5.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlašující volbu

Volba se koná ne méně než 30 dnů a ne více než 60 dnů před uplynutím funkčního období stávajícího prezidenta republiky (Čl. 95 Ústavy CHR). Volby vyhlašuje vláda (Čl. 3 ZVPCH) a to takovým způsobem, aby se konaly nejdříve za 30 dnů od takového jejich vyhlášení (Čl. 4 ZVPCH).

5.1.4 Průběh volby

Vítězem voleb se stává ten z kandidátů, který získá v prvním kole nadpoloviční většinu odevzdaných hlasů. Jestliže této většiny nikdo nedosáhne, pak se do 14 dnů koná druhé kolo, do kterého postupují dva nejsilnější kandidáti z kola prvního. Pro případ, že by jeden z kandidátů postupujících do kola druhého odstoupil, zaujímá jeho místo další v pořadí z prvního kola s nejvyšším počtem hlasů (Čl. 95 Ústavy CHR).

Pokud by jeden z postupujících do druhého kola v mezidobí mezi konáním prvního a druhého kola hlasování zemřel, musí se celý proces voleb opakovat (Čl. 18 ZVPCH). Zajímavostí je, že v případě rovnosti hlasů ve druhém kole se musí konat nové volby (Čl. 17 VZCHR).

5.1.5 Požadavky na kandidaturu

Chorvatským prezidentem může být zvolen každý občan Chorvatské republiky, který dosáhl věku 18 let (Čl. 2 ZVPCH).

5.1.6 Ostatní

Jako poměrně neobvyklý lze vnímat požadavek, že nově zvolený prezident se musí po svém zvolení vzdát členství v jakékoliv politické straně, o čemž musí uvědomit parlament (č. 97 Ústavy CHR). Touto povinností se Chorvatsko jednoznačně přihlašuje k pojetí prezidentské funkce jako funkce především nadstranické a reprezentativní.

Klíčovou roli v procesu kontroly voleb sehraává chorvatská Národní volební komise (dále jen NVK). Jejím hlavním úkolem je monitorování financování a obecně regulérnosti předvolebních kampaní.⁶³

5.2 Opravné prostředky

5.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Dohledem nad řádným průběhem volební kampaně je pověřena Národní volební komise (Čl. 21 ZVPCH). Národní volební komise, (dále jen NVK) je složena z předsedy Nejvyššího soudu, který je jejím předsedou, čtyř zástupců předsedy a čtyř dalších členů. Jedná se o permanentní orgán odpovědný za přípravu a dohled nad volbami, včetně dohledu nad vedením volební kampaně.⁶⁴

Pokud dojde k porušení zákona, např. v rámci procedury schvalování kandidatury, lze podat do 48 hodin ode dne, kdy mělo k takovému porušení dojít,

⁶³ DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE. Guidelines for Election Campaign Financing Presidential Election. 2014. str. 2

stížnost. NVK pak o této stížnosti rozhodne ve lhůtě 48 hodin ode dne, kdy takovou stížnost obdrží (Čl. 45 ZVPCH). Pokud NVK ve svém rozhodnutí dojde k závěru, že došlo k takovým porušením pravidel, které by eventuelně mohly podstatně ovlivnit výsledky voleb, pak musí provést nápravu závadného stavu takovým způsobem, aby bylo možné konání voleb v původním termínu. Pokud však nápravu provést nelze, nebo pokud se nesrovnalosti týkaly samotného hlasování a jsou přitom schopné ovlivnit podstatným způsobem výsledek voleb, NVK takové volby zruší a stanoví termín konání voleb nových (Čl. 46 ZVPCH). Proti tomuto rozhodnutí ÚVK je možno prostřednictvím NVK podat odvolání k Ústavnímu soudu, a to do 48 hodin od doručení napadeného rozhodnutí (Čl. 47 ZVPCH). Ústavní soud pak musí o odvolání rozhodnout ve lhůtě 48 hodin od dne, kdy mu bylo odvolání doručeno (podle Čl. 48 ZVPCH).

Pokud jde o kontrolu financování, je opět příslušná NVK, která má dohlížet na dodržení pravidel financování, pokud jde např. o závěrečné účty, kontrolu darů, nákladů kampaní apod. Dohled komise přitom počíná dnem, kdy jsou vytvořeny speciální volební účty, viz dále. Při výkonu své pravomoci může NVK žádat o jakékoliv údaje také Národní kontrolní úřad, který rovněž provádí kontrolu jistých oblastí financování kampaní. O součinnost může komise požádat rovněž Ministerstvo financí (Čl. 27 FZ). NVK může ukládat administrativní sankce za porušení pravidel financování kampaně. Proti takovému jejímu rozhodnutí je možná pouze ochrana prostřednictvím správního soudnictví (Čl. 40 ZFPČ).

5.2.2 Kontrola po skončení voleb

Kontrola po skončení voleb je totožná s postupem popsáním výše, neboť stejným postupem, tzn. stížností k NVK je možno se bránit jak během průběhu kampaně, tak následně po jejím skončení.

5.3 Navrhování kandidátů

5.3.1 Obecné informace

⁶⁴ GRECO. Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 4

Kandidáty na prezidenty mohou navrhopvat registrované politické strany a také voliči, a to buď individuálně, nebo ve skupinách (Čl. 7 ZVPCH).

5.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Politické strany navrhopjí kandidáty podle jejich vlastních procedurálních pravidel. Více politických stran přitom může navrhopnout jednoho společného kandidáta (Čl. 7 ZVPCH).

Kandidát navrhopnutý stranou musí však získat podporu alespoň 10 000 voličů (Čl. 8 ZVPCH). Voličem je pak v tomto případě každý občan, který dosáhl věku 18 let (Čl. 45 Ústavy CHR). Pokud uvážíme, že posledních prezidentských voleb v roce 2010 zde bylo 2 253 154⁶⁵ registrovaných voličů, pak nám vychází, že chorvatská úprava vyžaduje získat pro kandidaturu podpis 0,44 % z nich.

Lze jen připomenout podobnost s bulharskou, či litevskou úpravou, které se k povinnosti shánění podpisů jak pro institucionální, tak občanské kandidáty, staví velmi podobně.

V případě, že stranou navrhopnutý kandidát zemře v období od vyhlášení seznamu kandidátů volební komisí do 48 hodin přede dnem volby, může taková politická strana navrhopnout místo tohoto kandidáta nového, a to již bez nutnosti splnění podmínky získání podpory 10 000 podporujících voličů (Čl. 18 ZVPCH). I na tomto místě, podobně jako v například v úpravě Bulharska, lze vidět, že kandidatura stranického kandidáta je chápána více jako kandidatura samotné strany, neboť smrtí kandidáta daná kandidatura nezaniká a straně zůstává s tím, že ta si může vybrat náhradníka.

5.3.3 Navrhovatelé- občané

Aby mohl být občanský kandidát zaregistrován, musí pro svoji podporu získat rovněž zmíněných 10 000 voličů (Čl. 8 ZVPCHV).

Postup sběru „podpisů“ i následném podávání registrací je pro kandidáty stranické i občanské stejný. Pokud jde tedy o sběr podpisů, údaje povinně vyplňované na podpisových arších jsou jméno, příjmení, datum narození a číslo občanského

⁶⁵ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

průkazu nebo cestovního dokladu. Vše pak musí být doplněno vlastnoručním podpisem. Návrhy na kandidaturu s připojeným seznamem 10 000 voličů jsou následně doručeny NVK, a to nejdéle do 12 dnů od dne vyhlášení voleb. NVK postoupí seznamy podpisů ke kontrole společnosti zajišťující informační technologie pro všechny volby v Chorvatsku. Uvedená IT společnost následně provede elektronickou kontrolu, kde zkoumá správnost všech uvedených údajů. Při své kontrole má přitom elektronický přístup do všech rozhodných databází vedených státními úřady. Tímto způsobem jsou kontrolovány postupně všechny podpisy až do okamžiku, kdy je zjištěno dosažení 10 000 voličů s údaji zcela v pořádku. Informace o provedené kontrole jsou hlášeny zpět NVK, která musí nejdéle do 48 hodin po uplynutí této 12 denní lhůty zveřejnit seznam schválených kandidátů, a to prostřednictvím všech celostátních deníků, chorvatské televize a rádia (Čl. 11 ZVPCH).

Lze jen dodat, že každý volič může podpořit pouze jednoho kandidáta (Čl. 9 ZVPCH).

5.3.4 Ostatní

Pro porovnání obtížnosti podmínek pro dosažení kandidatury lze uvést, že posledních voleb konaných na přelomu let 2009 a 2010 se účastnilo 12 kandidátů, z toho sedm z nich bylo tzv. občanských⁶⁶.

5.4 Financování kampaně

Financování kampaně je upraveno samostatným zákonem o financování politické činnosti a volebních kampaní č. 24/2011, (dále jen ZFPČ). Jedná se o obecný zákon vztahující se na celou řadu případů, jako je např. financování politických stran, národnostních sdružení, nezávislých zástupců a dalších.

5.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Financováním se pro účely chorvatské kampaně rozumí získávání finančních prostředků, zboží a služeb za účelem podpory politických aktivit, stejně jako následně

⁶⁶ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

využívání těchto financí, zboží a služeb na podporu kampaně v souladu s tímto zákonem (Čl. 1 ZFPČ). Pokud jde o vymezení doby, po kterou je možno vést kampaň, počíná dnem, kdy NVK vyhlásí seznamu kandidátů a trvá až do 24 hodin přede dnem voleb (Čl. 13 ZVPCH).

Kandidáti a politické strany mohou své předvolební kampaně financovat jak z vlastních zdrojů, tak prostřednictvím darů (Čl. 12 ZFPČ). Pokud jde o vlastní zdroje, pak musí kandidáti ještě před skončením lhůty pro podávání kandidatur zveřejnit na internetu, nebo v tisku, přibližnou výši a zdroje finančních prostředků, které hodlají v kampani využít (Čl. 13 ZFPČ).

Pro financování kampaně prostřednictvím darů musí být vytvořena speciální bankovní konta. Tato konta mohou být založena nejdříve rok před konáním voleb⁶⁷ a nejpozději ke dni podání kandidatury. Zasílají se na ně všechny dary určené pro vedení kampaně, což znamená, že přijímání jakýchkoliv darů v hotovosti je vyloučeno. Je výslovně řečeno, že tyto prostředky lze využít pouze na financování kampaně, a nikoliv např. pro splácení soukromých dluhů jednotlivých kandidátů. Pokud by pak došlo ke zrušení kandidatury daného kandidáta, např. ze zdravotních důvodů, budou všechny prostředky shromážděné na účtu vráceny jejich dárcům (Čl. 15 ZFPČ).

5.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Za dar se považuje příležitostná, nebo pravidelná platba, jejímž prostřednictvím poskytují fyzické, či právnické osoby dobrovolně určité finanční prostředky, služby, či zboží, a to za účelem financování kampaně vybraného kandidáta. Pokud jde o zboží či služby, musí na ně být vystavena faktura, na které bude uvedena jejich tržní cena. Je povinností stran a kandidátů vést řádnou evidenci všech darů, včetně řádného vystavování stvrzenek na každý takový dar podle vyhlášky Ministerstva financí (Čl. 10 ZFPČ).

Je dán zákaz přijímat dary od následujících subjektů:

- Cizích států, zahraničních politických stran a zahraničních právnických osob (Čl. 22 ZFPČ), přičemž úprava před přijetím nového ZFPČ byla mírnější v tom směru, že darování od cizích států, politických stran a právnických

⁶⁷ DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE. Guidelines for Election Campaign Financing Presidential Election. 2014. str. 5

osob bylo možné, pokud se tímto měly financovat programy vzdělávání v oblasti rozvoje demokratických zásad.⁶⁸

- vládních orgánů, veřejných podniků, právnických osob nadaných veřejnou mocí, veřejných institucí, či jiných právnických osob, ve kterých má stát, popř. obce jakýkoliv zájem, nebo podíl a takových asociací, fondů nebo společností, které zastupuje některý z úředníků státní správy, či samosprávy (Čl. 22 ZFPČ), přičemž s tím souvisí i zákaz užívat pro účely kampaně jakékoli prostory, vozidla, či jiné věci ve vlastnictví státu (Čl. ZFPČ)- i zde došlo ke zpřísnění úpravy, neboť dřívější úprava zakazovala dary až od těch společností, ve kterých měl stát nadpoloviční většinu, nikoliv „jakýkoliv zájem či podíl“, jak je tomu dnes⁶⁹
- odborových organizací, nebo sdružení zaměstnavatelů, náboženských společností, humanitárních a jiných neziskových organizací a také všech fyzických, či právnických osob, proti kterým je veden výkon rozhodnutí pro jejich nedoplatky do státního rozpočtu, nebo pro nedoplatky vůči jejich zaměstnancům (Čl. 22 ZFPČ)- požadavek bezdlužnosti vůči zaměstnancům, zavedený teprve novelou v roce 2011, považují za poměrně neobvyklý a určitě inspirativní, byť je samozřejmě otázka, jaká je jeho využitelnost v praxi
- dary z anonymních zdrojů, stejně jako dary učiněné prostřednictvím třetí osoby (Čl. 22 ZFPČ)

Kandidáti nesmí za poskytnutí daru slibovat žádné politické, nebo jakékoliv jiné výhody, privilegia, nebo osobní benefity (Čl. 23 ZFPČ) a důležitý, i v kontextu české úpravy, je také zákaz přijímat jakékoliv dary po skončení volební kampaně, tzn. 24 hodin přede dnem konání voleb.⁷⁰

Po obdržení jakéhokoliv daru porušujícího uvedená pravidla musí být taková platba hlášena NVK a následně vrácena do 8 dnů dárci a pokud to není možné (např. u

⁶⁸ GRECO. Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 5

⁶⁹ GRECO. Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 5

⁷⁰ DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE. Guidelines for Election Campaign Financing Presidential Election. 2014. str. 5

anonymních plateb), musí být odvedena v téže lhůtě do státního rozpočtu (Čl. 22 ZFPČ).

Pokud jde o omezení maximální výše daru, pak v případě daru poskytnutého jednou fyzickou osobou nesmí jeho výše v kalendářním roce překročit 30 000 kun (108 000 Kč) a v případě právnické osoby 200 000 kun (720 000 Kč) (Čl. 11 ZFPČ). Jedná se o poměrně velké snížení těchto částek, neboť až do roku 2011 byly tyto částky 90 000 kun (324 000 Kč) v případě osoby fyzické a 1 000 000 kun (3 600 000 Kč) v případě osoby právnické.⁷¹ Pokud by dar přesáhl uvedená omezení, musí být taková platba po jejím obdržení hlášena Národnímu kontrolnímu úřadu a pro případ, že byl dar učiněn ve snaze podpořit volební kampaň, tak rovněž Národní volební komisi a následně musí být do 8 dnů odvedena do státního rozpočtu (Čl. 11 ZFPČ). Důležité je že „dary“ politických stran zaslané na volební účty jejich kandidátů nemají charakter „cizího“ daru a proto na ně nedopadá shora popsané omezení a jejich výše je tedy neomezená, resp. nepřímo omezená pouze maximálním výdajovým limitem, viz dále (Čl. 15 ZFPČ).

5.4.3 Výdaje na kampaň

Maximální výše výdajů na volební kampaň pro prezidentské volby činí 8 000 000 kun (28 800 000 Kč) pro první kolo a pro druhé kolo 1 600 000 kun (5 760 000 Kč).⁷² Pokud by obdržené dary přesáhly tuto výši, musí být vráceny zpět dárčům, a to ve výši, v jaké právě přesahují tuto maximální hranici (Čl. 17 ZFPČ).

5.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

Klíčovou roli v kontrole financování kampaní sehraje NVK. Koncentrace kontrolních oprávnění v jejích rukou byla reakcí na kritiku předcházejícího stavu, kdy pravomoci byly nejasně rozdělené mezi několik orgánů a výsledkem byla v podstatě nulová reálná kontrola kampaní.⁷³

⁷¹ GRECO. Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 8

⁷² DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE. Guidelines for Election Campaign Financing Presidential Election. 2014. str. 10

⁷³ GRECO. Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 21

Kandidáti jsou povinni vést ode dne otevření volebního účtu deníky příjmů a výdajů a to za využití jednoduchého systému účetnictví, v souladu s účetními předpisy pro neziskové organizace (Čl. 33 ZFPČ).

Kandidáti mají povinnost 7 dní přede dnem hlasování zveřejnit zprávu o veškerých přijatých darech na straně jedné a výdajích na celou kampaň na straně druhé. Pokud jde o poskytnuté dary, musí zpráva obsahovat jméno a adresu každého dárce, datum kdy byl dar zaplacen, nebo kdy bylo zboží či služba poskytnuto bezplatně s uvedením jejich tržní ceny podle vystavené faktury. Pokud jde o náklady, zde musí být zveřejněn účel každé platby, jméno a adresa příjemce, datum takové platby a pokud by šlo o výdaj prostřednictvím zboží, či provedení služeb, pak jejich tržní hodnota podle faktury. Výše uvedené údaje je třeba NVK dodat do 7 dnů přede dnem konání voleb v podobě zprávy předběžné, a pak do 15 dnů od okamžiku vyhlášení výsledků voleb v podobě zprávy konečné. V případě obou lhůt také platí, že informace musejí být zveřejněny do 48 hodin po uplynutí těchto lhůt prostřednictvím internetu, nebo médií (Čl. 24 ZFPČ).

Kromě uvedených zpráv mají kandidáti rovněž povinnost vypracovat celkové prohlášení o všech prostředcích financování kampaně, jehož součástí jsou i zmíněné zprávy a také formulář s uvedením cen za zakoupené mediální služby.⁷⁴

Takové prohlášení pak musí předložit NVK nejdéle do 30 dnů po dni voleb. Pokud se jedná o případ kandidáta financovaného politickou stranou, musí být součástí prohlášení rovněž informace o každém daru poskytnutém straně za účelem podpory volební kampaně daného kandidáta (Čl. 34 ZFPČ). Kandidáti musí uvedené prohlášení uveřejnit do 45 dnů po dni voleb na svých internetových stránkách (Čl. 39 ZFPČ).

Kandidáti musí rovněž vést evidenci zákonem vyžadovaných informací již v průběhu dané volební kampaně a v jejím průběhu pak musí tyto údaje kdykoliv poskytnout na vyžádání NVK (Čl. 36 ZFPČ). NVK přitom může při kontrole těchto údajů využívat veškeré k tomu příslušné úřady (zejména Ministerstvo financí, vnitra a Státní inspekci⁷⁵), a to za účelem ověření přesnosti takto deklarovaných údajů (Čl. 37 ZFPČ). Tento postup byl zaveden až novelizací v roce 2011, neboť do té doby nebyla

⁷⁴ DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE. Guidelines for Election Campaign Financing Presidential Election. 2014. str. 11

⁷⁵ GRECO. Compliance Report on Croatia "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding".Strasbourg, 2011. str. 8

skutečná kontrola financování zavedena a věc se často řešila povrchními zprávami ve smyslu, že dotyčný kandidát získal prostředky na kampaň od své strany, a to bez dalšího rozvážení.

NVK zveřejní zprávu o kontrole financování kampaně do 60 dnů od skončení voleb, a to prostřednictvím svých internetových stránek (Čl. 38 ZFPČ).

5.4.5 Ostatní

Pokud NVK zjistí při své kontrole pochybení, může udělovat sankce, jejichž příkladný výčet podle §40 ZFPČ uvádím:

- ztrátu nároku na vyplacení státní podpory, viz dále, a to pokud jsou prostředky shromážděné na volebním účtu využívány na jiné účely, než je financování volební kampaně, nebo je porušen zákaz financovat kampaň z veřejných prostředků
- částečnou ztrátu nároku na vyplacení státní podpory, a to pokud je překročena maximální výše nákladů na kampaň (8 milionů kun- 28 800 000 Kč), nebo pokud kandidát nevrátí dary přesahující tuto částku podle Čl. 17 ZFPČ, přičemž nárok na státní příspěvek pak zaniká ve výši, v jaké přesáhly výdaje, resp. nevrácené dary maximální povolenou výši
- pozastavení výplaty státní podpory, a to pokud kandidát nepředloží v požadovaných lhůtách zprávu o financování kampaně podle Čl. 34 ZFPČ, přičemž výplata je pozastavena do té doby, dokud není požadovaná povinnost řádně splněna

Proti všem těmto sankcím se nelze odvolat, nicméně mohou být předmětem správní žaloby (Čl. 40 ZFPČ).

NVK má rovněž možnost udělení pokuty, které následně uplatňuje státní zástupce před příslušným soudem (Čl. 49 ZFPČ). Jedná se opět o příkladný výčet pokutovaných jednání:

- porušení povinnosti dokladovat přijaté dary, zveřejňovat cenu mediálních služeb využívaných pro kampaň včetně poskytnutých slev, zveřejňovat údaje o výši a původu vlastních zdrojů financování, za nezřízení volebního účtu, nedodání závěrečné zprávy o financování kampaně a mnohé další, kde

se výše pokuty se pohybuje v rozmezí od 30 000 do 50 000 kun, tedy v rozmezí od 108 000 Kč do 180 000 Kč. (Čl. 43 ZFPČ)

- jestliže kandidát neoznámí dary přesahující maximální povolenou výši a neodvede je do státního rozpočtu, přijme dary od zakázaných subjektů, překročí maximální výši nákladů na kampaň apod., může mu být uložena pokuta ve výši 8-10 % z maximální možné výše darů od třetích osob, nebo 8-10% z maximální výše nákladů na kampaň (Čl. 44 ZFPČ)
- pokud FO a PO neuvedenou skutečnou tržní hodnotu zboží a služeb, přičemž hrozící pokuty jsou v rozsahu 10-50 000 kun (36 000 - 180 000 Kč) u FO a 50-100 000 kun (180 000 – 360 000 Kč) u PO (Čl. 45 ZFPČ)

Veškeré nezákonně získané prostředky na kampaň se přitom stávají příjmem státního rozpočtu (Čl. 48 ZFPČ).

Politické strany a kandidáti mají právo na náhradu nákladů spojených s volební kampaní ze státního rozpočtu (Čl. 12 ZFPČ). Konkrétně mají toto právo všichni kandidáti na prezidenta, kteří obdrží alespoň 10% platných hlasů (Čl. 18 ZFPČ). Přesnou výši náhrad stanoví vláda chorvatské republiky, a to nejpozději do 7 dnů po vyhlášení voleb (Čl. 19 ZFPČ). Až do roku 2011 přitom tato výše byla taxativně stanovena na 500 000 kun.⁷⁶ Tyto prostředky se pak vyplácejí na volební účty zřízené jednotlivými kandidáty a to podle poměru obdržených hlasů (Čl. 20 ZFPČ). K proplacení těchto prostředků na účty kandidátů pak musí dojít nejdéle do 60 dnů po oficiálním vyhlášení výsledků voleb (Čl. 21 ZFPČ).

5.4.6 Etická stránka kampaně

Pokud jde o vymezení období, kdy je možno vést kampaň pomocí reklamy, médií a pod, počíná dnem, kdy NVK vyhlásí seznamu kandidátů a trvá až do 24 hodin přede dnem voleb. V rámci této kampaně pak mají všichni kandidáti zaručenu možnost za stejných podmínek prezentovat své názory a postoje (Čl. 13 ZVPCH).

Pokud jde o rozhlasové a televizní vysílání, je kandidátům zaručena ve veřejnoprávním rozhlasovém i televizním vysílání rovnost. Komerční poskytovatelé mediálních služeb se pak mohou sami rozhodnout, zda a jakým způsobem budou dávat

⁷⁶ GRECO. Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 7

prostor volebním kampaním jednotlivých kandidátů. V každém případě by však měly být vždy dodržovány standardy profesionality, etiky a odbornosti, definované především v tamním etickém novinářském kodexu (Čl. 14 ZVPCH)

Ačkoliv jde spíše o finanční stránku kampaně, zmíním na tomto místě i povinnost kandidátů zveřejnit veškeré informace o cenách, jaké jim účtovaly za kampaň jednotlivé mediální společnosti, a to včetně všech slev, které byly kandidátům poskytnuty. Stejná povinnost platí i pro tyto mediální společnosti, které musí uvedené ceny zaslat volební komisi (Čl. 12 ZFPČ).

Etické aspekty prezidentské kampaně se řídí také obecným etickým zákonem č.129/2011 (dále jen EZ). V tomto zákoně jsou vymezeny obecné principy, na kterých je v rámci kampaně nutno trvat, a to zejména čestnost, pravdomluvnost, respekt či tolerance. Pokud pomineme další obecné a dá se říci základní požadavky jako zákaz násilí, nebo maření konání voleb jako takových (Čl. 1 EZ), jsou zajímavé následující zákazy. Jednak je zde výslovně formulován zákaz šířit nepodložená obvinění jiných kandidátů, jejichž cílem je vzbudit u veřejnosti pochybnosti o věrnosti a vlastenectví dotčeného kandidáta. To je myslím velmi zajímavé ustanovení právě s ohledem na proběhlé české prezidentské volby. Rovněž je dán zákaz neoprávněně poukazovat nebo narážet na psychický, či fyzický stav jiných kandidátů. Narážky nesmí být směřovány ani na soukromý život protikandidáta, stejně jako na jeho rodinné příslušníky. Předmětem urážek nemohou být ani jakékoliv menšiny, či etnické skupiny. Ve všech uvedených případech předpokládá zákon při jejich porušení v průběhu kampaně veřejnou omluvu (Čl. 2 EZ). Jestliže by došlo k hrubému porušení těchto pravidel, pak NVK písemně upozorní kandidáta na jeho prohřešek. V případě, že by se jednalo o velmi hrubé porušení pravidel, naplňující například znaky trestného činu, pak má NVK povinnost dát příslušným orgánům podnět k zahájení šetření.⁷⁷

⁷⁷ JOZIC-HEKOVIC, Aleksandra. Republic of croatia state electoral commission of the republic of croatia. Dopis 2. Zagreb, 2014

6 Irsko

6.1 Obecné informace

6.1.1 Dotčené právní předpisy

Základní zakotvení funkce prezidenta obsahuje Ústava Irska ze dne 29. prosince 1937 (dále jen Ústava IR). Určující je oddíl nazvaný „Prezident“, konkrétně Čl. 12-14. V tomto směru je poměrně zajímavé, že ačkoliv irský prezident se řadí k těm velmi slabým, je jeho úprava v Ústavě zařazena hned na počátek před vládu i parlament, což je poněkud neobvyklé. Bližší úprava volby prezidenta je pak obsažena v zákoně o volbě prezidenta z 27. listopadu 1993 (dále jen ZVPIR). Třetím klíčovým předpisem je pak zákon o volbách z 15. 5. 1997 (dále jen ZVIR), který, pokud jde o volbu prezidenta, upravuje především oblast jejího financování, a je doplněn především dodatkem z 25. července 2011 (dále jen dodatek 1) a dodatkem z 28. července 2012 (dále jen dodatek 2), kterými byla provedena poměrně rozsáhlá novelizace tohoto zákona. Zvláště uvádím oba dodatky proto, že se (minimálně v anglické verzi, jež mi byla dostupná) nejedná o klasickou novelizaci, nýbrž dá se říci samostatné zákony, které mění hned několik zákonů, mezi nimi právě i některá ustanovení ZVIR.

6.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Irský prezident je volen přímo a to všemi občany, kteří mohou volit poslance irské poslanecké sněmovny (Čl. 12 Ústavy IR), což jsou ti občané, kteří dosáhli věku 18 let a nejsou vyloučeni na základě zákona (podle Čl. 16 Ústavy IR). Prezident je přitom volen na 7 let, a to maximálně na dvě funkční období (Čl. 12 Ústavy IR), bez ohledu na to, zda za sebou následují, či nikoliv⁷⁸.

6.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlašující volbu

⁷⁸ KOLÁŘ, Petr, Štěpán PECHÁČEK, Jindřiška SYLLOVÁ, Julie DAŇKOVÁ, Martin KUBA a Jan NĚMEC. *PŘÍMÉ VOLBY, PRAVOMOCI A ODPOVĚDNOST PREZIDENTA V ÚSTAVNÍCH SYSTÉMECH NĚKTERÝCH EVROPSKÝCH STÁTŮ*, str. 22. 2003.

Volba prezidenta se koná kdykoliv ve lhůtě 60 dnů před skončením mandátu stávající hlavy státu a pokud by stávající prezident zemřel, nebo rezignoval, pak do 60 dnů po takové události (Čl. 12 Ústavy IR). Volby vyhlašuje ministr životního prostředí a místní samosprávy (Čl. 6 ZVPIR).

6.1.4 Průběh volby

Pokud jde o průběh volby prezidenta, je irský model mezi ostatními zkoumanými případy poměrně zajímavý. Volí se zde totiž jednokolovým způsobem za využití přenositelných hlasů. Celkem tedy proběhne pouze jedno kolo hlasování, ve kterém mohou voliči podle svých preferencí označit kandidáty, a to podle pořadí v jakém je preferují. Následně dojde ke sčítání hlasů, přičemž vítězem se stává ten, kdo získá nadpoloviční většinu hlasů na prvním místě hlasovacího lístku. Jestliže žádný takový kandidát není, dojde k vyškrtnutí kandidáta s nejmenším počtem hlasů na prvním místě a zároveň s tím se ostatním kandidátům přičtou ty hlasy, které byly na lístku vyřazeného kandidáta na druhém místě. Vítězem je ten, kdo má v tuto chvíli nadpoloviční většinu hlasů. Jestliže opět takto není určen vítěz, postupuje se stejným způsobem dále až do rozhodnutí (Čl. 51 ZVPIR).

Podobně jako ve Finsku i zde platí, že pokud bude navrhnout pouze jeden kandidát, nemusí volby proběhnout a prezidentem se automaticky stává tento jeden kandidát. V případě Irska se však nejedná o ustanovení jakési doplňkové, teoretické povahy, neboť od roku 1937, kdy byla Ústava IR přijata, bylo tímto způsobem zvoleno již pět prezidentů Irska⁷⁹.

6.1.5 Požadavky na kandidaturu

Prezidentem Irska se může stát každý občan, který dosáhl věku 35 let (Čl. 12 Ústavy IR). Zajímavostí je, že irská vláda deklarovala v tomto směru úmysl snížit

⁷⁹ KOLÁŘ, Petr, Štěpán PECHÁČEK, Jindřiška SYLLOVÁ, Julie DAŇKOVÁ, Martin KUBA a Jan NĚMEC. *PŘÍMÉ VOLBY, PRAVOMOCI A ODPOVĚDNOST PREZIDENTA V ÚSTAVNÍCH SYSTÉMECH NĚKTERÝCH EVROPSKÝCH STÁTŮ*, str. 25. 2003.

věkovou hranici na 21 let, nicméně tato změna by musela být schválena ještě referendem⁸⁰.

6.1.6 Ostatní

6.2 Opravné prostředky

6.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Proti rozhodnutím volebního komisaře o nominacích je možné odvolání k Vrchnímu soudu. Pro podání tohoto odvolání je pak nutno složit zálohu ve výši 1269 euro (35 024 Kč). Vrchní soud má následně o celé věci rozhodnout nejdříve, jak jen to bude možné. Proti jeho rozhodnutí je pak přípustná stížnost k Nejvyššímu soudu a to pokud jde o právní otázky (Čl. 24 ZVPIR).

6.2.2 Kontrola po skončení voleb (LIBER 1,269 euro)

Pokud jde o ochranu voleb po jejich skončení, je možné podat žalobu k Vrchnímu soudu. Tato žaloba může být podána nejdéle do 7 dnů poté, kdy volební komisař vyhlásí výsledky hlasování. Vrchní soud zde pak může rozhodnout v krajním případě až o zrušení voleb a konání nových, a to pokud byl jejich průběh ovlivněn takovým způsobem, že to mohlo vážně ovlivnit výsledek hlasování. Kauce pro podání této žaloby činí 5000 liber (107 640 Kč), nicméně může být rozhodnuto o jejím zmírnění, pokud se bude Vrchnímu soudu jevit pro daný případ jako příliš vysoká. I zde platí, že Vrchní soud by se měl takovou peticí zabývat přednostně před veškerou svojí další agendou. Takové rozhodnutí je pak z hlediska posouzení právních otázek přezkoumatelné ještě u Nejvyššího soudu. (Čl. 57 ZVPIR), a to ve lhůtě 21 dnů.⁸¹

6.3 Navrhování kandidátů

6.3.1 Obecné informace

⁸⁰ HASBOURN, David. DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, Community & Local Government. *Dopis*. Dublin, 2013.

⁸¹ KELLY, Carol. THE SUPREME COURT OF IRELAND. *Dopis*. Dublin, 2014.

Dle irské úpravy může kandidáta navrhnout alespoň 20 členů parlamentu, rady hrabství, popř. samosprávných měst (Čl. 12 Ústavy IR).

Poměrně zajímavou výjimkou je fakt, že bývalý prezident nepotřebuje být nikým nominován a může za kandidáta navrhnout sám sebe (Čl. 12 Ústavy IR).

6.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Jak bylo uvedeno výše, navrhnout kandidáta může alespoň 20 členů irského parlamentu. Irský parlament (*Oireachtas*) je přitom dvoukomorový, kde horní komora (*Seanad Éireann*) má 60 členů a dolní komora (*Dáil Éireann*) 166 členů.⁸² Pokud tedy sečteme všechny zákonodárce, kteří mohou nominovat kandidáta, jedná se o 226 osob. Jestliže nyní vypočítáme, jakou procentuální podporu musí kandidát pro svoji nominaci získat, pak zjistíme, že v irském případě je nutno získat podporu 8,8 % příslušníků *Oireachtas*. Nominace probíhá tak, že těchto alespoň 20 zákonodárců podepíše nominační listinu, na které bude uvedeno jméno, příjmení, bydliště a povolání kandidáta a podpisy těch zákonodárců, kteří dotyčného nominují. Platí přitom, že každý člen parlamentu může nominovat pouze jednoho kandidáta. Listina s nominací je následně předána volebnímu komisaři (Čl. 15 ZVPIR).

Druhým způsobem je navrhování kandidátů radami hrabství, popř. radami pěti samosprávných měst, mezi která patří podle Čl. 21 zákona o místní správě z roku 1898 Cork, Dublin, Galway, Limerick a Waterford. Příslušná rada hrabství, či samosprávného města, přijme hlasováním usnesení, kterým dotyčného kandidáta nominuje. Takové usnesení pak, s výjimkou např. smrti kandidáta, nesmí být zrušeno. Příslušná rada následně sepíše nominační listinu, na které bude uvedeno jméno, příjmení, bydliště a povolání kandidáta a pečeť této rady. I zde platí, že člen rady hrabství, nebo městské rady, nesmí v jedněch volbách podpořit více než jednoho kandidáta. (Čl. 16 ZVPIR).

Pokud jde o nominaci samotným kandidátem, pak je to tedy případ buď bývalého prezidenta, nebo toho, kterému právě končí jeho mandát. Jedinou podmínkou pak je, aby tento kandidát podal včas kandidátní listinu volebnímu komisaři, a to opět s uvedením údajů jako jméno, příjmení, bydliště a povolání tohoto kandidáta (Čl. 17 ZVPIR).

⁸² HOUSES OF THE OIREACHTAS. Dáil Éireann [online]. 2014 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://www.oireachtas.ie/parliament/about/dail/>

Ve všech případech popsaných výše musí volební komisař obdržení nominace neprodleně uveřejnit (Čl. 19 ZVPIR). Po uplynutí 12:00 hodin posledního dne pro podávání přihlášek musí následně volební komisař přezkoumat všechny podané nominace, a ty které nesplňují zákonné požadavky, musí označit za neplatné (Čl. 20 ZVPIR). Tomuto rozhodování o nominacích musí být přítomni kromě volebního komisaře a jeho asistenta zejména předseda Nejvyššího soudu, popř. jiný soudce Nejvyššího soudu nominovaný jeho předsedou (Čl. 23 ZVPIR), dále osoby, jež se chtějí ucházet o funkci prezidenta a jejich zástupci. Pokud jde o zástupce soudu, pak právě na něho mohou směřovat prostřednictvím volebního komisaře jakékoliv dotazy týkající se kontroly přihlášek, a to jak z iniciativy samotného volebního komisaře, tak ze strany samotných osob ucházejících se o prezidentský úřad. Zástupce soudu pak musí na všechny tyto otázky uvádět svá stanoviska, ke kterým musí volební komisař přihlédnout (21 ZVPIR).

Všechny osoby, jejichž přihlášky pak byly podány v souladu se zákonem, jsou volebním komisařem oficiálně prohlášeny za kandidáty. Pokud dojde k tomu, že taková osoba bude pouze jedna, označí volební komisař takovou osobu za zvolenou prezidentem a uvědomí o tom předsedu vlády a uveřejní tuto skutečnost prostřednictvím irského úředního věstníku. Pokud podmínky splní dvě a více osob, je rozhodnuto o konání lidového hlasování (Čl. 20 ZVPIR).

6.3.3 Navrhovatelé- občanští

Irská úprava nepřipouští navrhování kandidátů samotnými občany.

6.3.4 Ostatní

Jestliže opět zhodnotíme, jak přísné pro kandidáty jsou uvedené podmínky pro získání kandidatury, pak při posledních volbách v roce 2012 se je podařilo splnit 7 kandidátům⁸³, což je víceméně údaj odpovídající stavu v České republice.

6.4 Financování kampaně

⁸³ RICHIE, Rob. Irish presidential election with instant runoff voting: Voter choice without "spoilers". *Fair Vote: The Centre for Voting and Democracy* [online]. 2011 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://www.fairvote.org/research-and-analysis/blog/irish-presidential-election-with-instant-runoff-voting/>

Základní úpravu pro financování kampaně představuje zákon o volbách z 15. 5. 1997 (dále jen ZVIR), doplněný dodatkem z 25. července 2011 (dále jen dodatek 1) a dodatkem z 28. července 2012 (dále jen dodatek 2), nicméně i zde je v některých případech aplikovatelný zákon o volbě prezidenta z 27. listopadu 1993 (dále jen ZVPIR). Roztříštěnost irské úpravy financování kampaní je předmětem dlouhodobější kritiky.⁸⁴

Klíčovou roli v kontrole financování kampaní (stejně jako u kontroly etických standardů kampaně), zastává Komise standardů ve veřejném prostoru (dále jen Komise standardů).⁸⁵ Jde o nezávislý orgán skládající se z předsedy, kterým musí být soudce nebo bývalý soudce Nejvyššího soudu, popř. Vrchního soudu, čtyři bývalí členové parlamentu a doplňující člen.⁸⁶

6.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Pro účely volební kampaně musí každý kandidát jmenovat svého volebního zástupce, který bude za financování odpovědný. Ke jmenování přitom musí dojít nejpozději k poslednímu dni, ke kterému je možno podat přihlášku k prezidentským volbám. Nutně se ale nemusí jednat o osobu odlišnou od kandidáta, neboť kandidát může volebním zástupcem ustanovit sám sebe (Čl. 50 ZVIR). S tím souvisí i to, že pokud zástupce nebude včas jmenován, stává se jím sám kandidát.⁸⁷

Každopádně, tento zástupce nese odpovědnost za všechny přijaté dary pokud jde o jejich soulad se zákonem, ať již co do osoby dárce, nebo pokud jde o jejich výši, a to včetně příslušného zveřejňování požadovaných zpráv o financování.⁸⁸

Jestliže jde o povinný bankovní účet, pak je tato povinnost dána jen za podmínek uvedených dále.

⁸⁴ GRECO. Second Compliance Report on Ireland "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2013. str. 5

⁸⁵ GRECO. Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 3

⁸⁶ GRECO. Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 18

⁸⁷ STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011. str. 5

⁸⁸ STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011. str. 7

6.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Darem se rozumí jakékoliv bezplatné plnění poskytnuté za účelem podpory kandidáta, a to v podobě peněz, zboží a služeb. Za dar se však považuje i plnění, které sice není bezplatné, nicméně jeho tržní hodnota je vyšší než ta, která za něho byla kandidátem skutečně zaplacená. Darem je pak v tomto případě rozdíl mezi cenou skutečnou a tržní. Pod pojem daru v tomto případě spadá i čistý výnos z fundraisingových akcí pořádaných právě za účelem získávání peněžních prostředků pro kandidáta, jako jsou například mítinky, rauty apod. Za dar se naopak výslovně nepovažuje poštovné zdarma popsané v kapitole etických aspektů, a další, jako např. prostor poskytnutý ve veřejnoprávních médiích (Čl. 46 ZVIR) a co je klíčové, za dar se nepovažují ani prostředky politických stran vynaložené na podporu jejich kandidáta. Jestliže by politická strana převedla peníze na kandidáta, který by s nimi samostatně nakládal, o dar se jednat bude, nicméně pokud výdaje učiní přímo politická strana, není takový výdaj považován za dar, se všemi důsledky které z toho plynou (není třeba jej zveřejňovat, není dána jeho maximální výše,...⁸⁹). To však nic nemění na to, že taková částka se započítává do celkových výdajů na kampaň⁹⁰, viz dále.

Zakázány jsou veškeré dary od zahraničních fyzických, či právnických osob s bydlištěm, resp. sídlem mimo území Irska.⁹¹ Pokud by taková částka byla přijata, musí být zaslána buď zpět dárci s následným informováním Komise standardů, nebo musí být odvedena přímo samotné Komisi standardů.⁹²

Kandidát nesmí rovněž přijmout anonymní dary, avšak až pokud přesahují výši 100 Euro (2760 Kč) (Čl. 47 ZVIR). Jestliže chce přijímat dary nad uvedenou hodnotu, musí také zřídit speciální volební účet, na který musí být po jeho zřízení zasílány již všechny peněžité dary.⁹³ U každého z takových darů musí být uvedeno jméno a bydliště dárce.

⁸⁹ STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011. str 9

⁹⁰ STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011. st. 13-14

⁹¹ ENVIRONMENT, COMMUNITY AND LOCAL GOVERNMENT. How The President is Elected. 2013 str. 10

⁹² GRECO. Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 12

⁹³ STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011. str. 7

V případě že dar poskytuje řídící osoba právnické osoby, pak se má kandidát přesvědčit, že tyto prostředky nejsou čerpány z prostředků dané společnosti.⁹⁴ Pokud má být dán dar prostřednictvím třetí osoby, pak musí být při takovém předání uvedena a doložena totožnost skutečného dárce, jinak se jedná o trestný čin.⁹⁵

Pokud došlo k přijetí daru v rozporu s uvedenými pravidly, pak musí být do 14 dnů odevzdán Komisi standardů.⁹⁶

Maximální hodnota daru, který může kandidát přijmout během 1 roku od jedné osoby, činí celkem 1000 euro (27 600 Kč) (§1 dodatku 2). Dříve se přitom jednalo o částku 2 539.48 Euro <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Election-Guidelines/Presidential-Election-2011/Presidential-Guidelines-2011.pdf>⁹⁷ (65 108 Kč). V případě, že je dárce obchodní společnost, bylo dokonce nově zavedeno, že takový dar nesmí přesahovat 200 Euro (5520 Kč), ledaže by dotyčná společnost byla registrována u Komise standardů a bylo doloženo, že takový dar byl schválen příslušnými orgány dané společnosti (§32 dodatku 2). Pokud dojde k zaslání příspěvku převyšujícího uvedenou částku, resp. více příspěvků, které tuto částku převyšují v souhrnu, pak musí být do 14 dnů ta část daru, která převyšuje limit, zaslána buď zpět dárci s následným informováním Komise standardů, nebo musí být odvedena přímo samotné Komisi standardů.⁹⁸ Pro právnické osoby pak rovněž platí, že dary od provázaných právnických osob (např. vztah matka a dcera) se sčítají.⁹⁹

6.4.3 Výdaje na kampaň

Výdaji na volební kampaň se rozumí veškeré výdaje vzniklé v souvislosti s prezidentskými volbami za účelem podpory daného kandidáta, a to ať již podpory přímé, či nepřímé. Není přitom rozhodné, jak dalece před volbami byly tyto výdaje

⁹⁴ GRECO. Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 12

⁹⁵ GRECO. Second Compliance Report on Ireland "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2013. str. 5

⁹⁶ GRECO. Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 13

⁹⁷ STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011. str. 12

⁹⁸ GRECO. Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 10

⁹⁹ GRECO. Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 12

učiněny.¹⁰⁰ Do těchto výdajů se výslovně započítávají i náklady na negativní kampaň a jiné náklady, jež jsou vynaloženy obecně s úmyslem ovlivnit výsledky voleb. Pokud je nějaká služba, či zboží, poskytnuto za cenu nižší, než je cena tržní, pak musí být taková transakce ve výdajích započtena právě v plné tržní ceně, nikoliv v ceně skutečně zaplacené (Čl. 52 ZVIR).

Podobně jako u darů, i výdajů na kampaň platí, že výdaj přesahující 100 Euro 2760 Kč musí být řádně zdokumentován s uvedením informace o tom komu, a za jakým účelem je placen. Kromě toho, kandidát resp. jeho volební zástupce, musí hlásit Komisi standardů již dopředu údaje o osobě, již má být za kampaň placeno. Je třeba uvést jméno, adresu, a popis takové osoby, dále účel a předpokládanou výši vynaložených nákladů, a také propojení tohoto subjektu se všemi kandidáty na prezidenta a se stranami, jež některého z kandidátů podporují (Čl. 52 ZVIR).

Pokud jde o celkovou výši výdajů na kampaň, pak tuto výši stanovuje vždy ministr pro životní prostředí a místní správu, který musí při jejím stanovování zohledňovat tzv. index spotřebitelských cen, tedy de facto inflaci (Čl. 53 ZVIR). Při posledních volbách v roce 2011 byl tento limit stanoven pro jednoho kandidáta na 750 000 euro,¹⁰¹ (20 700 000 Kč) přičemž v tomto směru došlo k velmi podstatnému snížení maximální částky, neboť ještě v roce 2009 činila 1,3 milionu euro (35 880 000 Kč).¹⁰² Do této částky se přitom započítávají i veškeré výdaje učiněné stranami na podporu kandidáta. Podobně se do výdajů samotného kandidáta započítávají i výdaje na jeho podporu učiněné členem, nebo organizační jednotkou takové strany a rovněž výdaje organizací sice formálně samostatných, avšak fakticky ovládaných kandidátem, popř. politickou stranou jej podporující. (Čl. 52 ZVIR). Za výdaje pro účely tohoto limitu naopak nepovažují výdaje na přiměřené životní náklady kandidáta a osob, jež u něho pracují na dobrovolném základě, kde výše těchto nákladů může činit maximálně 50 euro (1380 Kč) na osobu za den, popř. drobné výdaje hrazené sice v souvislosti

¹⁰⁰ GRECO. Compliance Report on Ireland "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"**** "Transparency of Party Funding".Strasbourg, 2011. str. 8

¹⁰¹ STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011. str. 12

¹⁰² GRECO. Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 14

s prezidentskými volbami, avšak z vlastních prostředků kandidáta- výše těchto nákladů může činit maximálně 126,97 euro (3 505 Kč) na jednu platbu.¹⁰³

Zajímavostí je, že veškeré smlouvy s plněním vyšším než 634,87 euro (17 526 Kč) musí být uzavřené prostřednictvím volebního zástupce, jinak nejsou vůči němu, resp. prezidentskému kandidátovi vymahatelné. Tyto pohledávky pak musí být uplatněny nejpozději do 45. dne po dni konání voleb. Jestliže se tak nestane, stávají se tyto pohledávky vůči kandidátovi a agentovi opět nevymahatelnými (§54 ZVIR).

6.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

Nejpozději do 56 dne po dni voleb musí volební zástupce kandidáta odevzdat Komisi standardů psané prohlášení, kde je uvedeno, zda dotyčný kandidát obdržel některé dary převyšující hodnotu 600 Euro, tedy asi 16 560 Kč (§20 dodatek 2), a pokud ano, pak u každého takového daru musí být v tomto prohlášení uvedena jeho přesná hodnota, jméno, popis a adresa dárce. Pokud kandidát přijímal dary nad 126,97 euro (3 394 Kč), musí být rovněž doložen výpis z volebního účtu.¹⁰⁴ Důležité pak je, že pro účely tohoto prohlášení se hodnota všech darů poskytnutých v jedné kampani totožným dárce sčítá. Zároveň s tím musí být dodáno i prohlášení, jehož obsahem je seznam všech výdajů, který byly na kampaň vynaloženy, a to bez ohledu na to, zda již byly, či nebyly zaplacený. Připojeno musí být v obou případech i čestné prohlášení volebního zástupce o tom, že předložené údaje jsou pravdivé a že byla přijata všechna vhodná opatření k tomu, aby byla zajištěna jejich správnost. Za tímto účelem musí volební zástupce vést všechny takové záznamy a evidence, které umožní podat zmíněné prohlášení (Čl. 48 a 56 ZVIR).

6.4.5 Ostatní

Jestliže se některá ze stran dopustí porušení pravidel financování kampaně, mají taková porušení podléhat soudnímu přezkumu. Pokud soud konstatuje porušení shora popsáných pravidel, může ve zjednodušeném řízení uložit pokutu až ve výši 1000 liber (24 012 Kč). Jestliže však soud dopěje k tomu, že např. prohlášení podle Čl. 48 a Čl. 56

¹⁰³ STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011. str. 15

¹⁰⁴ STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011. str. 21

ZVIR byla podána se záměrně lživými údaji a informacemi, může jí uložená pokuta dosahovat až výše 20 000 liber (480 240 Kč).¹⁰⁵

Kandidáti mohou získat státní příspěvek, přičemž přesné podmínky pro jeho získání určuje ministr životního prostředí (Čl. 21 odst. 2). V posledních volbách byl tento příspěvek stanoven jako částka sloužící k pokrytí učiněných volebních výdajů, avšak maximálně do výše 200 000 euro (5 520 000 Kč). Nárok měl každý kandidát, který v jedné z fází sčítání hlasů výše popsaným způsobem dosáhl alespoň na čtvrtinové kvóty potřebné pro zvolení (Čl. 5 dodatku 1). V tomto směru došlo ke snížení uvedené částky, neboť ještě v roce 2009 činila 260 000 euro (7 176 000).¹⁰⁶

6.5 Etická stránka kampaně

Majitelé médií nesmí ve svých produktech, např. novinách, uveřejnit žádnou reklamu nebo oznámení v souvislosti s prezidentskými volbami, které by měly podporovat některého z kandidátů, nebo jej naopak hanět, a to pokud zadavatelem není sám kandidát, popř. jím zmocněná osoba (Čl. 52 ZVPIR). To by mohlo být velmi prospěšné například pro řešení situací, jako bylo zveřejnění hanlivé informace o K. Schwarzebergovi v Blesku. Nicméně ani v Irsku není žádný zvláštní mechanismus pro to, jak řešit takové již nastalé situace. Hlavní dohled by měla mít Mediální rada Irsku vydávající etický kodex, kterým by se měla příslušná média řídit. Dalším dozorčím orgánem je Komise standardů.

V tomto směru považuji za zajímavé také právo každého kandidáta využít bezplatně poštovní služby a zaslat každému občanovi oprávněnému volit v prezidentských volbách bezplatně jeden dopis dotýkající se voleb (§32 ZVPIR).

¹⁰⁵ STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011. str. 21-22

¹⁰⁶ GRECO. Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009. str. 8

7 Kypr

7.1 Obecné informace

7.1.1 Dotčené právní předpisy

Základní úpravu volby prezidenta obsahuje Ústava Republiky Kypru z 16. srpna 1960, a to v části třetí s názvem prezident republiky, Viceprezident republiky a Rada ministrů, konkrétně v Čl. 36 – 60 (dále jen Ústava CY). Úpravu navrhování kandidátů, financování i etickou stránku pak obsahuje zákon o volbě prezidenta a viceprezidenta Kypru č. 37/1959 (dále jen ZVPV).

7.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Prezident je na Kypru volen přímo, přičemž podobně jako v Bulharsku je zároveň s ním volen i viceprezident (Čl. 39 Ústavy CY). Volební období obou je 5 let (Čl. 43 Ústavy CY), nicméně v případě konání doplňovacích voleb, viz dále, je takový kandidát volen pouze na dobu jaká zbývala z mandátu předcházejícího prezidenta (Čl. 43 Ústavy CY).

7.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlášení volby

Volby se mají konat tak, aby se nový prezident mohl ujmout funkce v den, kdy končí volební období stávajícího prezidenta (Čl. 43 Ústavy CY). Druhé kolo volby se koná ve stejný den přesně za týden po kole prvním. Jestliže by z mimořádných důvodů, jakými jsou např. záplavy, zemětřesení a pod, nemohla volba konat, odloží se přesně o týden (Čl. 39 Ústavy CY). Pro případ že se uvolní prezidentský úřad, např. v důsledku smrti stávajícího prezidenta, jeho odsouzení pro velezradu, či odstoupení, se musí konat tzv. doplňovací volby, a to nejpozději do 45 dnů od takové události (Čl. 44 Ústavy CY). Volby vyhláší Ministr vnitra (Čl. 7 ZVPV) a hlasování se koná 30 den po dni vyhlášení (Čl. 9 ZVPV).

7.1.4 Průběh volby

V prvním kole je zvolen kandidát, který získá více než 50% platných hlasů. Jestliže takového kandidáta není, pak se koná druhé kolo, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního a ve kterém zvítězí kandidát, jenž obdrží větší počet platných hlasů. Pokud se volby bude účastnit pouze jeden kandidát, pak bude automaticky považován za zvoleného (Čl. 39 Ústavy CY). V případě že by ke dni podání kandidátních listin nebyl registrován ani jeden kandidát, musí se volby konat znovu v příhodném termínu (Čl. 16 ZVPV). V případě úmrtí kandidáta poté, kdy byl řádně zaregistrován, se konají nové volby, kde musí Ministr vyhlásit nový vhodný den pro hlasování. Stejný postup následuje, pokud by kandidát zemřel po konání hlasování ale před vyhlášením konečných výsledků voleb, a to pokud byl zvolen v prvním kole, nebo byl jedním z postupujících do druhého kola, nebo byl vítězem druhého kola. Pokud se nejedná o takový případ, nemá smrt takového kandidáta na výsledky voleb vliv (Čl. 15 ZVPV).

7.1.5 Požadavky na kandidaturu

Kandidát na prezidenta Kypru musí splnit následující požadavky: občan Kypru, který dosáhl věku 35 let, který nebyl odsouzen pro volební trestný čin, popř. pro trestné činy související s jeho nepoctivostí či morálním úpadkem a také že netrpí duševní chorobou (Čl. 40 Ústavy CY). Velmi zajímavé je s ohledem na národnostní kontext na Kypru ustanovení, podle kterého kandidát na prezidenta musí být národnosti řecké a kandidát na viceprezidenta národnosti turecké (Čl. 6 ZVPV). Toto rozdělení se projevuje dále v tom, že řečtí voliči mohou následně volit pouze prezidenta a turečtí voliči mohou jako jediní volit viceprezidenta (Čl. 19 ZVPV). Uvedený stav je však pouze stavem formálně-právním, neboť ve skutečnosti je díky vytvoření Severokyperské turecké republiky turecká část obyvatel de facto občany jiného státu (byť uznaného jen Tureckem¹⁰⁷ a na politickém životě Kyperské republiky se nijak nepodílí.

7.1.6 Ostatní

¹⁰⁷ HLAVÁČEK, Karel. Parlamentní institut. Vztah Kyperské republiky a Turecka. 2012. str. 2

Pro srovnání můžeme uvést, že uvedené podmínky pro získání kandidatury splnilo v zatím posledních volbách v roce 2013 celých 11 kandidátů, což představuje již nadprůměrně vysoké číslo.¹⁰⁸

7.2 Opravné prostředky

7.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Proti rozhodnutí oblastního úředníka, viz dále, kterým rozhoduje o neschválení nominace je přípustné odvolání (Čl. 13 ZVPV).

7.2.2 Kontrola po skončení voleb

7.3 Navrhování kandidátů

7.3.1 Obecné informace

Prezidentského kandidáta může nominovat alespoň 9 občanů (Čl. 10 ZVPV).

7.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Nominace prostřednictvím jiného subjektu není přípustná.

7.3.3 Navrhovatelé- občané

Kyperská úprava je zcela bezkonkurenčně nejmírnější, pokud jde o nároky na dosažení kandidatury. Počet občanů, kteří mohou nominovat kandidáta je totiž pouze devět (Čl. 10 ZVPV), což reálně znamená, že kandidovat může v podstatě kdokoliv, kdo splňuje obecné požadavky jako věk, občanství,...

Nominace se předkládají zvláštním úředníkům pro kyperskou a tureckou oblast (dále jen „oblastní komisař“). Taková nominace přitom musí obsahovat prohlášení kandidáta o jeho způsobilosti být prezidentem, a také podpisy zmíněných devíti voličů (Čl. 10 ZVPV).

¹⁰⁸ Ποεδρικές Εκλογές 2013. *Eklogika: by freeideas* [online]. 2013 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: http://www.eklogika.gr/page/cyprus_elections_2013/proedrikes-ekloges-kyprou-2013-apotelesmata

Přezkum petice provádí oblastní komisař. Na veškeré nedostatky nominace může přitom podat stížnost kterákoliv osoba ze stejné (turecké, nebo kyperské) komunity, z jaké pochází kandidát, a to nejdéle do šesti hodin po uplynutí okamžiku, do kdy je možno podávat kandidátní listiny. Oblastní komisař může tyto nedostatky řešit nicméně i bez takového podnětu. Jde především o případ, kdy by nominační listina byla podána opožděně, obsah listiny by nesplňoval zákonné požadavky, nebo by nebyl zaplacen volební depozit, viz dále. Rozhodnutí oblastního úředníka o zamítnutí námitek je konečné a nelze jej nijak přezkoumat. Naopak pokud by uznal jejich oprávněnost, může se kandidát proti takovému rozhodnutí odvolat (Čl. 13 ZVPV).

7.3.4 Ostatní

Podobně jako např. v Litvě, Bulharsku či Rakousku, vyžaduje kyperská úprava složení depozitu, a to konkrétně ve výši 1 000 kyperských liber¹⁰⁹ (16 008 Kč). Tento depozit je nutno složit nejpozději současně s předáním nominace a to u příslušného oblastního úředníka. Depozit se přitom kandidátovi vrací, pokud je jediným kandidátem a je tak prohlášen bez voleb za zvoleného, nebo pokud získá kandidát alespoň desetinu z celkového počtu odevzdaných hlasů v případě, že se volby konají (Čl. 11 ZVPV).

7.4 Financování kampaně

Kyperská úprava neobsahuje jakoukoliv regulaci prezidentských kampaní. Jedná se o zcela bezprecedentní případ, nicméně relevantní úprava na Kypru skutečně neexistuje. Je pak otázkou, zda v dohledné době existovat bude, neboť v dnešní době se tato země zaměřuje především na přijetí alespoň relativně účinných pravidel financování samotných politických stran.¹¹⁰

7.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

7.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

¹⁰⁹ Kyperské libry byly v roce 2008 nahrazeny eurem, nicméně právní úprava stále počítá na některých místech s kyperskou librou. Přepočítávací koeficient na euro byl 0,58 eura zalibru, což jsem využil i nyní.

¹¹⁰ GRECO. Compliance Report on Cyprus "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2013. str. 13

7.4.3 Výdaje na kampaň

7.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

7.4.5 Ostatní

7.5 Etická stránka kampaně

Specifická ustanovení dotýkající se etické stránky kampaně kyperská úprava neobsahuje, výjimkou je zákon o vysílacích společnostech z roku 1959 zakotvuje možnost získání bezplatného prostoru ve vysílání Kyperské televize.¹¹¹

¹¹¹ GRECO. Evaluation Report on Cyprus Transparency of party funding (Theme II)”.Strasbourg, 2011. str. 7

8 Litva

8.1 Obecné informace

8.1.1 Dotčené právní předpisy

Základním předpisem je Ústava Litevské republiky ze dne 25. října 1992 (dále jen Ústava LI). Ta upravuje úřad prezidenta v kapitole VI. s názvem Prezident republiky, konkrétně článcích 77 – 90. Detailní úpravu volby prezidenta pak obsahuje zákon o prezidentských volbách č. I-28 (dále jen ZPVLI). Regulace financování je obsažena v zákoně o financování politických stran a politických kampaní a o kontrole financování č. IX-2428 (dále jen ZFPP).

8.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Prezident je volen v přímých volbách, a to na dobu 5 let. Stejná osoba přitom může být zvolena maximálně na dvě po sobě jdoucí volební období (Čl. 78 Ústavy LI).

8.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlášení volby

Volby se konají vždy poslední neděli dva měsíce před uplynutím funkčního období stávajícího prezidenta republiky (Čl. 80 Ústavy LI) a jsou vyhlášovány Sejmem (Čl. 67 Ústavy).

V případech kdy stávající prezident zemře, odstoupí, je odvolán, nebo když Sejm rozhodne o jeho zdravotní nezpůsobilosti vykonávat úřad, musí Sejm do deseti dnů po takové události vyhlásit nové volby, které se musejí konat nejpozději do 2 měsíců. Jestliže by Sejm nebyl schopen v tak krátké době zasedat a o vyhlášení rozhodnout, vyhlásí volby namísto něho vláda (§ 89 ZPVLI).

Jestliže prezident vyhlásí na základě Čl. 58 Ústavy LI předčasné volby do Sejmu, tak poté takto nově zvolený Sejm může pomocí 3/5 většiny nově zvolených poslanců a ve lhůtě 30 dnů od prvního zasedání vyhlásit předčasné volby prezidenta republiky. Stávající prezident se může do těchto předčasných voleb přihlásit sám a bude okamžitě registrován, čímž mu odpadá povinnost shánět 20 000 podpisů, jak je uvedeno dále.

Jestliže bude tento stávající prezident v předčasných volbách opětovně zvolen, pak pokud z jeho mandátu dosud neuplynuly tři roky, bude se považovat za zvoleného pouze do konce svého původního mandátu, přičemž to se bude jako celek považovat za jedno funkční období. V případě, že byl takto opětovně zvolen v okamžiku, kdy byl v úřadu již déle než tři roky, pak je zvolen na celých pět let, avšak tento mandát pro něho bude již druhým funkčním obdobím, což mu bude samozřejmě bránit v kandidatuře do příštích prezidentských voleb (Čl. 87 Ústavy LI).

Pro oba případy konání předčasných voleb, tedy jak těch podle Čl. 87, tak Čl. 89 Ústavy LI pak platí, že se mohou konat ne později než 2 měsíce a ne dříve než 45 dnů od jejich vyhlášení (§38 ZPVLI). Uvedené vymezení je důležité, neboť podle toho jaký konkrétní časový odstup ode dne jejich vyhlášení bude zvolen, budou se počítat i všechny zákonné lhůty jak je uvedeno dále.

8.1.4 Průběh volby

Litevská úprava je svým průběhem volby velmi zajímavá a v rámci úprav ostatních států zcela jedinečná. Roli v ní hrají jak počty obdržených hlasů, tak volební účast. Je totiž třeba rozlišovat situaci, kdy se k prvnímu kolu dostaví alespoň polovina oprávněných voličů a kdy tomu tak není. Jestliže tedy volební účast v prvním kole přesáhne 50% oprávněných voličů, pak se prezidentem stává ten, kdo získá hlasy více než poloviny těchto voličů. Jestliže by ale volební účast klesla pod 50%, pak je prezidentem zvolen ten z kandidátů, který obdrží nejvíce hlasů, nejméně však alespoň 1/3 hlasů všech registrovaných voličů (tedy nikoliv voličů kteří se dostavili k urnám). Teprve pokud ani jeden kandidát nezíská dostatečný počet hlasů jedním z uvedených způsobů, konají se za dva týdny opakované volby, do nichž postupují dva kandidáti s nejvyšším počtem získaných hlasů (Čl. 81 Ústavy LI). Tyto opakované volby společně s výsledkem prvního kola vyhláší Centrální volební komise (dále jen CVK) (§ 74 ZPVLI).

8.1.5 Požadavky na kandidaturu

Prezidentem Litvy se může stát litevský občan, který v zemi žije alespoň tři poslední roky před volbou. Zároveň s tím musí dosáhnout alespoň věku 40 let a musí být rovněž volitelný do Sejmu (Čl. 78 Ústavy LI), což znamená, že dotyčný občan

nesmí být vázán jakoukoliv přísahou k jinému státu, má trvalý pobyt v Litvě, není osobou, která nevykonala trest uložený jí soudem a naposled, že soud nerozhodl o její neschopnosti vykonávat takovou funkci (Čl. 56 Ústavy LI). Neschopnou výkonu funkce je přitom osoba, jež hrubě porušila Ústavu, svoji přísahu, a která byla ze svého prezidentského úřadu popř. ze své funkce člena Sejmu, odvolána prostřednictvím impeachmentu (§2 ZPVLI). Právě posledně zmíněné ustanovení je poměrně silně kritizováno jako odporující lidským právům, a to tím možná více, že při volbě v roce 2014 o prezidentskou kandidaturu skutečně usilovala osoba tímto způsobem zbavená úřadu.¹¹²

8.1.6 Ostatní

Podobně jako v chorvatské úpravě i zde platí, že kandidát zvolený za prezidenta republiky musí výrazně omezit svoji stranickou politickou činnost. Ačkoliv zde není dán přímo požadavek, aby se dotyčný vzdal členství v některé z politických stran, musí tuto svoji činnost v politických stranách a organizacích alespoň pozastavit, a to až do zahájení nové kampaně na volbu dalšího prezidenta republiky (Čl. 83 Ústavy LI).

Za vhodné považuji na tomto místě zmínit Centrální volební komisi (dále jen CVK), což je orgán pověřený hlavním dohledem nad prováděním voleb a kontrolováním jejich zákonnosti, a to i pokud jde o jejich finanční, či etickou stránku. Tato komise je složena ze zástupců parlamentních stran, ministerstva spravedlnosti a advokátní komory, přičemž členové nepocházející z parlamentních stran jsou vybírání losem z osob s právnickým vzděláním působících v obou těchto institucích, tzn. na Ministerstvu spravedlnosti a v advokátní komoře.¹¹³

8.2 Opravné prostředky

8.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Proti rozhodnutí CVK je možné odvolání k Nejvyššímu správnímu soudu. To je důležité především proto, že CVK rozhoduje mimo o přijetí, či nepřijetí kandidatury

¹¹² OSCE/ODIHR. Republic of Lithuania Presidential Election 11-13. February 2014: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2014. str. 2

¹¹³ OSCE/ODIHR. Republic of Lithuania Presidential Election 11-13. February 2014: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2014. st. 5

jednotlivých kandidátů. Takové odvolání mohou podat všechny strany, které nominovaly příslušného kandidáta, stejně jako zástupci těchto kandidátů samotných. Nejvyšší správní soud pak o nich musí rozhodnout ve lhůtě 48 hodin ode dne jejich podání (§18 ZPVLI).

Jestliže by došlo k zamítnutí registrace kandidáta jako politického účastníka kampaně, viz dále, pak se může dotyčný kandidát odvolat do 3 dnů k CVK jako celku. Pokud by z jeho pohledu ani její rozhodnutí nebylo správné, má možnost do 5 dnů podat odvolání k NSS (§ 5 ZFPS).

8.2.2 Kontrola po skončení voleb

Po skončení voleb se kandidát může odvolat proti rozhodnutí CVK k Nejvyššímu správnímu soudu do 2 dnů od přijetí napadeného rozhodnutí, přičemž NSS musí rozhodnout opět ve lhůtě 48 hodin, nicméně tato lhůta je pouze orientační a v případě nutnosti je možno ji prodloužit.¹¹⁴ Takto lze napadnout každé rozhodnutí centrální volební komise s výjimkou toho, kterým prohlásí výsledky volby prezidenta za neplatné (§ 19 ZPVLI).

Pokud jde právě o rozhodnutí CVK o neplatnosti voleb, pak to je činěno v okamžiku, kdy CVK zjistí hrubá porušení zákona, která mohla mít za následek zásadní ovlivnění výsledků prezidentských voleb (§76 ZPVLI). V takovém případě dojde k opakování celého procesu voleb, přičemž nová volba se musí konat nejpozději do 3 měsíců (§77 ZPVLI).

Jak bylo řečeno, odvolání k NSS v případě rozhodnutí CVK o neplatnosti voleb zákon nepřipouští. To však neznamená, že takové rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Do 3 dnů od vyhlášení výsledků voleb CVK jej totiž může Sejm předložit Ústavnímu soudu k posouzení. Stejným způsobem může Sejm postupovat i v opačném případě, tedy kdy CVK nerozhodla o neplanosti voleb, ačkoliv k tomu podle Sejmu existovaly důvody v podobě závažných porušení zákona během procesu voleb. Ústavní soud pak musí v dané věci rozhodnout do 72 hodin od předložení věci k posouzení. Jestliže ÚS skutečně dospěje k tomu, že byl závažným způsobem porušen zákon, pak může Sejm rozhodnout buď o neplatnosti celých voleb a konání nových ve lhůtě 3 měsíců, nebo

¹¹⁴ OSCE/ODIHR. Republic of Lithuania Presidential Election 11-13. February 2014: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2014. str. 10

může, pokud to povaha přípouští, opravit volební výsledky tak, aby odpovídaly skutečnosti (např. pokud by byl zjištěn určitý konkrétní počet padělaných hlasů) (§77 ZPVLI). Bez ohledu na další je jistě zajímavé to, že o neplatnosti voleb v Litvě de iure nerozhoduje Ústavní soud, ale parlament.

8.3 Navrhování kandidátů

8.3.1 Obecné informace

Navrhnout kandidáta může v případě Litvy registrovaná politická strana, popř. může kandidát navrhnout sám sebe, což je řešení poměrně výjimečné (§35 ZPVLI). Pro oba případy však platí, že pro schválení kandidatury je třeba získat podpisy alespoň 20 000 osob oprávněných volit prezidenta republiky (Čl. 79 Ústavy LI). Navržení kandidáta je tak v podstatě formální krok, na jehož základě obdrží kandidát archy pro sběr podpisů. Lze jen připomenout podobnost s řešením bulharským, či chorvatským, které se k tomuto postavení občanských a stranických kandidátů staví podobně.

8.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Jak již bylo řečeno, kandidát může být navržen registrovanou politickou stranou. Kromě jakéhosi gesta však není takové navržení významné, neboť kandidát musí shromáždit stejný počet podpisů, jako ten, který se navrhne sám. I z důvodu stejné procedury je přesný postup popsán společně pro oba způsoby v následujícím odstavci.

8.3.3 Navrhovatelé- občané

Za občanského, nebo spíše ne-institucionálního považujeme tedy kandidáta, který se má v úmyslu navrhnout sám. Ať již jde o tohoto kandidáta, nebo kandidáta, kterého má v úmyslu navrhnout politická strana, je pro oba případy stejný následující postup.

Období, do kdy je možné podat kandidaturu, trvá od 80. do 65. dne přede dnem voleb. V případě, že nastane situace předvídaná Čl. 87 nebo 89 Ústavy LI, tedy obecně pokud dojde k předčasným prezidentským volbám, pak je možné kandidaturu podávat ode dne následujícího po vyhlášení takových voleb, až do 45. dne před jejich konáním. Jestliže by se takové předčasné volby měly konat ve lhůtě kratší, než jsou dva měsíce od jejich vyhlášení, pak lze podávat kandidatury o tolik dní déle po 45. dni před konáním

voleb, o kolik dní menší je doba mezi vyhlášením a konáním voleb oproti dvěma měsícům (Čl. 35 ZPVLI).

Osoba usilující o kandidaturu se musí dostavit k CVK, kde musí mimo písemného potvrzení své kandidatury rovněž doložit své občanství, předložit doklad o zaplacení kauce, viz dále a také prohlášení o svých dalších občanstvích a o spolupráci s komunistickým režimem, viz etická stránka kampaně. Jestliže CVK dospěje k závěru, že byly splněny všechny požadavky na kandidaturu, pak takové osobě vydá formuláře pro sběr podpisů. Proti rozhodnutí o jejich nevydání se může dotyčná osoba obrátit na NSS, a to ve lhůtě tři dnů, přičemž NSS musí v dané věci rozhodnout nejpozději do 72 hodin od obdržení stížnosti (Čl. 36 ZPVLI).

Od tohoto okamžiku musí kandidáti získat podpisy alespoň 20 000 osob oprávněných volit (Čl. 79 Ústavy LI), přičemž osobou oprávněnou volit prezidenta republiky je občan Litvy, který dosáhl věku 18 let a nebyl soudem prohlášen za nezpůsobilého účastnit se voleb (§4 ZPVLI). Jestliže vezmeme v potaz, že při posledních prezidentských volbách v roce 2014 zde bylo 2 554 532¹¹⁵ oprávněných voličů, pak zjistíme, že pro získání kandidatury byla potřebná podpora 0,78% těchto voličů, což je i v rámci úprav jiných zemí poměrně vysoké číslo. Jistým usnadněním pro kandidáta je však fakt, že litevští občané mohou takto svým podpisem podpořit více kandidátů,¹¹⁶ což je ve srovnání s úpravou v jiných státech spíše výjimkou.

Teprve po zaregistrování své kandidatury a po obdržení podpisových formulářů může tedy kandidát započít se sběrem zmíněných 20 000 podpisů na svoji podporu. Povinné údaje, které musí vyplnit každý z občanů hodlajících podpořit kandidaturu, jsou následující: jméno a příjmení, série a číslo občanského průkazu, datum narození, místo trvalého bydliště a podpis. Tytéž informace musí být na každém podpisovém formuláři uvedeny rovněž o osobě podpisy shromažďující. Veškeré informace musí být vyplněny a podepsány samotnými voliči. Jestliže by takového vyplnění nebyla osoba schopna, například ze zdravotních důvodů, pak tak může na její žádost učinit jiná osoba, avšak o takovém postupu musí být učiněn ve formuláři patřičný záznam podepsaný tím, kdo podpisy shromažďuje. Důležitý je rovněž požadavek, podle kterého osoba

¹¹⁵ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

¹¹⁶ OSCE/ODIHR. Republic of Lithuania Presidential Election 11-13. February 2014: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2014. str. 7

shromažďující podpisy musí ověřit totožnost petentů a rovněž správnost všech údajů jimi vyplňovaných (§37 ZPVLI).

Podpisové formuláře s dostatečným počtem podpisů je třeba CVK dodat do 45. dne přede dnem voleb. V případě, že nastane situace předvídaná Čl. 87 nebo 89 Ústavy LI, tedy obecně pokud dojde k předčasným prezidentským volbám, pak je možné podpisové formuláře dodat až do 40. dne přede dnem voleb. Jestliže by se takové předčasné volby měly konat ve lhůtě kratší, než jsou dva měsíce od jejich vyhlášení, pak lze podávat kandidatury o tolik dní déle po 40. dni před konáním voleb, o kolik dní menší je doba mezi vyhlášením a konáním voleb oproti dvěma měsícům. Zároveň s těmito podpisovými formuláři musí kandidát v tomto okamžiku předložit daňové a majetkové přiznání ověřené Státním daňovým úřadem, stejně jako prohlášení o střetu zájmů. Jako dobrovolné je pak vnímáno doložení o zdravotní způsobilosti příslušného kandidáta. Všechna uvedená a prohlášení a osvědčení pak zveřejní CVK prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků (§38 ZPVLI).

Kontrolu podpisů musí provést CVK do 10 dnů od doručení příslušných podpisových formulářů. Jestliže zjistí, že některý ze zápisů nespĺňuje výše uvedené požadavky a je např. nepravdivý, nebo nekompletní, pak bude takový petent vyřazen, což platí i v situaci, kdy by sběr podpisů neproběhl podle uvedených pravidel, tedy že by například nebyly údaje vyplněny vlastnoručně a nejednalo se přitom o popsanou výjimkou danou zdravotním stavem. Jestliže po takovéto kontrole zůstane kandidátovi alespoň 20 000 platných podpisů, pak CVK nejpozději do 24 hodin zaregistruje příslušného kandidáta jako oficiálního kandidáta na prezidenta republiky (§38 ZPVLI).

Všechny oficiálně potvrzené kandidáty pak CVK uveřejní na svých internetových stránkách, a to nejpozději do 30 dnů přede dnem konání voleb. V případě, že nastane situace předvídaná Čl. 87 nebo 89 Ústavy LI, tedy obecně pokud dojde k předčasným prezidentským volbám a jestliže by se takové předčasné volby měly konat ve lhůtě kratší, než jsou dva měsíce od jejich vyhlášení, pak lze, aby CVK uveřejnila tyto kandidáty na svých stránkách o tolik dní déle po 30. dni před konáním voleb, o kolik dní menší je doba mezi vyhlášením a konáním voleb oproti dvěma měsícům (§38 ZPVLI).

8.3.4 Ostatní

V litevském případě, podobně jako např. v Bulharsku, či Rakousku, je dána jako jedna z podmínek pro kandidaturu povinnost složit kauci. Konkrétně pak ve výši pěti průměrných mezd v litevském národním hospodářství, což v současné době představuje 5 x cca 2 400 litasů¹¹⁷, což představuje asi 96 000 Kč. Tato kauce je po skončení voleb vratná v případě, že dotýčný kandidát získá alespoň 7% hlasů oprávněných voličů, kteří se zúčastní voleb (§36 ZPVLI).

Pokud jde o poslední volby konané v roce 2014, pak kandidaturu úspěšně získalo celkem 7 kandidátů¹¹⁸, což můžeme považovat opět za průměrný a nijak nevybočující počet.

8.4 Financování kampaně

Před novelizací ZFPS v letech 2010-2012 byla litevská úprava vnímána sice jako kvalitní, ovšem její uplatňování v praxi i díky dále zmíněné pasivitě Centrální volební komise a Státního daňového inspektorátu poněkud zaostávalo. Ne zcela výjimečné tak bylo překračování limitů pro maximální výše darů i výdajů a pokud jde například o politickou reklamu, pak odhadovaný rozdíl mezi deklarovanými a skutečnými výdaji na ni činil až 30%.¹¹⁹ Na druhé straně je třeba říci, že nová úprava, byť možná až zbytečně podrobná a „přeadministrovaná“, přináší jedny z nejtvrdějších pravidel pro financování kampaně z porovnávaných zemí. Velmi tak bude záležet především na důsledném vymáhání uvedených pravidel skrze Centrální volební komisi a Státní daňový inspektorát. I vzhledem k tomu, že tyto instituce rovněž prošly reformou, především co do lepšího vymezení jejich pravomocí, lze předpokládat, že litevská úprava by měla představovat poměrně kvalitní řešení problémů s financováním kampaní.

Regulace financování je obsažena v zákoně o financování politických stran a politických kampaní a o kontrole financování (dále jen ZFPS). Jak plyne již z názvu, jedná se v tomto případě o velmi široce zaměřený zákon upravující podstatně širší

¹¹⁷ Lithuania Average Monthly Wages: 2000-2015. *Trading Economics* [online]. 2014 [cit. 2015-01-05]. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/lithuania/wages>

¹¹⁸ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

¹¹⁹ GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 21

oblast než je financování prezidentské kampaně. Otázky financování se pak dotýkají i ustanovení zákona o volbě prezidenta (dále jen ZPVLÍ).

8.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Poměrně zajímavý je vlastně proces, jakým se kandidát zapojuje do samotné kampaně. Nejprve se musí dotyčná osoba zaregistrovat jako tzv. „politický účastník kampaně“, přičemž registraci provádí CVK (§3 ZFPS). Žádost o tuto registraci je možno podat od okamžiku vyhlášení voleb. Platí přitom, že dokud kandidát nezíská i registraci jako „politický účastník kampaně“, nemůže reálně kampaň vést, neboť přijímání jakýchkoliv darů a uzavírání závazků ve vztahu k volební kampani je vázáno právě na získání statusu „politického účastníka kampaně“, nikoliv statusu prezidentského kandidáta. Může tak reálně nastat situace, kdy zde bude oficiální prezidentský kandidát, který však nebude moci vést prezidentskou kampaň. Proto, aby mohla tato registrace proběhnout úspěšně, musí mít při žádosti o ni již podepsanou smlouvu s vybraným pokladníkem a také musí mít zřízen speciální volební účet, viz dále. Rozhodnutí o registraci pak vydává předseda CVK, popř. jím pověřený člen komise a to do 3 dnů od obdržení všech vyžadovaných smluv a dokladů. Jestliže by došlo k zamítnutí registrace, pak se může dotyčný kandidát odvolat do 3 dnů k CVK jako celku a jestliže ani její rozhodnutí nebude považovat za správné, pak má možnost do 5 dnů podat odvolání k NSS (§ 5 ZFPS).

Jako zdroje financování prezidentské volební kampaně mohou sloužit prostředky získané samotným kandidátem, mezi které se řadí dary fyzických a právnických osob, dále vlastní zdroje a také prostředky od politických stran v případě stranických kandidátů (§7-9 ZFPS).

Odpovědnou osobou za správné financování kampaně je pokladník vykonávající takovou funkci na základě smlouvy s kandidátem. Takovým pokladníkem může být přitom pouze občan Litvy, nebo osoba, která zde má trvalý pobyt. Je výslovně určeno zákonem, že funkci pokladníka nesmí vykonávat sám kandidát, člen volební komise, pověřený auditor (viz dále), popř. osoba s omezenou svéprávností, nebo taková, která dosud nevykonala jí soudem uložený trest a naposled ani státní úředník. Smlouva s vybraným pokladníkem musí být zaslána CVK, která na svých internetových stránkách uveřejní jméno, příjmení, adresu a telefonní číslo na takovou osobu. Náplní

práce tohoto pokladníka je především vedení účetnictví kampaně jako celku, podepisování darovacích listin a jejich zveřejňování na stránkách CVK, uchovávání účetních dokladů, kontrola dodržování maximální výše vynaložených nákladů, založení speciálního bankovního volebního konta, či sepisování závěrečných finančních zpráv (§21 ZFPS). O takovém pokladníkovi můžeme prohlásit, že má doslova monopol na správu týkající se financování kampaně.¹²⁰ Důležité je přitom jej odlišit od zástupce podle § 39 ZPVLI. Zástupci podle tohoto ustanovení mohou zastupovat kandidáta na setkáních s voliči, v hromadných sdělovacích prostředcích, při shánění peněžních prostředků na vedení kampaně a obecně při provádění jakýchkoli dalších úkonů svěřených mu kandidátem. Pro to, aby mohl zástupce řádně vykonávat svoji funkci, musí získat osvědčení od CVK, které získá do 24 hodin po podání žádosti kandidátem. Hlavním rozdílem mezi nimi a finančními zástupci podle § 21 ZFPS je tak jak dobrovolnost jejich jmenování, tak podstatně širší záběr činnosti, který však na druhé straně nezahrnuje finančně-správní povinnosti, jaké má finanční zástupce.

Kandidát má rovněž povinnost vést speciální volební účet u banky registrované v Litvě (§ 5 ZFPS). Jedině skrze tento účet mohou být propláceny výdaje na kampaň (§ 7 ZFPS). Pokud jde o dary, ty musejí být prostřednictvím tohoto účtu přijímány pouze v případě, že se jedná o dary od právnických osob, nebo o dary fyzických osob přesahující 1000 litasů (8 000 Kč). I pokud by se však jednalo o dar fyzické osoby pod hranicí 1000 litasů (8 000 Kč) předaný hotově, musí jej pokladník nejdéle následující den na takový účet převést (§10 ZFPS).

8.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Darem se pro účely financování volební kampaně rozumí peněžní dary, včetně darování cenných papírů, a stejně tak dary nepeněžité, mezi které jsou řazeny věci movité i nemovité, informace, výsledky tvůrčí duševní činnosti, jakékoliv další materiální či nemateriální hodnoty, včetně dobrovolné práce, které jsou poskytnuty za účelem vedení volební kampaně. V případě nepeněžitých darů musí být v darovacím listě (viz dále), vždy uvedena jejich tržní hodnota (§1 ZFPS).

¹²⁰ GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 10

Jistou neobvyklost představuje stanovení výčtu osob (resp. osoby jedné), které mohou pro účely vedení volební kampaně poskytnout dar. Zatímco v jiných úpravách je tedy zpravidla proveden výčet subjektů, od nichž není možné přijmout dar, v případě litevské úpravy je to právě naopak. Dárce se tedy může stát pouze občan Litevské republiky (§12 ZFPS). Doslova revoluci v tomto směru totiž znamenal rok 2012, kdy bylo zakázáno darování od veškerých právnických osob. Do této doby mohly dar poskytnout soukromé právnické osoby registrované v Litevské republice, ve kterých mohli mít podíl, popř. hlasovací práva pouze občané Litevské republiky, právnické osoby zapsané v Litevské republice, nebo členských státech EU a NATO a naopak majetkovou účast, popř. hlasovací práva zde nesměly mít subjekty veřejného práva (stát, obce,..) (dřívější podoba Čl. 12 ZFPS). Takto striktní vymezení dárců nic nemění na tom, že prostředky na vedení kampaně může poskytnout také politická strana, která nominovala svého kandidáta.

Za velmi důležité považuji, že veškeré dary pro politickou kampaň je možno přijímat nejdéle do okamžiku skončení takové kampaně (§10 ZFPS), tzn. do 30 hodin před hlasováním.¹²¹

Maximální výše daru ze strany fyzické osoby může činit 20 násobek průměrné měsíční mzdy ve čtvrtém čtvrtletí předchozího kalendářního roku v litevské národní ekonomice (§10 ZFPS). Tato mzda odpovídá v současné době asi 2400 litas (19 200 Kč)¹²² a celkem jde tedy o 384 000 Kč. V tomto směru došlo v roce 2010 ke změně, neboť dříve to byl 300 násobek „minimálních životních nákladů“, což v roce 2009 odpovídalo asi 39 000 litas (312 000 Kč).¹²³ Před poskytnutím daru musí fyzická osoba také předložit prohlášení o svém majetku a příjmech (§10 ZFPS).

Litevská úprava obsahuje rovněž striktní zákaz provádět darování prostřednictvím třetích osob (§11 ZFPS). V tomto směru nicméně existovaly minimálně do roku 2009

¹²¹ OSCE/ODIHR. Republic of Lithuania Presidential Election 11-13. February 2014: osce/odihhr needs assessment mission report. Warsaw, 2014. st. 8

¹²² Lithuania Average Monthly Wages: 2000-2015. Trading Economics [online]. 2014 [cit. 2015-01-05]. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/lithuania/wages>

¹²³ GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 8

jisté nedostatky, neboť praxe zastření skutečného dárce skrze třetí osobu byla víceméně běžná a taková porušení nebyla z politických, či jiných důvodů nijak stíhána.¹²⁴

Veškeré dary musí být evidovány prostřednictvím darovací listiny, kde bude vyplněno jméno a příjmení dárce, rodné číslo a bydliště. Všechny takové dary s uvedenými osobními údaji se pak zveřejňují prostřednictvím internetových stránek centrální volební komise, která za tím účelem vede seznamy dárců, a to do 10 dnů po obdržení daru. Zjednodušený postup je pak pro dary od fyzických osob nedosahující výše 0,02 násobku průměrné měsíční mzdy (která činí v současné době 2400 litas) což odpovídá 48 litas (384 Kč). Takové dary není třeba účetně evidovat a rovněž jejich dárci mohou zůstat v anonymitě (§10 ZFPS).

Jestliže by došlo k přijetí daru v rozporu s uvedenými pravidly a jestliže by dar nebylo možné vrátit dárci (pokud se jedná např. o nepřípustný anonymní dar), pak má kandidát povinnost převést všechny takto obdržené prostředky do deseti dnů do státního rozpočtu (§11 ZFPS).

8.4.3 Výdaje na kampaň

Za výdaje na kampaň se považují zejména ty na výrobu a distribuci propagačních materiálů, včetně propagace ve hromadných sdělovacích prostředcích, dále platby za pronájmy movitých a nemovitých věcí, pořádání společenských akcí, večírků a rautů, platby za dopravní prostředky využívané ke kampani, odměna pokladníka a auditora, nebo platby za komunikaci, stravování, ubytování a dopravu dobrovolníků pomáhajících v kampani. Primárně se do této skupiny řadí ty z uvedených plateb, které byly učiněny v období oficiální volební kampaně, nicméně pokud se prokáže věcná souvislost jiných plateb s vedením volební kampaně, pak se za výdaje na kampaň budou považovat rovněž, ačkoliv budou zaplacený mimo uvedené období (§ 17 ZFPS).

Za výdaje na kampaň se naopak výslovně nepovažují prostředky vynaložené na právní služby, kauce skládaná při podávání kandidátské listiny a náklady na cestování, bydlení a stravu pro samotného kandidáta (§ 17 ZFPS).

Stanovení maximální výše výdajů na kampaň v případě litevských prezidentských voleb vychází z počtu oprávněných voličů vynásobeného 1 litasem (dle §17 ZFPS).

¹²⁴ GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 19

Vzhledem k tomu že při prezidentských volbách v roce 2014 zde bylo 2 554 532¹²⁵ voličů <http://www.electionguide.org/elections/id/2388/>, činila by přibližná výše těchto maximálních výdajů právě 2 554 532 litasů, (20 436 256 Kč). Pokud kandidát postoupí do druhého kola, pak se tato částka zvyšuje o 25 %. Uvedená hodnota je výsledkem snížení této částky v roce 2010, neboť do tohoto roku se počet voličů násobil hodnotou 1,5 litasu.¹²⁶ Z této částky pak maximálně 50% může být využito na propagaci v médiích (§19 ZFPS). Jestliže kandidát získá z darů více finančních prostředků, než kolik činí uvedená maximální hranice výdajů, popř. pokud jen prostě nevyužije všechny prostředky získané na kampaň, musí všechny tyto „přebytky“ odvést do státního rozpočtu (§ 17 ZFPS).

8.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

Kontrolu financování kampaně provádí CVK a Státní daňový inspektorát (dále jen SDI). SDI je přitom orgán podřízený Ministerstvu financí, jehož hlavní náplní činnosti je všeobecně daňová a celní správa.¹²⁷ Vzájemné postavení těchto dvou institucí bylo rovněž měněno s nedávnou novelizací ZFPS. Jestliže dříve byl jejich vztah někdy nejasný a pravomoci byly více dělené, pak podle nové úpravy se naprosto dominantním kontrolním orgánem stala CVK s tím, že SDI zůstaly jen některé velmi úzce vymezené úkoly. Samotná činnost těchto institucí byla ve zprávě GRECO poměrně kritizována, a to především pro jejich poměrně pasivní postup při kontrole financování a následném stíhání (resp. iniciování stíhání) odpovědných osob (GRECO1-27).

Za účelem kontroly financování musí pokladník zaslat zprávu o financování politické kampaně. Tato zpráva musí obsahovat kompletní seznam dárců s výší jejich darů na kampaň kandidáta, seznam dalších zdrojů financování v kampani využitých, a také seznam všech výdajů, včetně stávajících a budoucích závazků, které vznikly v souvislosti s kampaní (§2 ZFPS). Zpráva se podává CVK a to do 25 dnů od vyhlášení výsledků voleb, jestliže kandidát nemá povinnost nechat vypracovat audit své kampaně.

¹²⁵ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

¹²⁶ GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 9

¹²⁷ GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 14

Pokud u něho tato povinnost dána je, pak předloží do 25 dnů pouze smlouvu s vybraným auditorem a zprávu o financování může předložit až 85 dnů po vyhlášení výsledků voleb (§21 ZFPS).

Kandidát, jenž pro účely volební kampaně obdrží více než 70 násobek průměrné měsíční mzdy (1 344 000 Kč), má povinnost nechat ověřit financování své volební kampaně auditorem (§24 ZFPS). I zde došlo ke změně, kdy až do roku 2010 se jednalo o 1000 násobek „minimálních životních nákladů“, tedy asi 130 000 litasů.¹²⁸ Takovou smlouvu s auditorem pak musí pokladník předložit nejpozději do 25 dnů po vyhlášení výsledků voleb CVK. Centrální volební komise na svých stránkách uveřejní jméno, příjmení a adresu vybraného auditora (§24 ZFPS) a je to také CVK, kdo schvaluje jednotlivé auditory a rozsah jejich přezkumu, vše po konzultacích s litevskou komorou auditorů (§23 ZFPS). Auditor je přitom při své činnosti oprávněn vyžádat si všechny potřebné údaje jak od samotného kandidáta, tak také od CVK. Celý audit je přitom zpracován v souladu s mezinárodními auditorskými standardy a profesními etickými zásadami a auditor má povinnost upozornit CVK na všechna porušení zákona tak, aby mohla CVK věc dále řešit a vyvodit z uvedeného konkrétní odpovědnost, popř. dát podnět příslušným orgánům k zahájení příslušných řízení.¹²⁹ To je značný posun, neboť před provedením této úpravy sice rovněž existovala povinnost nechat vypracovat auditorskou zprávu, nicméně takto prováděné audity byly považovány za velmi problematické, neboť jejich úroveň se značně lišila a kromě toho také měli auditori tendenci ve svých zprávách „přehlížet“ nesrovnalosti a to až do výše 30%.¹³⁰

CVK pak do 100 dnů ode dne vyhlášení výsledků voleb zveřejní jak zprávu o financování, tak zprávu auditora, jestliže v daném případě existovaly podmínky pro její vypracování. Nutno jen podotknout, že požadavek na zveřejňování dokumentů se line celou litevskou úpravou a v podstatě veškeré důležité dokumenty týkající se financování volební kampaně musí být vždy veřejně přístupné (§ 25 ZFPS).

CVK má povinnost obrátit se na státní zastupitelství v případě, že zjistí porušení výše popsanych pravidel financování kampaně. Roli zde hraje také SDI, jenž se má

¹²⁸ GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 13

¹²⁹ GRECO. *Compliance Report on Lithuania "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2011. 17

¹³⁰ GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 29

zaměřit především na kontrolu dárců, především z pohledu jejich řádného plnění daňových předpisů a rovněž zda deklarovaný dar vůbec odpovídá možnostem jeho příjmů podle daňových příznání (§ 23 ZFPS).

8.4.5 Ostatní

Pokud jde o penalizace, pak v případě prezidentské kampaně budou jednotlivá porušení řešena cestou trestněprávní, či správněprávní. Mezi zvláště hrubé případy porušení pravidel se řadí např. přijetí darů od neoprávněných osob, překročení výdajů na kampaň o více než 10%, nebo vědomé uvádění nepravdivých údajů do finančních závěrečných zpráv apod. V takovém případě může CVK konstatovat porušení zákona, proti čemuž je přípustné odvolání k Nejvyššímu správnímu soudu, a to do 5 dnů od přijetí takového rozhodnutí (§28 ZFPS)

V rámci správní oblasti bude využit litevský přestupkový zákon č. XIP-3600(2), podle kterého pro různé druhy porušení hrozí sankce ve výši od 100 litas až po 20 000 litas (800 – 160 000 Kč). Pro příklad lze uvést sankci za porušení pravidel pro účtování darů- 100 – 3000 litas (800 – 24 000 Kč), porušení pravidel účtování výdajů na kampaň 2000 – 10 000 litas (16 000 – 80 000 Kč), přijímání darů na kampaň, aniž by byl dotyčný registrován jako „politický účastník kampaně 2000 – 20 000 litas (16 000 – 160 000 Kč).¹³¹

8.5 Etická stránka kampaně

Kampaň lze vést jakoukoliv formou a prostředky, jestliže tím nebude porušena Ústava, zákony a také morálka, spravedlnost, sociální soudržnost a obecně vzato nebude takový postup v rozporu s férovým a slušným pojetím voleb (§ 45 ZPVLI). Takovou kampaň je přitom nutno skončit nejpozději do 30 hodin přede dnem konání voleb (§ 49 ZPVLI), což mimo jiné zahrnuje i odstranění veškeré venkovní reklamy (§47 ZPVLI).

Všichni kandidáti mají právo na pořádání mítinků s voliči, stejně jako na rovný přístup do hromadných sdělovacích prostředků (§41 ZPVLI), zejména pak pokud jde o

¹³¹ GRECO. *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II)*. Strasbourg, 2009. str. 17-18

státní televizi a rozhlas (§46 ZPVLI), nicméně rovný přístup, zejména pokud jde o cenové podmínky, by měl být uplatňován i v rámci soukromoprávních médií.¹³²

S tím souvisí, že během kampaně je zakázána jakákoliv politická propagace prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků poskytovaná bezplatně a to vyjma diskusních pořadů. Pokud jde o volební videoklipy, zákon stanovuje jejich maximální trvání na 90 sekund, přičemž za tyto videoklipy může být utraceno nejvýše 50% z maximální částky volebních výdajů. Všechna relevantní média přitom musí nejpozději k 1. lednu každého roku určit ceny, za které bude uvedené služby poskytovat, přičemž tyto ceny musí být pro všechny kandidáty stejné. Takové ceníky musí zaslat CVK, kterážto je musí neprodleně uveřejnit na svých internetových stránkách. Tyto ceny lze pak měnit pouze do začátku volební kampaně a pouze se souhlasem CVK (19 ZFPS). Hromadné sdělovací prostředky, které o kandidátovi uveřejní kompromitující informace, musí tomuto kandidátovi poskytnout prostor pro jeho odpověď, a to nejpozději do 5 dnů před konáním voleb (§ 47 ZPVLI).

Jakákoliv politická propagace během kampaně musí být jasně označena a musí u ní být uveden zdroj jejího financování. V opačném případě musí být taková propagace odstraněna (§18 ZFPS).

Celá mediální kampaň má být „zvenku“ monitorována CVK, která za tím účelem může vypsát výběrové řízení na tyto monitorovací služby (§26 ZFPS).

Na závěr se zde vrátím k velmi přísným požadavkům na kandidaturu na prezidenta. Následující povinnosti sice pro účely této práce patří do oblasti podmínek registrace kandidáta, nicméně obsahově jsem se je rozhodl zařadit právě do tohoto oddílu. V litevské úpravě se totiž dodnes zcela zřetelně se promítají specifické vztahy této země k bývalému SSSR, resp. dnešní Ruské federaci. Kandidát na prezidenta totiž musí při žádosti o schválení kandidatury poskytnout CVK informace o jeho spolupráci s NKVD¹³³, NKGB¹³⁴, MGB¹³⁵, KGB¹³⁶, stejně jako s obdobnými zpravodajskými

¹³² OSCE/ODIHR. Republic of Lithuania Presidential Election 11-13. February 2014: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2014. str 2

¹³³ NKVD, neboli Lidový komisariát vnitřních záležitostí, byl státní orgán SSSR zabývající se vnitřní bezpečností, požární ochranou, střežením hranic a evidencí obyvatel. Spravoval věznice a pracovní tábory, zabýval se rozvědkou a kontrarozvědkou (MAREK, Jaromír. Když partyzáni vylézali z oděských katakomb, museli se nalíčit. I tak šlo o nerovný boj. *Český rozhlas* [online]. 2014 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://www.rozhlas.cz/radiozurnal/zzz/zprava/kdyz-partyzani-vylezali-z-odeskych-katakomb-museli-se-nalicit-i-tak-slo-o-nerovny-boj--1375618>)

službami jiných cizích států. Současně musí kandidát poskytnout informace o případném studiu na školách provozovaných těmito organizacemi, nebo o prosté spolupráci s nimi. Konkrétně musí uvést jméno a postavení takové organizace, včetně podrobného popisu náplně své práce, dosažené hodnosti, místa činnosti, činného období apod. Veškeré tyto informace pak CVK musí do 24 hodin po potvrzení kandidatury dotyčné osoby uveřejnit. Pokud získá CVK informace nasvědčující tomu, že ty uvedené kandidátem jsou neúplné, či dokonce nepravdivé, musí jej do 48 hodin informovat a poskytnout mu možnost podat vysvětlení. Tento postup se neuplatní, jestliže by CVK získala tyto informace v období, kdy do hlasování bude zbývat méně než 12 dnů. V takovém případě je již nemůže brát žádným způsobem v úvahu. V případě, že kandidát s namítanou neúplností, či nepravdivostí souhlasí, musí sjednat neprodleně nápravu a CVK takto opravené informace opět ve lhůtě 24 hodin uveřejní. Pro případ, že kandidát žádné nedostatky nepřiznává, nebo se odmítne k vysvětlení dostavit, má si CVK v dané věci opatřit veškeré potřebné dokumenty. Na základě takto opatřených informací musí do 5 pracovních dnů rozhodnout buď tak, že prohlášení učiněné kandidátem je v pořádku a věci není třeba se dále zabývat, nebo naopak podá protest k Nejvyššímu správnímu soudu Litvy, který má o pravdivosti, či nepravdivosti informací poskytnutých kandidátem s konečnou platností rozhodnout. Uvedené rozhodnutí CVK musí být opět zveřejněno nejpozději do 24 hodin od jeho přijetí. Jestliže se tedy věc dostane před Nejvyšší správní soud, musí tento rozhodnout ve věci do 72 hodin, přičemž rozhodnutí nabývá účinnosti okamžikem jeho vyhlášení a rovněž toto rozhodnutí musí oficiálně do 24 hodin uveřejnit CVK.

Všechny uvedené informace o spolupráci s tajnými službami, především tedy sovětského ranku, musí být uvedeny nejen ve zmíněném prohlášení při podání kandidatury, ale dotyčný kandidát je musí uvádět rovněž v každém ze svých audio, či video propagačních materiálů. Tento postup považuji za naprosto výjimečný, neboť

¹³⁴ Neboli Státní komisariát národní bezpečnosti, předchůdce KGB (NKGB. *Encyclopaedia Britannica* [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/416642/NKGB>).

¹³⁵ Neboli Ministerstvo státní bezpečnosti, předchůdce KGB (50. léta Ministerstvo národní bezpečnosti - ministerstvo strachu. *Totalita.cz* [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.totalita.cz/50/50_01_015.php).

¹³⁶ Neboli Výbor státní bezpečnosti. Jednalo se o tajnou službu SSSR, zabývající se především špionáží a kontrašpionáží (HOLUŠA, Lubomír. KGB. *Novinky.cz* [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://tema.novinky.cz/kgb>).

tímto požadavkem je kandidát v podstatě nucen vést sám proti sobě negativní kampaň. (§3 ZPVLI).

Osoba podávající kandidaturu musí rovněž doložit prohlášení o tom, zda byl dotyčný kdykoliv dříve, nebo zda stále je občanem jiného státu. Pokud ano, pak musí doložit všechny potřebné údaje jako doklady vydané cizím státem, popř. doklady svědčící o jeho zřeknutí se cizího státního občanství. Musí rovněž souhlasit s tím, že CVK má právo si výše uvedené údaje ověřit u všech tuzemských i cizozemských úřadů. Pokud nesplní některou z výše popsaných povinností, centrální volební komise jeho žádost o kandidaturu zamítne. Je tedy zřejmé, že ačkoliv litevské právo nezakazuje primárně kandidaturu osob, které nebyly např. rodilými Litevci, jako tomu činí úprava finská, tak i přesto požaduje minimálně podrobné informace o takových skutečnostech (§36 ZPVLI) stejně, jako je tomu u podrobného poskytnutí informací o spolupráci především se sovětskými tajnými službami podle předchozího odstavce.

9 Polsko

9.1 Obecné informace

9.1.1 Dotčené právní předpisy

Prezidentskou volbu v Polsku upravuje Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997 (dále jen Ústava PL), a to v oddílu V. s názvem Prezident republiky, konkrétně v článcích 126-145. Hlavní úpravu pak představuje volební zákon č. 21/112 (VZPL) z roku 2011, což je obecný zákon upravující nejen volby prezidenta, ale také např. ty do parlamentu, evropského parlamentu, nebo volby komunální. Za účelem lepšího srovnání byl využit dnes již neplatný zákon o volbě prezidenta republiky č. 67/398 (dále jen ZVPPL).

9.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Prezident je volen v přímých volbách, a to na dobu 5 let. Případné znovuzvolení je možné, avšak pouze jednou (Čl. 127 Ústavy PL).

9.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlašující volbu

Volba se musí konat ne dříve než 100 a ne později než 75 dnů před uplynutím funkčního období stávajícího prezidenta republiky. Volbu přitom vyhlašuje maršálek Sejmu (předseda dolní komory parlamentu), a to ne dříve než sedm a ne později než šest měsíců před uplynutím funkčního období stávajícího prezidenta republiky. Jestliže by došlo k mimořádnému uvolnění úřadu prezidenta, pak musí maršálek do 14 dnů vyhlásit termín voleb, přičemž tento termín nesmí být stanoven na dobu delší než 60 dnů od tohoto vyhlášení (Čl. 289 VZPL). Rozhodnutí maršálka o vyhlášení voleb se ve všech případech uveřejní v Úředním věstníku a to nejpozději do 3 dnů od jeho provedení (Čl. 290 VZPL).

9.1.4 Průběh volby

V polském systému nacházíme tradiční dvoukolovou volbu, kde vítězem prvního kola se stává ten, kdo získal nadpoloviční většinu platných hlasů a pokud takový kandidát není, pak se za 14 dnů koná druhé kolo, do kterého postupují dva nejsilnější kandidáti z kola prvního (Čl. 127 Ústavy PL.) Jestliže by nastala situace, kdy jeden z kandidátů postupujících do druhého kola zemře, popř. se vzdá kandidatury, pak na jeho místo nastupuje ten z kandidátů prvního kola, který co do počtu obdržených hlasů skončil hned za ním. V takovém případě se hlasování ve druhém kole posouvá o 14 dnů (Čl. 127 Ústavy PL).

Pro případ, že by se volby ať již v prvním, nebo druhém kole měl účastnit pouze jeden kandidát, musí Národní volební komise o takovém stavu informovat maršálka Sejmu a také o něm musí informovat pomocí Úředního věstníku (Čl. 293 VZPL). Maršálek poté do 14 dnů od zveřejnění v úředním věstníku vyhlásí nové volby. Není zde tak možný postup jako např. v Irsku, či Finsku, kde bude taková jedna osoba automaticky považována za zvolenou.

9.1.5 Požadavky na kandidaturu

Polským prezidentem se může stát pouze polský občan, který dosáhl věku 35 let a je volitelný do Sejmu (Čl. 127 Ústavy PL), což předpokládá, že tato osoba nebyla odsouzena pro mezinárodní zločin (Čl. 99 Ústavy PL). Za tím účelem se také Národní volební komise neprodleně obrátí na Ministerstvo spravedlnosti s žádostí o výpis z rejstříku trestů takového kandidáta (Čl. 298 VZPL).

9.1.6 Ostatní

Klíčovou roli při organizaci a kontrole voleb sehrává polská Národní volební komise (dále jen NVK). NVK působí jako stálý nejvyšší volební orgán. Je složena ze 3 soudců ÚS, 3 soudců Nejvyššího soudu a 3 soudců Nejvyššího správního soudu (Čl. 157 VZPL). Má mimo jiné za úkol dozorovat nad dodržováním volebního zákona a šetřit stížnosti na jednotlivé okrskové volební komise, přičemž může rušit rozhodnutí těchto podřízených komisí a nahrazovat je svými. (Čl. 160-161 VZPL). Důležitou roli sehrávají také volební komisaři, což jsou úředníci jmenovaní NVK, vždy jeden pro každé vojvodství. Ti mají rovněž za úkol kontrolovat dodržování volebního zákona na úrovni vojvodství (Čl. 167 VZPL). Jakýmsi mezistupněm jsou pak regionální volební

komise. Tyto komise jmenuje NVK nejpozději do 48 dnů přede dnem voleb a jsou složeny z 5-11 soudců určených Ministrem spravedlnosti a ze zákona také volebním komisařem za dané vojvodství, který je ze zákona předsedou takové regionální volební komise. Jestliže by volební komisař vojvodství takovou další funkci vykonávat nemohl, pak Ministr spravedlnosti určí o jednoho soudce více, a ti si následně zvolí svého předsedu (Čl. 170 VZPL). Tyto regionální volební komise pak dohlížejí na činnost jednotlivých místních volebních komisí podobným způsobem, jakým vůči nim vykonává dozor NVK (Čl. 172 VZPL).

9.2 Opravné prostředky

9.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Proti rozhodnutím ze strany NVK, zejména pokud jde o rozhodování o registraci k volbám, je možné odvolání k Nejvyššímu soudu. Proti takovému rozhodnutí přitom již není přípustný žádný opravný prostředek (Čl. 300 VZPL).

Ohledně uveřejňování nepravdivých informací v průběhu kampaně je možná stížnost k příslušnému okresnímu soudu. Proti rozhodnutí okresního soudu je přípustné odvolání k odvolacímu soudu. Rozhodnutí odvolacího soudu nelze žádným způsobem přezkoumat a je okamžitě vykonatelné (Čl. 111 VZPL).

9.2.2 Kontrola po skončení voleb

O platnosti volby prezidenta rozhoduje Nejvyšší soud. Jestliže by Nejvyšší soud rozhodl o neplatnosti volby, pak se bude postupovat stejně jako v případě, kdy dojde k předčasnému uvolnění úřadu podle Čl. 129 Ústavy PL, což znamená, že maršálek musí do 14 dnů vyhlásit termín voleb, přičemž tento termín nesmí být stanoven na dobu delší než 60 dnů od tohoto vyhlášení (Čl. 128 Ústavy PL).

Stížnost na neplatnost voleb může k NS podat každý volič, a to nejpozději 3. den ode dne vyhlášení výsledků voleb. Ve své stížnosti musí uvést, v čem spatřuje porušení zákona, a jaké důkazy má pro svá tvrzení (Čl. 321 VZPL). Účastníky řízení jsou poté návrhové, předseda NVK a nejvyšší státní zástupce. Jestliže Nejvyšší soud shledá porušení volebních pravidel, pak by se měl zaměřit na to, zda takové porušení mohlo ovlivnit výsledek voleb (Čl. 323 VZPL). Jestliže dojde ke kladné odpovědi, pak

rozhodne o neplatnosti voleb. Takové usnesení musí být přijato nejpozději do 30 dnů ode dne vyhlášení volebních výsledků, přičemž se následně uveřejňuje v úředním věstníku (Čl. 324 VZPL). Jestliže Nejvyšší soud volby prohlásí za neplatné, musí maršálek Sejmu do pěti dnů od uveřejnění takového rozhodnutí vyhlásit konání nových voleb (Čl. 325 VZPL).

Pokud by došlo k odmítnutí finanční zprávy ze strany NVK, má finanční zmocněnec právo podat odvolání k Nejvyššímu soudu, a to do 14 dnů ode dne doručení takového rozhodnutí (Čl. 145 VZPL).

9.3 Navrhování kandidátů

9.3.1 Obecné informace

Navrhnout prezidenta může v polském případě volební výbor, který shromáždí alespoň 100 000 podpisů voličů podporujících kandidaturu vybrané osoby.

9.3.2 Navrhovatelé- institucionální

V polské úpravě není dána možnost, aby kandidáta navrhoval kdokoliv jiný než volební výbor.

9.3.3 Navrhovatelé- občané

Volební výbor oprávněný navrhnout prezidentského kandidáta musí být složen z alespoň 15 občanů s hlasovacím právem (Čl. 89 VZPL), přičemž hlasovací právo má polský občan starší 18 let (Čl. 10 VZPL). Registrace tohoto výboru (a tím i kandidáta), musí proběhnout nejdříve od okamžiku vyhlášení voleb (Čl. 85 VZPL) a nejpozději do 55 dne přede dnem konání voleb, přičemž podmínkou je doložení alespoň 1000 podpisů občanů podporujících volbu konkrétní osoby na prezidenta republiky. Těchto 1000 podpisů se přitom započítává do celkového požadavku 100 000 podpisů. Dále musí výbor uvést svůj název, adresu a musí ze svých řad zvolit tzv. zmocněnce. Jde jednak o tzv. „obecného“ zmocněnce, který bude za výbor jednat navenek a také finančního zmocněnce, který bude mít na starosti financování kampaně (Čl. 299 VZPL). Důležité je, že ani jedním z těchto zmocněnců nemůže být sám prezidentský kandidát (Čl. 90 VZPL). Jsou-li splněny všechny uvedené požadavky, pak NVK nejpozději do tří dnů

provede registraci volebního výboru a spolu s tím de facto registraci samotného kandidáta. Informace o takovém přijetí registrace uveřejní prostřednictvím úředního věstníku (Čl. 97 a 99 VZPL). Pokud by byly v přihlášce výboru zjištěny chyby a ty nebyly napraveny v dodatečné lhůtě 5 dnů, popř. pokud by nebyla přihláška podána vůbec v čas, NVK se jí nebude vůbec zabývat (Čl. 97 VZPL). Proti takovému zamítnutí se může zmocněnec odvolat do 2 dnů od odmítnutí k Nejvyššímu soudu, jenž rozhodne v tříčlenném obsazení do 3 dnů. Proti takovému rozhodnutí přitom již není přípustný žádný opravný prostředek. Jestliže by Nejvyšší soud rozhodl o chybě NVK, pak musí NVK neprodleně provést registraci takového výboru a kandidáta. (Čl. 300 VZPL).

Teprve od okamžiku, kdy je výbor zaregistrován, může se zapojit do činností souvisejících s volbami, resp. do vedení volební kampaně jako takové. Pro ten účel musí rovněž do 7 dnů po svém zaregistrování vytvořit internetovou stránku, na které budou dostupné všechny informace vyžadované volebním zákonem (Čl. 102 VZPL). V tomto směru se polská úprava podobá té litevské, kde je možnost vést kampaň vázána rovněž na okamžik registrace kandidáta, v litevském případě jako tzv. politického účastníka kampaně. Rozdíl je nicméně v tom, že zatímco v litevském případě se někdo může stát schváleným kandidátem, aniž by byl současně tímto politickým účastníkem kampaně, v polské úpravě to možné není a nemůže zde tedy nastat situace, že by prezidentský kandidát nemohl vést volební kampaň.

Poté, kdy jsou takto volební výbor a kandidát zaregistrováni, musí ještě dojít k dodání podpisů alespoň 100 000 občanů, kteří mohou volit do Sejmu (Čl. 127 Ústavy PL), což jsou ti, kdo v den volby dosáhli alespoň 18 let (Čl. 62 Ústavy PL). Pokud uvážíme, že při posledních prezidentských volbách v roce 2010 zde bylo 16 923 832 oprávněných voličů, pak zjistíme, že polská úprava vyžaduje pro podporu kandidatury získání 0,59% z nich. Mezi údaje vyžadované na petentech se řadí jméno a příjmení, bydliště a rodné číslo. Při sběru je rovněž zakázáno využívat jakéhokoliv nátlaku (Čl. 106 VZPL). Nejpozdější okamžik, do kterého lze přitom podat kandidaturu doloženou 100 000 podpisy voličů, je půlnoc 45. dne přede dnem konání voleb (Čl. 303 VZPL).

Jestliže jsou splněny výše uvedené náležitosti, pak NVK zapíše danou osobu jako kandidáta na prezidenta republiky, v opačném případě vyzve k nápravě ve lhůtě 3 dnů a pokud náprava sjednána nebude, nominaci zamítne. Proti takovému zamítnutí se může zmocněnec odvolat do 2 dnů od odmítnutí k Nejvyššímu soudu, jenž rozhodne

v tříčlenném obsazení do 3 dnů, což je termín kratší než v minulosti, kdy mohl NS rozhodovat ve lhůtě 5 dnů (§42 ZVPPL). Proti takovému rozhodnutí přitom již není přípustný žádný opravný prostředek. Jestliže by Nejvyšší soud rozhodl o chybě NVK, pak musí NVK neprodleně schválit nominaci takového kandidáta. (Čl. 304 VZPL). NVK následně nejpozději 20 dnů přede dnem konání voleb uveřejní seznam všech kandidátů (Čl. 305 VZPL).

9.3.4 Ostatní

Pro porovnání můžeme uvést, že poslední prezidentské volby v roce 2010 se účastnilo 10 kandidátů¹³⁷, což víceméně odpovídá průměru ostatních zemí.

9.4 Financování kampaně

Úprava financování je provedena v obecném volebním zákoně, který ohledně povinnosti vést účetnictví odkazuje na principy zákona o účetnictví ze dne 29 září 1994, konkrétně na účetnictví nekomerčních subjektů (Čl. 128 VZPL). Až do přijetí jednotného volebního zákona, který upravuje souhrnně pravidla nejen pro volbu prezidenta, ale také členů Sejmu a Senátu, poslanců EP a místních samospráv, byla polská úprava poměrně roztržitá a nepřehledná, za což byla poměrně silně kritizována.¹³⁸

9.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Pro účely financování volební kampaně počíná volební kampaň dnem publikace rozhodnutí o vyhlášení voleb a končí 24 hodin přede dnem voleb (Čl. 104 VZPL). To nic nemění na tom, že skutečná možnost zahájení volební kampaně je vázána na okamžik registrace nominačního výboru, viz výše (Čl. 105 VZPL).

Kampaň je možno financovat z vlastních zdrojů (Čl. 126 VZPL), z fondů politických stran a z úvěrů od bank. Pokud jde o bankovní úvěry, pak ručitelem takového úvěru může být pouze polský občan s trvalým bydlištěm v Polsku, přičemž

¹³⁷ Wyniki głosowania. PANSTOWA KOMISJA WYBORCZA. *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. 2010 [cit. 2015-01-18]. Dostupné z: <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT1/PL/WYN/W/index.htm>

¹³⁸ GRECO. Evaluation Report on Poland on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2008. str. 24

závazek ručitele nesmí přesáhnout nejvyšší možnou hodnotu daru, viz dále. Zakázány jsou naopak jakékoliv naturální příjmy, vyjma bezplatného šíření plakátů, sloganů a letáků jednotlivci (Čl. 132 VZPL)

Volební výbor musí v okamžiku své registrace zvolit finančního zmocněnce. Tímto zmocněncem nemůže být sám kandidát a také veřejný činitel ve smyslu trestního zákona, přičemž jedna osoba může tuto funkci vykonávat pouze pro jednoho kandidáta. (Čl. 127 VZPL). Je to právě finanční zmocněnec, kdo je zcela zodpovědný za financování kampaně, což se projevuje mimo jiné v tom, že bez písemného svolení finančního zmocněnce nemohou být jménem volebního výboru hrazeny jakékoliv pohledávky. Jestliže finanční zmocněnec není schopen z dostupných prostředků hradit náklady vzniklé v kampani, pak za jejich uhrazení odpovídají všichni členové volebního výboru (Čl. 130 VZPL). Rozsahem své působnosti a odpovědnosti za financování kampaně je polský zmocněnec velmi podobný svým protějškům v Bulharsku, Irku, Litvě, či Rumunsku.

I pro polskou úpravu platí povinnost zřízení volebního účtu, na kterém musí být shromažďovány veškeré finanční prostředky. Tento účet se zřizuje po schválení registrace nominačního výboru. Současně s tím získá nominační výbor také identifikační číslo osoby a daňové identifikační číslo (Čl. 134 VZPL).

9.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Polsko má, podobně jako například Litva, jen velmi úzký okruh dárců. Jediným přípustným typem dárce pro polské prezidentské volby je totiž polský občan s trvalým bydlištěm v Polsku (Čl. 132 VZPL). Jedná se o velký posun oproti minulosti, neboť až do roku 2009 byly např. připuštěny dary od právnických osob.¹³⁹

Důležité je rovněž to, že jakékoliv dary nelze přijímat po skončení voleb a utrácet takové prostředky pak není možno po datu účetní uzávěrky (Čl. 129 VZPL). To je samozřejmě klíčové z hlediska „darů“ po skončení voleb, jak se to stalo v českém případě u kandidáta J. Fischera. Jakékoliv dary přitom mohou být převedeny pouze bankovním převodem, šekem, nebo pomocí platební karty (Čl. 134 VZPL), což je opět zpřísnění, neboť dříve musely být takto vypláceny až dary přesahující dvojnásobek

¹³⁹ GRECO. Compliance Report on Poland "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"***
"Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2010. str. 6

průměrné měsíční mzdy (§85 ZVPPL). Tedy je vyloučeno jakékoliv hotovostní darování. Volební výbory mají také výslovně zakázáno pořádat veřejné sbírky (Čl. 131 VZPL), což je novinka oproti úpravě do roku 2011, kdy bylo pořádání takových sbírek povoleno (§87 ZVPR PL).

Součet darů poskytnutých na volební kampaň jedním občanem nesmí přesáhnout 15 násobek minimální mzdy podle zákona o minimální mzdě z 10. října 2002. Tato částka přitom k dnešnímu dni činí 1750 zlotých (11 375 Kč).¹⁴⁰ Jedná se přitom o její podstatné snížení, neboť až do roku 2011 platilo, že např. právnické osoby mohou darovat až do výše 100 násobku průměrné měsíční mzdy (§85 ZVPPL). Velmi zajímavé však je, že pro polskou úpravu platí omezení i pro samotného kandidáta, který může na volební kampaň poskytnout maximálně 45 násobek výše uvedené průměrné mzdy. To je poměrně nezvyklé, neboť kandidát sám zpravidla limitován výši svého vkladu pro volby nijak není.

Jakékoliv prostředky získané v rozporu s ustanoveními zákona pak propadají ve prospěch státního rozpočtu. Jestliže takové částky nejsou odvedeny dobrovolně, je jejich vymáháním na popud NVK pověřen příslušný finanční úřad., který je uplatňuje před soudem (Čl. 149 VZPL)

9.4.3 Výdaje na kampaň

Volební výbory mohou na kampaň vynaložit pouze omezené finanční prostředky. Tato horní hranice přitom činí 60 grošů (základní jednotka 1 zlotý = 100 grošů) za každého voliče, který může v daných volbách volit. Počet takových voličů zveřejňuje prostřednictvím úředního věstníku NVK nejpozději do 14 dnů ode dne vyhlášení voleb. V praxi je tato částka vzhledem k počtu voličů při posledních volbách asi 10 154 299 zlotých, tedy asi 66 002 994 Kč. Pokud by došlo k inflaci překračující 5%, má Ministr financí právo tuto částku právě o inflaci zvýšit, přičemž rozhodujícím údajem o inflaci jsou čtvrtletně zveřejňované zprávy Polského statistického úřadu (Čl. 327 VZPL). Až do roku 2011 byla přitom tato částka stanovena pevně a to ve výši 12 milionů zlotých tedy asi 78 000 000 Kč (§84 ZVPPL) a v určitém přechodném období dosahoval

¹⁴⁰ Płaca minimalna w 2015 r. Infor.pl: prawo [online]. 2015 [cit. 2015-01-11]. Dostupné z: <http://www.infor.pl/prawo/zarobki/wysokosc-zarobkow/694650.Placa-minimalna-w-2015-r.html>

dokonce výše 14,7 mil zlotých.¹⁴¹ Tato maximální výše je přitom doplněna požadavkem, aby na reklamní kampaň jako např. billboardy, letáky apod. bylo využito maximálně 80% uvedené částky (Čl. 136 VZPL).

Jestliže volební výbor nevyužije všechny nashromážděné finanční prostředky, musí je věnovat na veřejně prospěšné účely, přičemž o takovém věnování musí finanční zmocněnec informovat příslušnou NVK. Přesná výše přebytku se přitom stanoví na základě zpracování účetní závěrky (viz dále), a k převodu přebytku má dojít zpravidla do 14. dnů po přijetí účetní závěrky (Čl. 138 VZPL).

Jestliže by byly přijaty dary přesahující stanovené limity, pak takový přebytek propadá státu (Čl. 134 VZPL).

9.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

V průběhu kampaně jsou volební výbory povinny vést záznamy o půjčkách a platbách. Pokud se jedná o bankovní půjčky, pak musí být uveden název banky, datum úvěru, jeho výše, úroky, ručitelé a případně další potřebné informace. Pokud jde o platby, pak musí být evidovány pouze ty, které přesáhnou částku výše uvedené minimální mzdy, přičemž musí být uvedeno jméno a příjmení osoby, které je placeno, a její bydliště. Volební výbory musí tyto informace uveřejňovat na svých internetových stránkách, a to nejdéle do 7 dnů od provedení příslušného úkonu. Tyto údaje by přitom měly zůstat takto uveřejněny alespoň do dne, kdy dojde k předložení účetní závěrky, viz dále (Čl. 140 VZPL).

Nejdéle do 3 měsíců ode dne voleb musí finanční zmocněnec předložit NVK zprávu o příjmech a výdajích a stávajících závazcích volebního výboru. Ministr financí může po konzultaci s NVK stanovit podrobnější pravidla pro podávání těchto zpráv, zejména pokud jde o vymezení jejich přesného obsahu (Čl. 142 VZPL). NVK má pak povinnost zveřejnit finanční zprávu do 30 dnů po jejím přijetí prostřednictvím úředního věstníku.

K této zprávě musí být přiložena rovněž zpráva auditora. Auditor musí být vybrán z auditorů registrovaných v Národní radě certifikovaných účetních. Jak v roce 2008, tak 2012 však bylo Polsko velmi silně kritizováno za to, že auditorská kontrola je

¹⁴¹ GRECO. Evaluation Report on Poland on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2008. str. 11

nedostatečná, neboť auditoři vycházejí pouze z údajů poskytnutých volebními výbory. S tím souvisí rovněž absence vyšetřovacích pravomocí NVK, která by přitom mohla případné nesrovnalosti sama nejlépe odhalovat. Kromě toho, spolupráce mezi NVK, státním zastupitelstvím a soudy, které by měly přebírat řešení prohrěšků v případě, že je nemůže řešit sama NVK, naprosto selhává. Obojí velmi silně připomíná situaci v České republice (GRECO1-27, GRECO 3-11).

Do šesti měsíců po obdržení finanční zprávy (do roku 2011 do čtyř měsíců- §87 ZVPPL) musí NVK o finanční zprávě rozhodnout buď tak, že ji schválí, nebo ji odmítne z toho důvodu, že došlo k porušení zákona, např. že došlo k překročení výdajových limitů na kampaň, i přes zákaz byly prováděny veřejné sbírky, byly přijímány dary v naturální podobě, nebo byla kampaň financována z jiných prostředků než těch, které nashromáždil volební výbor. V případě nesrovnalostí je možno poskytnout lhůtu pro doplnění, či vysvětlení, stejně jako je možno vyžádat si od ostatních státních institucí potřebnou pomoc ke studiu finanční zprávy (Čl. 144 VZPL).

Pokud by NVK finanční zprávu odmítla, může finanční zmocněnec podat odvolání k Nejvyššímu soudu. Lhůta pro podání odvolání je přitom do 14 dnů ode dne doručení takového rozhodnutí. Nejvyšší soud ve složení sedmi soudců musí rozhodnout ve lhůtě 60 dnů. Rozhodnutí NS je konečné a nelze proti němu užít žádného dalšího opravného prostředku. Jestliže NS rozhodne o tom, že finanční zpráva byla navzdory rozhodnutí NVK v pořádku, musí NVK na základě rozhodnutí soudu bezodkladně takovou finanční zprávu schválit (Čl. 145 VZPL).

9.4.5 Ostatní

Volební zákon z roku 2011 obsahuje rovněž poměrně podrobnou úpravu pokut a trestů, kterou lze za jednotlivá provinění výše popsaných pravidel uložit. Namátkou lze jmenovat např. pokutu 1000 – 100 000 zlotých (6 500 – 650 000 Kč) pro toho, kdo přesáhne výdajový limit, bude přijímat dary po skončení voleb, přijímá prostředky na jiné účely než je kampaň, přijímá dary od neoprávněných osob (Čl. 506 VZPL), 1000 - 10 000 zlotých (6 500 – 65 000 Kč) za sbírání podpisů pod nátlakem (Čl. 496 VZPL), pokutu 10 000 – 50 000 zlotých (65 000 – 325 000 Kč) pokud by za podpis na podporu kandidáta byla vyplácena odměna (Čl. 497 VZPL), nebo 5000 – 50 000 zlotých (32 500 – 325 000 Kč) za nedovolené pořádání tombol a hazardních her v rámci kampaně (Čl.

501 VZPL). Až dva roky odnětí svobody pak hrozí např. za to, že nejsou včas odvedeny přebytečné prostředky nevyužité ve volební kampani (Čl. 508 VZPL), nebo že nejsou dodány finanční zprávy z kampaně (Čl. 509 VZPL).

9.5 Etická stránka kampaně

Ohledně časového vymezení platí, že je zakázáno jakkoliv agitovat v době počínající 24 hodin přede dnem voleb, a to včetně pořádání jakýchkoliv pochodů, demonstrací apod. (Čl. 107 VZPL).

Jakékoliv volební materiály musí nést jasný údaj o tom, kdo je jejich zadavatelem (Čl. 109 VZPL). Kromě obecného zákazu umístování jakékoliv reklamy bez souhlasu vlastníka věci, na kterou je reklama umístována, je zde rovněž poměrně zajímavé omezení spočívající v tom, že jakékoliv propagační materiály nesmí svojí plochou přesáhnout 2m². Jakékoliv propagační materiály ohrožující zdraví, či majetek, musí být odstraněny policií, nebo hasičskou službou, a to na náklady zadavatele. Všechny propagační materiály jako billboardy a podobně musejí být odstraněny nejdéle do 30 dnů po volbách (Čl. 110 VZPL).

Pokud jde o přístup do médií, mají kandidáti nárok na 25 hodin v polské státní televizi, 5 hodin na TV Polonia (což je zahraniční verze vysílání polské státní televize), 35 hodin v polském rozhlase a 5 hodin v rozhlase pro zahraničí. V případě konání druhého kola jsou tyto hodnoty 6 hodin v polské televizi a 8 hodin v polském rozhlase (Čl. 253 VZPL).

Kampaně nelze vést na vojenských územích, půdě státních úřadů, soudů, dále na pracovišti, pokud by taková agitace narušila jeho běžné fungování, a také na školách. Výslovně je přitom řečeno, že vyučování občanské výchovy směřující k rozšíření povědomí o politických právech studentů není považováno za agitaci (Čl. 108 VZPL).

V rámci kampaně je zakázáno organizovat tomboly, či jiné hazardní hry, kde vítězové obdrží peněžité ceny nebo předměty větší hodnoty. Je také zakázáno rozdávat alkoholické nápoje zdarma, nebo za ceny pod úrovní tržních (Čl. 108 VZPL).

Jako aspekt etické stránky kampaně lze vnímat povinnost volebního výboru připojit k návrhu na kandidaturu také prohlášení ve smyslu zákona o zveřejňování informací o spolupráci se Státní bezpečností v letech 1940-1990 a to v případě, že se kandidát narodil před rokem 1972. Takové prohlášení pak NVK automaticky předává

příslušnému odvolacímu soudu podle bydliště kandidáta a také Ústavu paměti národa, konkrétně komisi pro stíhání zločinů proti polskému národu. Odvolací soud následně provede lustrační řízení (Čl. 297-298 VZPL). Uvedené prohlášení je pak rovněž povinnou součástí seznamu kandidátů po schválení jejich nominací (§43 ZVPR PL). V tomto směru tak vidíme jistou podobnost s úpravou litevskou, kde je rovněž kladen důraz na zveřejňování informací o spolupráci s komunistickým režimem.

Velmi zajímavá a z našeho pohledu aktuální je polská úprava ohledně uveřejňování nepravdivých informací v průběhu kampaně. Jde přitom zejména o plakáty, letáky, slogany, stejně jako o nepravdy vyslovené. Stížnost na takové nepravdivé informace může podat zmocněnec kandidáta a to k příslušnému okresnímu soudu. Okresní soud přitom může již předběžně rozhodnout o následujících krocích:

- zákazu dalšího šíření takových informací
- zabavení volebních materiálů obsahujících tyto informace
- povinnosti uvést nepravdivé informace na pravou míru
- povinnosti uveřejnit odpověď na nepravdivé informace
- povinnosti omluvit se dotčenému kandidátovi

Jako pokuta přitom může být za uvedení takové informace uloženo až 100 000 zlotých, tedy až 650 000 Kč, nebo vykonání obecně prospěšných prací. Důležité je, že soud musí v dané věci rozhodnout do 24 hodin po podání stížnosti. Proti takovému rozhodnutí je pak přípustné odvolání k odvolacímu soudu a to ve lhůtě 24 hodin od vydání napadeného rozhodnutí. Odvolací soud v dané věci musí rozhodnout opět do 24 hodin. Rozhodnutí odvolacího soudu nelze žádným způsobem přezkoumat a je okamžitě vykonatelné. Jestliže by soudy rozhodly o právu na odpověď, popř. o povinnosti uveřejnění omluvy, musí k danému úkonu dojít nejdéle do 48 hodin od rozhodnutí. Jestliže by povinná osoba odmítla, pak soud na její náklady uveřejní omluvu sám (Čl. 111 VZPL).

10 Portugalsko

10.1 Obecné informace

10.1.1 Dotčené právní předpisy

Základní předpis v portugalské právní úpravě prezidenta představuje Ústava ze dne 25. dubna 1974 (dále jen Ústava PR), a to v hlavě druhé s názvem Prezident republiky, konkrétně v Čl. 120-146. Postup při volbě upravuje zákon o volbě prezidenta republiky č. 319-A/76 (dále jen ZVPR PR). Financování kampaně upravuje zákon o financování politických stran a volebních kampaní č. 19/2003 (dále jen ZFPSV), což je obecný zákon upravující také financování kampaní u dalších typů voleb jako voleb parlamentních, komunálních, či do Evropského parlamentu.

10.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Prezident je v Portugalsku volen přímo a to na dobu 5 let (Čl. 128 Ústavy PR). Je zakázáno, aby byla stejná osoba zvolena na třetí funkční období v řadě, nebo aby byla opětovně zvolena v době kratší než je 5 let poté, kdy skončilo její druhé funkční období v řadě (Čl. 133 Ústavy PR). Portugalská úprava tedy jako jediná takto přesně požaduje, aby mezi případným třetím zvolením skutečně uběhlo alespoň jedno celé funkční období. Pokud jde o délku mandátu, je zde možné prodloužení mandátu za situace, kdy se konaly volby do Národního shromáždění. Platí totiž, že volba prezidenta se nesmí konat v období 90 dnů přede dnem konání voleb do Národního shromáždění, nebo období 90 dnů po něm. Volby prezidenta se pak musí konat do 10 dnů po skončení tohoto moratoria. Pokud by skutečně mělo dojít k uvedenému souběhu, musí se funkční období stávajícího prezidenta prodloužit o nezbytně nutnou dobu (Čl. 125 Ústavy PR).

10.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlašující volbu

Prezident se volí během 60 dnů před koncem volebního období stávajícího prezidenta, popř. do 60 dnů poté, kdy se úřad mimořádným způsobem uvolní (Čl. 125 Ústavy PR).

10.1.4 Průběh volby

Portugalská úprava vychází z klasické dvoukolové volby, kdy v prvním kole je zvolen kandidát, který získá nadpoloviční většinu platných hlasů. Jestliže takový kandidát není, koná se do 21 dnů druhé kolo, do kterého postupují dva kandidáti, kteří získali nejvyšší počty platných hlasů (Čl. 126 Ústavy PR). V případě, že kandidát zemře, nebo se stane neschopným výkonu funkce prezidenta, musí se celý proces voleb opakovat (Čl. 124 Ústavy PR), přičemž o novém termínu voleb musí být rozhodnuto do 48 hodin (Čl. 30 ZVPR PR). Pro případ, že kandidát odstoupí, nastupují na jeho místo další kandidáti v pořadí (Čl. 29 ZVPR PR).

10.1.5 Požadavky na kandidaturu

Portugalským prezidentem může být zvolen pouze rodilý občan Portugalska, který je registrován jako volič a dosáhl věku 35 let (Čl. 122 Ústavy PR), přičemž voličem může být každý portugalský občan, který dosáhl věku 18 let (Čl. 49 Ústavy PR). Specifickým požadavkem je to, že voleb se nesmí účastnit ten kandidát, který odstoupil z funkce prezidenta a tím vyvolal předčasné volby. Tento zákaz trvá pro všechny prezidentské volby konající se v době 5 let po jeho rezignaci (Čl. 123 Ústavy PR). Úřad pak ani nesmí zastávat osoba s postižením podle zvl. zákona (Čl. 5 ZVPR PR).

10.1.6 Ostatní

Za účelem zastoupení své osoby pro některé úkony týkající se volební kampaně musí kandidát určit svého zástupce. Jedná se však spíše o obecného zástupce pro účely jednání s úřady a nelze jej tak srovnávat s finančními zástupci uvedenými v kapitole financování (Čl. 16 ZVPR PR).

Pro srovnání můžeme uvést, že posledních portugalských voleb v roce 2011 se účastnilo 6 kandidátů¹⁴². Vzhledem k počtu kandidátů v ostatních zemích se toto číslo jeví jako spíše nízké.

¹⁴² Presidente da República - 23/01/2011: Informação Detalhada - Resultados Nacionais. COMISSAO NACIONAL DE ELEICOES. *Resultado Eleitorais* [online]. 2011 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z: <http://eleicoes.cne.pt/vector/detalhe.cfm?eleicao=pr&dia=23&mes=01&ano=2011&codreg=0&local=0>

10.2 Opravné prostředky

10.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Proti rozhodnutí senátu Ústavního soudu o odmítnutí registrace jeho kandidátní listiny může kandidát, nebo jeho zástupce (Čl. 26 ZVPR PR) podat stížnost k plénu Ústavního soudu (Čl. 24 ZVPR PR).

10.2.2 Kontrola po skončení voleb

Výsledky voleb je možno napadnout do

10.3 Navrhování kandidátů

10.3.1 Obecné informace

Navrhnout kandidáta může nejméně 7 500 a nejvíce 15 000 voličů (Čl. 124 Ústavy PR).

10.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Jakýkoliv způsob nominace mimo té občanské není v portugalském případě možný.

10.3.3 Navrhovatelé- občané

Portugalská úprava občanské kandidatury je zcela jedinečná a originální. Jak bylo totiž řečeno výše, nejenže je stanovena minimální hranice potřebných podpisů-7 500 podpisů, ale stejným způsobem je stanovena i hranice maximální- 15 000 podpisů. To je velmi neobvyklé řešení. Pokud uvážíme, že při posledních prezidentských volbách v roce 2011 bylo v Portugalsku 9 657 312 voličů, pak zjistíme, že uvedené požadavky znamenají potřebu získat podporu od alespoň 0,07 % z nich, což řadí Portugalsko vzhledem k obecnému průměru 0,46 % k zemím, jež mají tuto hranici vzhledem k počtu voličů nastavenou velice nízko. Vedle toho platí, že každý občan může takto podpořit pouze jednoho kandidáta (Čl. 13 ZVPR PR).

Nominace se předkládají Ústavnímu soudu a to alespoň 30 dnů přede dnem voleb (Čl. 14 ZVPR PR), přičemž jimi musí být prokázáno, že kandidát splňuje zákonné

požadavky (věk, občanství, ...), což předpokládá předložení příslušných identifikačních dokladů kandidáta, popř. výpisy z příslušných evidencí. Součástí nominace musí být seznam voličů podporujících kandidaturu podle předchozího odstavce. Tito voliči musí uvést následující údaje: věk, číslo identifikačního průkazu, filiace, profese, místo narození a bydliště (Čl. 15 ZVPR PR). Předseda senátu Ústavního soudu následně do 3 dnů ověří pravost předložených dokumentů a tím i způsobilost kandidátů (Čl. 17 ZVPR PR) a rozhodne o jejich registraci, nebo odmítnutí (Čl. 19 ZVPR PR). Proti takovému rozhodnutí může kandidát, nebo jeho zástupce (Čl. 26 ZVPR PR) podat stížnost k plénu Ústavního soudu, a to do 24 hodin po oznámení rozhodnutí předsedy Senátu (Čl. 24 ZVPR PR). Plénum musí o stížnosti rozhodnout do dalších 24 hodin (Čl. 25 ZVPR PR).

Po skončení procesu kontroly nominací je zveřejněn definitivní seznam všech kandidátů (Čl. 20 ZVPR PR).

10.3.4 Ostatní

Pokud jde o financování, je hlavním orgánem Úřad pro kontrolu politického financování (dále jen ÚKPF), což je nezávislý subjekt působící při Ústavním soudu, složený z předsedy a dvou členů, z nichž alespoň jeden musí být auditorem, přičemž všichni jsou jmenováni Ústavním soudem. Vedle toho může ÚKPF zaměstnávat odborníky z auditorské oblasti ze soukromé sféry (Čl. 25 ZFPSV). V praxi má hlavní kontrolní iniciativu ÚKPF, nicméně konečné (a zřejmě především formální) rozhodnutí v dané věci má vždy Ústavní soud.¹⁴³ ÚKPF si však pro účely auditů finančních zpráv musí sjednávat externí audit, což vede k poněkud těžkopádné konstrukci, kdy Ústavní soud rozhoduje na základě zprávy ÚKPF, která je vytvářena na základě výsledků auditu prováděného externím auditorem.¹⁴⁴

10.4 Financování kampaně

Financování kampaně upravuje zákon o financování politických stran a volebních kampaní (dále jen ZFPSV). Ačkoliv tento zákon můžeme kvalitativně zařadit do

¹⁴³ GRECO. Evaluation Report on Portugal on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2010. str. 14

¹⁴⁴ GRECO. Evaluation Report on Portugal on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2010. str 23-24

jakéhosi průměru s ohledem na další srovnávané úpravy, velkým problémem je v jeho případě aplikace v praxi, neboť při volbách se pravidelně objevují stížnosti na obcházení těchto volebních pravidel.¹⁴⁵

10.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Kampaně mohou být financovány pouze z následujících zdrojů: státní dotace, příspěvky od politických stran podporujících svého kandidáta, dary od fyzických osob a výnosy z fundraisingových aktivit (Čl. 16 ZFPSV).

Za účelem vedení a kontroly účetnictví musí každý kandidát určit finančního zástupce. Finanční zástupce je poté odpovědný za přijímání darů, dokladování výdajů a schvalování a kontrolu nákladů na kampaň. Tento hlavní zástupce pak může jmenovat podřízené zástupce na úrovni jednotlivých okresů, regionů apod. Za kampaň jsou však odpovědni tito hlavní zástupci a s nimi případně i samotní kandidáti na prezidenta (Čl. 22 ZFPSV). Jméno finančního zástupce, popř. zástupců jemu podřízených, musí kandidát uveřejnit nejpozději do 30 dnů po uplynutí lhůty pro podávání kandidatury (Čl. 21 ZFPSV). Tyto zástupce je třeba odlišit od obecných zástupců kandidáta ve smyslu Čl. 16 ZVPR PR popsanych výše.

Kandidát má povinnost založit speciální účet, na kterém jsou prováděny transakce související s volební kampaní (Čl. 15 ZFPSV).

10.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Za dary se nepovažuje využívání prostředků politické strany, či práce vykonaná ve prospěch kandidáta dobrovolníky (Čl. 16 ZFPSV).

Zakázány jsou de facto anonymní dary, neboť jakýkoliv dar by měl být učiněn buď šekem, nebo takovým bankovním mechanismem, který umožní identifikovat dar i jeho dárce (Čl. 16 ZFPSV).

Nepřímo s darováním souvisí i zákaz přijímat jakékoliv dary v naturáliích, nakupovat zboží či služby za nižší než tržní ceny a poskytovat na druhé straně takové zboží či služby (ze strany kandidáta) naopak za výrazně vyšší ceny než ty tržní (Čl. 8 ZFPSV).

¹⁴⁵ GRECO. Evaluation Report on Portugal on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2010. str. 20

Je zde stanovena rovněž maximální výše daru, která činí 60 IAS. IAS přitom představuje jednotku využívanou v portugalském systému sociálního zabezpečení, přičemž 1 IAS představuje v roce 2014 částku 419,22 euro.¹⁴⁶ Uvedených 60 IAS je tedy 25 153 euro (583 822 Kč).

10.4.3 Výdaje na kampaň

Výdaji na kampaň jsou takové výdaje, které vznikly ve lhůtě 6 měsíců předcházejících dni voleb za účelem podpory kandidáta (Čl. 19 ZFPSV). Za výdaje se nepovažuje využívání prostředků politické strany či práce vykonaná ve prospěch kandidáta dobrovolníky (Čl. 16 ZFPSV). Všechny výdaje musí být propláceny pomocí šeku, nebo takovým bankovním mechanismem, který umožní identifikovat platbu i příjemce (Čl. 9 ZFPSV). Výjimku tvoří výdaje nepřesahující hodnotu 1 IAS, tedy 419,22 euro (11 579 Kč), a to pokud přitom objem těchto neregistrovaných výdajů nepřekročí 2% z celkového limitu pro výdaje na kampaň (Čl. 19 ZFPSV).

Maximální výše výdajů na kampaň činí 10 000 IAS, tedy 4 192 200 euro (115 704 720 Kč) pro kolo první a pro kandidáty postoupivší do kola druhého ještě nadto 2 500 IAS, tedy 1 048 050 euro (28 926 180 Kč).

10.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

Do 5 dnů po vyhlášení data voleb musí kandidáti předložit Ústavnímu soudu své rozpočty pro kampaně. Ústavní soud tyto rozpočty následně uveřejní na svých internetových stránkách (Čl. 15 ZFPSV).

Pro účely kampaně jsou kandidáti, resp. jejich finanční zástupci, povinni vést účetnictví o všech jejich příjmech a výdajích, přičemž se musí řídit Národním účetním plánem (Čl. 12 ZFPSV). Takto vedené účetnictví musí nejpozději do 60 dnů ode dne, kdy byla kandidátům doplacena státní dotace (viz dále), poskytnout k přezkumu Ústavnímu soudu. Ten musí ve lhůtě 90 dnů rozhodnout o jejich zákonnosti a správnosti (Čl. 24 ZFPSV). Za tím účelem může Ústavní soud využít služeb kvalifikovaných

¹⁴⁶ RIBEIRO, Luís Reis. Governo congela indexante de apoios sociais. DN.ECONOMIA [online]. 2013 [cit. 2015-01-11]. Dostupné z: RIBEIRO, Luís Reis. Governo congela indexante de apoios sociais. DN.ECONOMIA [online]. 2013 [cit. 2015-01-11]. Dostupné z: http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=3478113&seccao=Dinheiro%20Vivo.

úředníků státní správy, popř. může uzavřít smlouvu s auditorem. Takové rozhodnutí ÚS musí být následně uveřejněno prostřednictvím internetových stránek a úředního věstníku (Čl. 23 ZFPSV). Kromě toho s Ústavním soudem spolupracuje Úřad pro kontrolu politického financování (dále jen ÚKPF), který má v tomto směru na starosti především přezkum případů, na které upozornil Ústavní soud při provádění účetní kontroly. Vedle toho může ÚKPF provést z podnětu vlastního, či podnětu ÚS kontrolu účetnictví a obecně jakýchkoliv finančních postupů souvisejících s volebními kampaněmi (Čl. 24 ZFPSV).

10.4.5 Ostatní

V Portugalsku, v jako jedné z mála z porovnávaných zemí, náleží kandidátům úspěšným ve volbách státní dotace. Pro získání dotace je nutné obdržet ve volbách alespoň 5% platných hlasů. Prostředky, které mohou být přiděleny jako státní dotace, činí v případě prezidentských voleb 10 000 IAS, tedy 4 192 200 euro (115 704 720 Kč). Jedná se o celkový objem prostředků, které si kandidáti rozdělí mezi sebe (Čl. 17 ZFPSV). Přesné rozdělení této částky proběhne tak, že 20% z ní si rozdělí rovným dílem všichni prezidentští kandidáti, kteří dosáhli zmíněné hranice 5% a dalších 80% si mezi sebe rozdělí podle dosažených volebních výsledků. Omezení spočívá v tom, že žádný kandidát nesmí tímto způsobem získat větší částku, než jakou vynaložil na volební výdaje a zároveň maximálně 25% z této částky může směřovat na krytí nákladů na výrobu plakátů, které jsou umístovány podél veřejných komunikací. Hodnota daru se konečně snižuje o výši prostředků, které kandidát získal jako dary. Můžeme tak říci, že tato dotace slouží především jako jakýsi záchranný balíček pro ty, kdy za kampaň utratili více, než kolik prostředků se jim na ni podařilo shromáždit (Čl. 18 ZFPSV).

O dotaci je třeba požádat do 15 dnů po vyhlášení výsledků voleb u předsedy Národního shromáždění (dolní komory parlamentu). Do 15 dnů od doručení žádosti by mělo být vyplaceno 50% uvedené částky a zbytek do 60 ode dne doručení žádosti. Jestliže se tak nestane, začíná být nevyplacená částka úročena v zákonné výši (Čl. 17 ZFPSV).

Z hlediska možných sankcí za porušení pravidel financování kampaně stanovuje ZFPSV několik specifických případů, kterými není dotčena další trestní, správní, či občanskoprávní odpovědnost. Jedná se např. o následující sankce:

- finanční zástupci či kandidáti, kteří přijmou zakázané dary, nebo nerespektují výdajové limity na kampaň, mohou být potrestáni odnětím svobody na 1-3 roky, což obdobně platí pro ty, kdo takové zakázané dary poskytnou (Čl. 28 ZFPSV).
- fyzické a právnické osoby podléhají pokutě za nedodržení podmínek ohledně povolených způsobů darování, a to ve výši 10-50 IAS u fyzické osoby (115 704 - 578 523 Kč), 3-6 IAS (34 711 – 69 422 Kč) v případě právnických osob a 10-200 (115 704 – 2 314 094 Kč) v případě ředitelů těchto právnických osob (Čl. 30 ZFPSV).
- finanční zástupci či kandidáti, kteří nedodají zprávy o účetnictví čelí pokutě 1-80 IAS (11 570 – 925 637 Kč) (Čl. 31 ZFPSV).
- finanční zástupci či kandidáti, kteří nevedou řádně volební účty, čelí pokutě 1-80 IAS (11 570 – 925 637 Kč) (Čl. 32 ZFPSV).

O udělení těchto sankcí pak rozhoduje Ústavní soud (s výjimkou prvního bodu kde rozhoduje příslušný trestní soud), a to na základě vlastního zjištění, nebo podnětu ÚKPF, státního zástupce, či voličů. Rozhodnutí pak může nechat uveřejnit prostřednictvím celostátních deníků na náklady pachatele (Čl. 33 ZFPSV).

10.5 Etická stránka kampaně

Období volební kampaně začíná 14 den přede dnem konání voleb a končí 24 hodin před jejich konáním. Pro druhé kolo pak počíná období volební kampaně okamžikem vyhlášení výsledků 2. kola voleb a končí opět 24 hodin před jejich konáním (Čl. 44 ZVPR PR).

V první řadě je stanovena povinná neutralita všech veřejnoprávních subjektů, které nesmí přímo či nepřímo zasahovat do volební kampaně a podporovat či naopak útočit na některého z kandidátů (Čl. 47 ZVPR PR).

ÚKPF musí přede dnem vyhlášení voleb uveřejnit přibližnou tržní cenu hlavních artiklů využívaných v kampani, tzn. např. náklady na reklamu v médiích, na výrobu billboardů apod. Tyto hodnoty stanoví na základě průzkumu trhu a uveřejní je na svých

internetových stránkách. Smyslem má být stanovení jakési pomůcky pro odhad přiměřenosti výdajů vynakládaných v kampani (Čl. 24 ZFPSV).

Pokud jde o rozhlasové a televizní vysílání, je podrobně stanoveno kolik hodin denně a ve který čas musí daná stanice v období volební kampaně věnovat vysílání předvolební propagace. Jedná se o přibližně o 30-60 minut denně, z nichž 15-40 minut musí být odvysíláno mezi 19-22, popř. 24 hodinou, přičemž vše je odvislé od typu stanice (veřejnoprávní, soukromoprávní, regionální, celostátní apod.). Uvedené hodnoty se pro kampaň před druhým kolem snižují na dvě třetiny (Čl. 52 ZVPR PR). Všechn takto vyhrazený vysílací čas musí být přidělen při zachování zásady rovnosti, a to nejpozději dva dny před zahájením volební kampaně (Čl. 53 ZVPR PR). Uvedené vysílání je zdarma, resp. za kandidáty je hrazeno ze státního rozpočtu (Čl. 60 ZVPR PR).

Vydavatelé tisku s periodicitou vydání kratší než 15 dní musí do 3 dnů před zahájením volební kampaně oznámit Národní volební komisi svůj úmysl informovat o volební kampani. Při svém informování o kampani pak nesmí nikoho diskriminovat (Čl. 54 ZVPR PR).

Vlastníci prostor divadel a jiných budov vhodných pro využití k volební kampani musí oznámit starostovi obce, ve které se jejich prostory a místa nacházejí, alespoň 10 dnů před zahájením volební kampaně seznam těchto míst a časy kdy mohou být pro tyto účely k dispozici. Starosta následně po konzultaci s kandidáty rozhodne o rozdělení času mezi ně a to při zachování zásady rovnosti (Čl. 55 ZVPR PR).

Starostové obcí musí rovněž vymezit prostory na veřejných budovách a následně rozhodnout o jejich využití pro účely volební kampaně, vše opět v souladu se zásadou rovnosti jednotlivých kandidátů (Čl. 59 ZVPR PR).

Portugalská úprava zároveň uvádí velmi rozsáhlý výčet trestných činů spočívajících v nedodržení těchto pravidel. Příkladem uvádím některé z nich:

- za porušení nestrannosti a neutrality veřejnoprávních subjektů trest odnětí svobody až 2 roky (Čl. 120 ZVPR PR)
- za porušení pravidel rozhlasového a televizního vysílání ze strany jejich provozovatele hrozí pokuta 750 000 escudo – 2 500 000 escudo (104 231 – 347 437 Kč) u rozhlasových stanic a 1 500 000 escudo – 5 000 000 escudo (208 462 – 694 875 Kč) u televizních stanic (Čl. 123 ZVPR PR)

- za poškození propagačních materiálů jiného kandidáta hrozí pachateli trest odnětí svobody až 6 měsíců a pokuty ve výši 1 000 -10 000 escudo (139 – 1 390 Kč) (Čl. 127 ZVPR PR)
- za nedodržení zákazu volební kampaně 24 hodin přede dnem voleb hrozí pachateli trest odnětí svobody až 6 měsíců a pokuty ve výši 500 – 5 000 escudo (70 – 700 Kč) (Čl. 129 ZVPR PR)
- za užití násilí, hrozby, či klamu vůči voliči, jehož smyslem je donutit voliče hlasovat, nebo jej naopak od hlasování odradit, hrozí pachateli trest odnětí svobody ve výši dva až osm let (Čl. 140 ZVPR PR)
- za slíbení jakýchkoliv výhod v případě hlasování určitým způsobem hrozí pachateli trest odnětí svobody ve výši až 2 roky a peněžitý trest 5 000 – 50 000 escudo (700 – 7000 Kč) (Čl. 143 ZVPR PR)
- za porušení pravidel blíže nespecifikovaných v zákoně hrozí pachateli peněžitý trest ve výši 1 000 – 10 000 escudo (140 – 1 400 Kč).

11 Rakousko

11.1 Obecné informace

11.1.1 Dotčené právní předpisy

Základní úpravu volby prezidenta v Rakousku obsahuje Ústava č. 1/1930 (dále jen Ústava RK), konkrétně pak je funkce prezidenta upravena v oddíle třetím s názvem Spolková exekutiva- Spolkový prezident, Čl. 60-68. Podrobnou úpravu volby prezidenta obsahuje zákon o volbě spolkového prezidenta č. 57/1971 (dále jen ZVSP). Tento zákon také v některých svých ustanoveních odkazuje na zákon o volbách do Národní rady č. 471/1992 (dále jen ZVNR), zákon o politických stranách č. 56/2012 (dále jen ZPSR) a zákon o podpoře politické vzdělávací činnosti a publicistiky č. 369/1984 (dále jen ZPPVČP). Celkově však patří rakouská úprava k těm, které jsou regulovány spíše minimalisticky. To ostatně konstatuje i OBSE když uvádí, že volební systém je obecně lehce regulován, spoléhajíc se přitom na vysokou důvěru veřejnosti v úředníky a na respektování zákonných pravidel ze strany všech aktérů voleb.¹⁴⁷ Uvedená střídmost úpravy se projevuje jak v otázce financování, tak velmi silně v otázce etické stránky kampaně.

11.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Rakouský prezident je volen v přímých volbách a to na dobu 6 let. Znovuzvolení pro bezprostředně nadcházející volební období je možné pouze jednou (Čl. 60 Ústavy RK).

11.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu

Volby prezidenta v Rakousku vyhláší Spolková vláda. Druhé kolo se pak koná čtvrtou, popř. pátou nedělí po prvním kole hlasování, v závislosti na přesném termínu konání prvního kola (§18 ZVSP).

Jestliže by došlo k úmrtí kandidáta po uplynutí termínu, do kterého je možno podávat nominace (17:00 hodin 37. dne přede dnem konání voleb), pak dojde k odložení voleb. Nový termín určí opět Spolková vláda, přičemž tento musí být v rozmezí od 6 do 10 týdnů po datu, kdy se měla volba konat původně (§8 ZVSP).

11.1.4 Průběh volby

Rakouská úprava zavádí dvoukolovou volbu prezidenta, kdy buď v prvním kole některý z kandidátů získá nadpoloviční většinu hlasů, a pak je takto zvolen, nebo takový kandidát není a koná se druhé kolo volby. Do druhého kola postupují dva kandidáti, kteří získali v prvním kole nejvíce hlasů (Čl. 60 Ústavy RK). Jména postupujících přitom musí vyhlásit Spolkový volební úřad nejpozději 8 dnů po prvním kole voleb. Jestliže by získalo více kandidátů na postupových místech stejný počet hlasů, rozhodne se mezi nimi losem (§18 ZVSP).

Zajímavé je také řešení situace, kdy by se ve volbě ocitl pouze jeden kandidát. V takovém případě se bude rozhodovat formou referenda (Čl. 60 Ústavy RK), ve kterém budou lidé odpovídat na otázku, zda si přejí, aby funkci vykonával tento konkrétní kandidát, či nikoliv, a to formou odpovědí ANO/NE (§11 ZVSP).

Pokud by jeden z kandidátů zemřel po uplynutí data pro podávání nominací, dojde k odložení voleb. Spolková vláda následně vyhlásí nový termín, a to tak, aby se volby konaly alespoň 6 týdnů a ne více než 10 týdnů po termínu, kdy měly proběhnout v původním termínu (§7 ZVSP).

11.1.5 Požadavky na kandidaturu

Prezidentem může být zvolena osoba mající volební právo do Národní rady (*Nationalrat*), neboli dolní komory rakouského parlamentu a dosáhla věku alespoň 35 let (Čl. 60 Ústavy RK). Z požadavku volebního práva do Národní rady vyplývá v tomto případě požadavek na to, aby byl kandidátem občan Rakouska (Čl. 26 Ústavy RK). Jako historický relikv lze chápat zákaz, který v Rakousku platil až do roku 2011, kdy se o prezidentský úřad nesměli ucházet příslušníci vládnoucích, či dříve vládnoucích královských rodin. Ústava v tomto směru navazovala na tzv. *Habsburgergesetz* z roku

¹⁴⁷ OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 3

1919, který se právě vyloučení bývalé panovnické rodiny z možnosti výkonu státních funkcí věnoval. Uvedené ustanovení bylo kritizováno pro jeho rozpor s Čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který uvádí:

„Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení:

a) podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců;

b) volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování;(…)

Po stížnostech směřujících na to, že rakouské ustanovení již neodpovídá době a poměrům a diskriminuje určité skupiny obyvatel, bylo toto ustanovení v roce 2011 zrušeno¹⁴⁸.

11.1.6 Ostatní

Klíčovým orgánem, pokud jde o organizaci a kontrolu voleb, je Spolkový volební úřad (dále jen SVÚ). Skládá se z předsedy, kterým je Ministr vnitra a 17 dalších členů. Dva ze členů musí být soudci, zbylých 15 členů je nominovaných politickými stranami zastoupenými v parlamentu a to poměrným způsobem. Jak je však zřejmé z dále uvedeného, nejsou pravomoci SVÚ, hlavně pokud jde o kontrolu dodržování volebních pravidel, příliš rozsáhlé.¹⁴⁹

11.2 Opravné prostředky

11.2.1 Průběžné prostředky kontroly

¹⁴⁸ Nationalrat repariert Briefwahl: Nur FPÖ unterstützt Änderungsgesetz teilweise nicht. *DerStandard.at* [online]. 2011 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://derstandard.at/1308186157045/Nationalrat-repariert-Briefwahl>

¹⁴⁹ OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 6

V průběhu prezidentské volby neexistuje možnost využití žádných zvláštních opravných prostředků. Za tento stav je Rakousko kritizováno, neboť v současné době neumožňuje včasnou a účinnou ochranu proti porušování popsané zákonné úpravy.¹⁵⁰

11.2.2 Kontrola po skončení voleb

Do jednoho týdne po vyhlášení výsledků se může SVÚ obrátit na Ústavní soud s případnými porušeními zákona v průběhu volební kampaně ze strany kandidátů, resp. jejich zástupců. SVÚ se přitom může domáhat jak zrušení voleb jako celku, tak také jednotlivých úkonů. Ústavní soud musí o takové stížnosti rozhodnout do 4 týdnů od jejího podání (§21 ZVSP).

11.3 Navrhování kandidátů

11.3.1 Obecné informace

V rakouské úpravě existuje jako jediná forma nominace ta občanská, podpořená 6 000 podpisy voličů, viz dále.

11.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Ačkoliv kandidáti v rakouských volbách vystupují jako kandidáti straničtí, sama strana nikoho z nich nominovat nemůže, stejně jako tuto nominaci nemůže provést žádná jiná instituce, nebo její členové.

11.3.3 Navrhovatelé- občané

Nominovat kandidáta může jakýkoliv občan Rakouska, který za tím účelem shromáždí podporu alespoň 6 000 voličů. Nominace podávaná občanem musí kromě těchto podpisů obsahovat také jméno, příjmení, datum a místo narození a povolání kandidáta. Součástí je i jmenování zmocněnce a dvou jeho zástupců, kteří jednají za všechny signatáře (§7 ZVSP). Takovým zmocněncem může být rakouský občan starší 18 let, kterému nebyl uložen trest odnětí svobody větší než 1 rok (§41 ZVNR).

¹⁵⁰ OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 1

Nominační návrhy je třeba doručit SVÚ, a to nejpozději do 17:00 hodin 37. dne přede dnem konání voleb. SVÚ má povinnost upozornit na případné vady podání a vyzvat k jejich nápravě, nicméně i v tomto případě platí, že opravená verze musí být dodána nejpozději do 17:00 hodin 37. dne přede dnem konání voleb (§42 ZVNR). Jestliže pak taková nominace nebude splňovat výše uvedené požadavky, bude SVÚ nucena ji zamítnout (§8 ZVSP). Ke zveřejnění seznamu všech řádně nominovaných kandidátů dojde 31. den přede dnem konání voleb (§9 ZVSP).

Pokud by nastala situace, kdy dosavadní kandidát odstoupí, nebo ztratí volitelnost, pak má zmocněnec právo nominovat jiného kandidáta, přičemž se mu prodlužuje lhůta tak, že nominaci může učinit až do 34. dne přede dnem konání voleb. Jestliže jde o shánění podpisů, musí být i tato další nominace podpořena alespoň 6000 občany, přičemž platí, že těchto 6000 podpisů je potřeba sehnat znovu, nicméně ti, kteří podpořili odstoupivšího kandidáta, mohou podpořit i tohoto kandidáta nového, tzn. neplatí pro ně podmínka, že podpořit lze pouze jednoho kandidáta (§8 ZVSP). Uvedený postup se uplatní, vyjma prodloužení lhůty na 34 den, stejně, jestliže po datu pro odevzdání nominací kandidát zemře. V takovém případě však dojde k odložení voleb o 6 až 10 týdnů, jak bylo řečeno výše.

Každá nominace musí být doplněna podpisy alespoň 6 000 oprávněných voličů. Pokud tento počet opět vyjádříme procentuálně vzhledem ke všem voličům, kterých bylo při poslední volbě v roce 2010 registrovaných 6 355 800¹⁵¹, pak zjistíme, že pro získání kandidatury vyžaduje rakouská úprava shromáždění podpisů 0,09% voličů, což je ve srovnání s průměrem 0,44 % velmi mírný požadavek. Na druhé straně, v Rakousku je podstatně ztížena možnost sběru těchto podpisů.

Konkrétní sběr podpisů od 6000 občanů probíhá následovně. Podpisy jsou ověřovány obecními úřady, kam se musí dostavit každý občan, který chce podpořit některou osobu jako prezidentského kandidáta. Zde předloží občanský průkaz, cestovní pas, nebo řidičský průkaz. Musí poskytnout údaje jako jméno, příjmení, datum narození a adresu bydliště. K tomu musí předložit podpis, který je ověřený buď obecním úřadem, soudem, nebo notářem. Každá osoba může tímto způsobem podpořit pouze jednoho

¹⁵¹ Elections. Election Guide: Democracy assistance & election news [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

kandidáta. Obdobný postup je možný i v případě, kdy chtějí kandidáta podpořit rakouští občané žijící v zahraničí (§7 ZVSP).

Jak je zřejmé, rakouská úprava je svým postupem ověřování podpisů naprosto výjimečná. Ačkoliv tedy počet požadovaných podpisů patří vzhledem k počtu obyvatel k těm nižším, je toto na druhé straně vyvažováno jejich podstatně komplikovanějším způsobem sbírání. Je tedy i pro českou úpravu velkou otázkou, zda nepřijmout rakouský postup, neboť jakákoliv chybovost je v tomto případě v podstatě vyloučena. Na druhé straně, i v Rakousku se k tomuto způsobu objevují kritické připomínky. Hlavním problémem se jeví spojení tohoto „státně-administrativního“ sběru podpisů se situací na malých obcích a vesnicích. Kritické připomínky směřují k tomu, že v okamžiku, kdy je podpora kandidáta takto oficiální a vázaná na místo bydliště, může být pro některé občany složité takovou podporu vyjádřit. To platí zejména v okamžiku, kdy v dané obci vládne, nebo je v ní obecně podporovaná jiná strana, než ta, jejíhož kandidáta chce občan podpořit.¹⁵² Jinak řečeno, na malých vesnicích, kde se lidé navzájem velmi dobře znají, se může nutnost vyslovit svoji podporu některému z kandidátů takto oficiálně, jevit jako problematická, neboť sebou nese jakousi stigmatizaci podporujícího občana.

11.3.4 Ostatní

Podobně jako v Bulharsku či Litvě, je i v rakouské úpravě zavedena povinnost složení depozitu, konkrétně ve výši 3 600 Euro, tedy asi 99 360 Kč (§7 ZVSP). V rakouském případě je však tato částka nevratná a je považována za příspěvek na úhradu státních nákladů spojených s volbami.

Proces získání kandidatury se při posledních volbách v roce 2010 podařilo splnit pouze třem kandidátům. Ve všech případech se přitom jednalo o stranické kandidáty, byť dva z nich oficiálně vystupovali jako nezávislí¹⁵³. Z tohoto pohledu bychom mohli rakouskou úpravu hodnotit jako pro potenciální kandidáty poměrně přísnou. Jestliže se však podíváme do historie, zjistíme, že od roku 1951, kdy se v Rakousku volí prezident přímo, je prezidentem buď kandidát SPÖ, či ÖVP a jen jednou se stal prezidentem

¹⁵² OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odihhr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 8

¹⁵³ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

nestráník. Výslednou podobu prezidentské volby v Rakousku tak můžeme přičítat spíše specifickému rakouskému systému tzv. dvou a půl strany, než příliš restriktivním podmínkám pro získání kandidatury. Tento velmi specifický systém se historicky projevoval dokonce takovým způsobem, že nejsilnější politické strany proti sobě odmítaly stavět protikandidáty, jestliže stávající prezident byl v daný okamžik dostatečně populární, což je případ i posledních voleb, kde ÖVP a další parlamentní strany odmítly postavit kandidáta proti populárnímu Heinzovi Fischerovi.¹⁵⁴

11.4 Financování kampaně

Byť taková informace může znít poněkud překvapivě, představuje právě rakouská úprava financování kampaně úpravu ve srovnání s jinými státy možná nejvíce benevolentní, a to i přes to, že v roce 2012 došlo k velké novelizaci, která vedla k mnoha zpřísněním. Jak ostatně konstatovala skupina GRECO, ještě před přijetím této novely účelem rakouské úpravy nebylo zajištění transparentnosti a dohledu nad financováním, nýbrž spíše stanovení jakýchsi velmi jednoduchých pravidel nakládání s finančními prostředky získanými jako státní dotace za úspěch ve volbách. To se ostatně projevilo i v konstatování, že financování politických stran a kampaní bylo v Rakousku vnímáno jako mimořádně kontroverzní, často s výskytem nekalých praktik, korupcí a fiktivním financováním, které mělo za úkol obejít stávající systém.¹⁵⁵ Jestliže se totiž zaměříme na úpravu financování politických kampaní v Rakousku před rokem 2012, pak zjistíme, že Rakousko v podstatě žádnou úpravu nemělo a kampaně tak mohly být financovány v podstatě neregulovaně, z jakýchkoliv zdrojů a jakýmkoliv způsobem.¹⁵⁶ Jak bylo již řečeno, uvedená kritika se dotýkala stavu před novelizací v roce 2012, což však dle mého názoru neznamena ve výsledku příliš velký rozdíl, neboť i stávající rakouská úprava může a jistě i skutečně bude všem popsaných nekalým praktikám nahrávat stále, byť již alespoň v trochu omezenější míře.

11.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

¹⁵⁴ OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 3

¹⁵⁵ GRECO. Evaluation Report on Austria on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2011. str. 15-16

¹⁵⁶ GRECO. Evaluation Report on Austria on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2011. str. 11

Pro vedení volební kampaně není zákonem stanoveno žádné období, nicméně při posledních volbách v roce 2012 neoficiálně začala asi 4 týdny přede dnem konání voleb.¹⁵⁷

Rakouská úprava sice vyžaduje zřízení bankovního účtu, nicméně povoluje hotovostní dary do maximální výše 2500 Euro, tedy asi 69 000 Kč (§24a ZVSP).

11.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Ačkoliv se bude následující úprava v kontextu srovnání s ostatními státy jevit jako velmi benevolentní, jedná se o úpravu novou a oproti minulosti velmi zpřísněnou. Až do roku 2012 totiž i s ohledem na výše uvedené konstatování o kritice rakouské úpravy platilo, že jakákoliv regulace v podstatě neexistovala a dary tak bylo možno přijímat např. zcela anonymně, popř. od státu, zahraničních firem a pod.¹⁵⁸

Darem se pro účely financování volebních kampaní rozumí jakákoliv platba, včetně naturálního plnění, kterou poskytuje fyzická či právnická osoba bez nároku na jakékoliv protiplnění (§2 ZPSR).

Pokud jde o zakázané dary, pak se jedná o následující případy darů od:

- anonymních dárců, jestliže jejich hodnota přesahuje 1000 euro, tedy 27 600 Kč,
- parlamentních klubů a klubů zemských sněmů
- veřejnoprávních korporací, podniků a institucí, kde má stát alespoň 25% podíl
- vzdělávacích institucí podle zákona o podpoře politické vzdělávací činnosti a publicistiky č. 369/1984, což jsou podle §2 tohoto zákona ty instituce, které mají na starosti občanskou výchovu z hlediska ústavního, politického, ekonomického a kulturního směru, přičemž v praxi se jedná například o mládežnické odnože politických stran
- neziskových organizací, včetně organizací na podporu sportu
- zahraničních fyzických a právnických osob, pokud jejich výše přesáhne 2500 Euro, tedy asi 69 000 Kč

¹⁵⁷ OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 10

- od třetích osob, pokud má jejich výše přesáhnout 1000 Euro, tedy asi 27 600 Kč
- za které by mělo být ze strany kandidáta slíbeno jakékoliv protiplnění nebo protislужba

Jakékoliv prostředky získané v rozporu s výše uvedenými pravidly musí být do 3 měsíců po jejich obdržení převedeny na účet Účetního dvora, který je následně uvolní pro využití na charitativní účely (§24a ZVSP).

Od darů je třeba odlišit tzv. sponzoring. Tím se rozumí jakákoliv platba, včetně naturálního plnění, kterou poskytuje fyzická či právnická osoba, a to s cílem propagovat vlastní jméno, image, činnost výrobky (§2 ZPSR). Pro sponzoring platí odlišná pravidla týkající se uveřejňování takových prostředků, viz dále.

11.4.3 Výdaje na kampaň

Maximální výše nákladů vynaložených jedním kandidátem na volební propagaci činí 7 milionů Euro (193 200 000 Kč). V této částce jsou přitom započteny rovněž všechny náklady vynaložené dalšími osobami na podporu takové kampaně (§24a ZVSP).

11.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

Pro kontrolu financování kampaně je podle §24a ZVSP založena povinnost evidovat celkovou výši darů od:

- fyzických osob
- fyzických a právnických osob zapsaných do obchodního rejstříku
- spolků
- profesních a hospodářských spolků, nadací a fondů založených na dobrovolném členství

Povinnost vykazovat informace o dárci, včetně jména a jeho adresy, je stanovena až pokud částka daru přesáhne 3500 Euro, tedy 96 600 Kč, přičemž ještě v roce 2012 se

¹⁵⁸ OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odihhr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 11

jednalo o částku 7260 euro (200 376 Kč).¹⁵⁹ Teprve až u darů přesahujících částku 50 000 Euro, tedy 1 380 000 Kč, a u darů, které jsou poskytovány politickými stranami, je pak stanovena povinnost uveřejnit informace o takovém dárci alespoň týden přede dnem konání voleb. Taková informace by měla být zveřejněna na internetových stránkách kandidáta. Pro již zmíněný sponzoring v tomto směru platí povinnost uveřejnit informace o svých sponzorech, a sice jejich jména a adresy, a to jen pokud celková výše přijatých prostředků od takového sponzora přesáhne 12 000 Euro (331 200 Kč) (§24a ZVSP).

Všechny seznamy darů popsané výše musí kandidáti nechat ověřit notářem a následně je nejpozději do 3 měsíců ode dne voleb zaslat Účetnímu dvoru. Ten následně provede jejich přezkoumání, a to pokud jde o jejich správnost a soulad s požadavky danými zákonem. Jestliže jsou seznamy v pořádku, informuje o tom Účetní dvůr na svých internetových stránkách. Pokud by naopak odhalil pochybení, musí poskytnout kandidátovi přiměřenou lhůtu na doplnění, či vysvětlení poskytnutých údajů. Účetní dvůr také pověří auditory, kteří seznamy opět zkontrolují a následně na svých internetových stránkách zveřejní závěrečné stanovisko založené na provedeném přezkoumání. O uložení případné pokuty pak bude na základě podkladů poskytnutých Účetním dvorem rozhodovat nezávislý Senát pro transparentnost stran (§24a ZVSP), což je samostatný úřad zřízený právě za účelem kontroly financování politických stran a volebních kampaní. Členové tohoto Senátu jsou jmenováni na 5 let prezidentem republiky a jedná se o předsedu Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu.¹⁶⁰

11.4.5 Ostatní

Za porušení pravidel týkajících se přijímání darů hrozí pokuty až do výše 20 000 Euro, tedy 552 000 Kč (§24a ZVSP).

11.5 Etická stránka kampaně

¹⁵⁹ OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 12

¹⁶⁰ Unabhängiger Parteien-Transparenz-Senat. In: *Bundeskanzleramt Österreich* [online]. 2015 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z: <https://www.bka.gv.at/site/7868/default.aspx>

Etická stránka kampaně v rakouské úpravě není žádným způsobem regulována. Byť Rakousko můžeme obecně vnímat jako zemi s vyspělejší politickou i mediální kulturou, je zajímavé, že tato regulace v podstatě neexistuje. Vedle toho panují jisté pochybnosti o nezávislosti komerčních rakouských hromadných sdělovacích prostředků, a to s ohledem na jejich vysokou koncentraci v rukou v jednoho vlastníka, konkrétně společnosti Mediaprint. Podobnost s českou realitou je v tomto směru nasnadě. Jedinou zárukou jsou tak obecné etické kodexy a ustanovení dotýkající se hromadných sdělovacích prostředků, apelující na nezávislost a objektivitu médií. Dozor nad dodržováním těchto pravidel má Spolkový telekomunikační úřad.¹⁶¹

Jako jediné „tvrdé“ ustanovení z etické oblasti tak můžeme uvést zákaz placených kampaní ve veřejnoprávních médiích.¹⁶²

¹⁶¹ OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odhr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 13

¹⁶² OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odhr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 15

12 Rumunsko

12.1 Obecné informace

12.1.1 Dotčené právní předpisy

Základní úpravu funkce prezidenta obsahuje Ústava Rumunska z 8. prosince 1991. Úprava prezidenta je zde provedena v části III., kapitole II. Prezident Rumunska, konkrétně v člancích 80-101. Dalším pramenem je zákon o volbě prezidenta Rumunska č. 370 z 20 září 2004 (dále jen ZVPRU). Tento zákon byl velmi široce novelizován v roce 2014, a proto bude v práci na některých místech porovnána úprava jak starší, tak novelizovaná tak, aby bylo zřejmé, jakým směrem se úprava v Rumunsku ubírá. Tato starší úprava bude označena jako ZVPRU-X. V oblasti financování kampaně je hlavním pramenem zákon č. 334 ze 17 července 2006 o financování aktivit politických stran a volebních kampaní (dále jen ZFAVK).

12.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

V Rumunsku se volí přímou volbou, kde kandidát může být zvolen na maximálně dvě volební období celkově, která mohou a také nemusí následovat ihned za sebou (Čl. 81 Ústavy RU). Prezident je takto volen na dobu 5 let a zajímavé je, že přímo Ústava zakotvuje možnost prodloužení délky mandátu pro případ vypuknutí války, popř. jiné katastrofy, a to prostřednictvím ústavního zákona (Čl. 83 Ústavy RU).

12.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlašující volbu

Volby prezidenta vyhlašuje vláda a to tak, aby se konaly vždy v neděli v měsíci předcházejícímu tomu, ve kterém skončí mandát stávajícímu prezidentovi republiky. Vláda tak přitom musí učinit nejpozději do 60 dnů před plánovaným dnem voleb (Čl. 5 ZVPRU). V případě, že se uvolní pozice prezidenta, např. v důsledku jeho úmrtí, nebo zbavení funkce, pak musí vláda do 3 měsíců ode dne, kdy k takové události došlo, uspořádat nové volby (Čl. 97 Ústavy RU). O jejich vyhlášení přitom musí rozhodnout do 30 dnů od okamžiku, kdy se úřad prezidenta uvolní. Ať již se jedná o vyhlášení

voleb řádných či mimořádných, vždy tak vláda činí na návrh Ministra státní správy a vnitra a Stálé volební komise (Čl. 5 ZVPRU).

12.1.4 Průběh volby

V Rumunsku se prosadila tradiční dvoukolová volba, kde v prvním kole vítězí kandidát, který získá nadpoloviční většinu hlasů. Jestliže takový kandidát není, pak se koná druhé kolo, do kterého postupují dva kandidáti, kteří získali v prvním kole voleb nejvyšší počet hlasů (Čl. 81 Ústavy RU). Pokud jde o druhé kolo, to se koná přesně po dvou týdnech, přičemž jej spolu s kandidáty postupujícími do druhého kola vyhlašuje Ústavní soud (Čl. 54 ZVPRU).

12.1.5 Požadavky na kandidaturu

Prezidentem se může stát každý rumunský občan s trvalým bydlištěm v Rumunsku (Čl. 16 Ústavy RU), který dosáhl věku alespoň 35 let (Čl. 7 Ústavy RU).

12.1.6 Ostatní

Zajímavé je, že podobně jako je tomu v Chorvatsku, prezident nesmí být po dobu výkonu funkce členem žádné politické strany (Čl. 84 Ústavy RU).

Hlavní úlohu, pokud jde o dohled a organizaci voleb, vykonává Centrální volební úřad (dále jen CVÚ). Jedná se o úřad složený z 5 soudců Nejvyššího kasačního soudu, místopředsedy Stálé volební komise a 10 zástupců neparlamentních politických stran. Uvedených 5 soudců je přitom vybíráno losem a to do 3 dnů od okamžiku, kdy v účinnost vstoupí rozhodnutí vlády o vyhlášení voleb, 10 zástupců neparlamentních stran pak navrhuje tyto strany do 48 hodin. Všichni členové si mezi sebou následně zvolí svého předsedu a zástupce (Čl. 16 ZVPRU). Úkolem CVÚ přitom má být především dohled nad uplatňováním a jednotným výkladem zákonných pravidel pro volbu prezidenta, a také dohled nad fungováním podřízených volebních komisí. Ohledně jednotného výkladu je zde dána povinnost CVÚ přijímat příslušná sjednocující výkladová stanoviska a ty uveřejňovat v úředním věstníku a na internetu (Čl. 17 ZVPRU). Důležitá je také role regionálních volebních úřadů a volebního úřadu města Bukurešti, které dohlíží na dodržování pravidel volební kampaně a řeší případné stížnosti (Čl. 18 ZVPRU).

Hlavním kontrolním orgánem pro oblast financování je Stálá volební komise (dále jen SVKR), resp. její speciální oddělení pro kontrolu financování politických stran a volebních kampaní. V čele stojí generální ředitel, což je osoba, která má vysokoškolské vzdělání v ekonomické oblasti a za posledních 5 let nebyla členem žádné politické strany. Generálního ředitele vybírá 7 členný výbor jmenovaný předsedou SVK. Úkolem SVK je především koordinace kontrolních aktivit, přičemž je to její generální ředitel, kdo rozhoduje na návrh členů SVK o uplatnění sankcí při nedodržení pravidel financování kampaně (Čl. 35 ZFAVK).

12.2 Opravné prostředky

12.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Rozhodnutí o nezaregistrování politické strany, či aliance ze strany CVÚ může být předmětem stížnosti od kterékoliv zainteresované fyzické, či právnické osoby. O stížnosti rozhoduje Nejvyšší kasační soud, jehož rozhodnutí je konečné (Čl. 6 ZVPRU).

Proti rozhodnutí o nepřijetí kandidatury se lze odvolat k Ústavnímu soudu. Rozhodnutí Ústavního soudu je konečné a musí být neprodleně sděleno CVÚ (Čl. 31 ZVPRU).

Proti rozhodnutí SVK o udělení sankcí za porušení pravidel financování kampaně je přípustná stížnost k příslušnému soudu (Čl. 43 ZFAVK).

Při porušení etických pravidel je možné podat stížnost k jednotlivým místním a regionálním volebním komisím. Proti jejich rozhodnutí je možné odvolání k CVÚ (Čl. 41 ZVPRU).

12.2.2 Kontrola po skončení voleb

O platnosti voleb rozhoduje Ústavní soud (Čl. 3 ZVPRU). Návrh na zrušení voleb může podat strana a kandidát, a to do 3 dnů po skončení voleb. Zrušit tyto volby přitom může, pokud by zjistil, že při volbách docházelo k podvodům. (Čl. 52 ZVPRU).

12.3 Navrhování kandidátů

12.3.1 Obecné informace

Navrhnout prezidentského kandidáta mohou buď politické strany, či politické aliance podle zákona o politických stranách č. 14/2003, registrované organizace občanů z národnostních menšin, nebo se může jednat o kandidáty nezávislé (Čl. 4 ZVPRU).

12.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Politické strany či aliance mohou kandidáta navrhnout samostatně, popř. se za tím účelem mohou sdružit do volebních aliancí. Tyto volební aliance pak kromě nich mohou tvořit rovněž organizace občanů národnostních menšin registrované v Radě pro národnostní menšiny. Jestliže se tedy některé z uvedených subjektů hodlají spojit za účelem podpory jednoho kandidáta, musí se registrovat u CVÚ, a to do 24 hodin po jeho ustavení Stálou volební komisí. CVÚ musí následně do 24 hodin rozhodnout o schválení, či neschválení registrace takové volební aliance. Takové rozhodnutí může být následně předmětem stížnosti ze strany kterékoliv zainteresované fyzické, či právnické osoby, a to ve lhůtě 24 hodin. O stížnosti rozhoduje ve lhůtě 24 hodin Nejvyšší kasační soud. Proti rozhodnutí tohoto soudu není přípustný žádný opravný prostředek, přičemž o výsledku je informována CVÚ (Čl. 6 ZVPRU).

12.3.3 Navrhovatelé- občané

Pokud jde o nezávislého kandidáta, pak podobně jako je tomu v Bulharsku, Litvě či Chorvatsku i zde platí podmínka, že jak kandidát institucionální, v tomto případě stranický, tak řekněme občanský, musí získat podporu alespoň 200 000 voličů (Čl. 27 ZVPRU). Výsledkem je tedy setření rozdílu mezi kandidáty občanskými a stranickými, neboť straničtí kandidáti musejí projít stejným procesem shánění podpisů jako ostatní. Pro případ, že by chtěli kandidáta navrhnout ve volební alianci, musí navíc takovou alianci registrovat postupem uvedeným výše.

Pro oba případy je pak společný následující postup. Navrhnout kandidáta je možno nejpozději do 40 dnů přede dnem konání voleb (Čl. 27 ZVPRU), před novelizací se jednalo o 30 dnů (Čl. 9 ZVPRU-X). Tyto návrhy se přitom předkládají CVÚ, který rozhoduje o jejich schválení. Takový návrh musí být podepsán příslušnými orgány strany, aliance, či nezávislým kandidátem, musí zde být uvedeny údaje o kandidátovi jako jeho jméno, příjmení, datum narození, stav, bydliště, vzdělání a zaměstnání. Součástí musí být rovněž kandidátovo majetkové prohlášení, prohlášení o střetu zájmů a

také čestné prohlášení, zda byl, či nebyl členem, či spolupracovníkem rumunské Státní bezpečnosti. Majetkové prohlášení a prohlášení o střetu zájmů musí CVÚ do 48 hodin uveřejnit na svých internetových stránkách. Naposled musí být připojena již zmíněná listina podporovatelů s alespoň 200 000 podpisy (Čl. 27 ZVPRU).

CVÚ musí o nominacích rozhodnout do 48 hodin po jejich obdržení. V případě, že jsou splněny všechny výše uvedené podmínky, CVÚ kandidaturu schválí (Čl. 31 ZVPRU). Proti rozhodnutí CVÚ o případném nepřijetí kandidatury se lze do 24 hodin odvolat k Ústavnímu soudu, který musí rozhodnout nejpozději do 2 dnů po jeho podání. Rozhodnutí Ústavního soudu je konečné a musí být neprodleně sděleno CVÚ. CVÚ pak musí do 24 hodin po uplynutí lhůty pro podávání námitek k ÚS (případně prodloužené o dobu řešení odvolání) zveřejnit konečný seznam přijatých kandidatur, a to prostřednictvím svých internetových stránek a hromadných sdělovacích prostředků (Čl. 31 ZVPRU).

Jestliže se vrátíme k požadavku na 200 000 podpisů, pak pokud uvážíme, že při poslední prezidentské volbě v roce 2009 zde bylo registrovaných 18 284 066¹⁶³ voličů, zjistíme, že rumunská úprava vyžaduje získání 1,09 % všech voličů, což je s ohledem na průměr 0,44% vysoké číslo, ba dokonce nejvyšší ze všech. Pokud jde o samotný sběr podpisů, tyto se sbírají na podpisové archy. Archy jsou veřejné a musí v nich být kromě podpisů obsaženy údaje o podporovatelích, jako je jejich jméno a příjmení, datum narození, číslo identifikačního dokumentu (občanského průkazu, či cestovního dokladu) (Čl. 27 ZVPRU). Pro každého voliče přitom platí, že může podpořit svým podpisem pouze jednoho kandidáta (Čl. 4 ZVPRU). Celý arch pak musí být podepsaný osobou, která podpisy sbírala a která čestně prohlašuje pravost sesbíraných údajů (Čl. 27 ZVPRU).

12.3.4 Ostatní

Poslední prezidentské volby v roce 2014 prokázaly, že ačkoliv se může jevit podmínka 200 000 získaných podpisů jako poměrně vysoká, dokázalo ji v těchto volbách splnit celých 14 kandidátů,¹⁶⁴ což by mělo řadit rumunský systém k těm

¹⁶³ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

¹⁶⁴ ROMANIA BIROUL ELECTORAL CENTRAL. PROCES VERBAL: Privind rezultatul votarii pentru alegerea prezidentului romaniei. 2014.

nejméně náročným. To by ostatně potvrzoval fakt, že ve volbách v roce 2009 byl počet těchto kandidátů rovněž vysoký, a sice 12.¹⁶⁵ Na druhé straně je otázkou, na kolik je možno spoléhat na kvalitní kontrolu sbíraných podpisů, a to vzhledem k poměrně problematické administraci celých voleb. Jsou tak informace, že zde dochází k rozsáhlejšímu opakovanému hlasování díky zastaralým voličským seznamům¹⁶⁶. Dokonce je zde i přímo přiznaná rezignace na kontrolu části těchto podpisů kvůli nedostatku času a prostředků.¹⁶⁷ Pokud jde o rozdělení kandidátů na nezávislé a stranické, pak v roce 2014 kandidovalo 10 stranických a 4 nezávislí,¹⁶⁸ nicméně jak bylo uvedeno výše, v rumunském případě se nejedná o příliš důležité dělení, neboť podmínky pro oba druhy kandidátů jsou velmi podobné.

12.4 Financování kampaně

Hlavním pramenem v oblasti financování je zákon č. 334 ze 17. července 2006 o financování aktivit politických stran a volebních kampaní (dále jen ZFAVK). Jedná se o univerzální zákon nejen pro prezidentskou volební kampaň, ale také pro financování politických stran obecně, stejně jako pro financování volebních kampaní u dalších typů voleb (parlamentních, evropských, či komunálních).

Problémem rumunské úpravy nebudou zřejmě její nedostatky ve smyslu těch legislativních, nýbrž v praktickém dodržování a vymáhání těchto pravidel, jak konstatovali zástupci tamějších politických stran, médií, či občanské společnosti. Ještě v roce 2009 se v rumunském případě hovoří o rozsáhlé šedé zóně, kde dochází k zamlčování skutečných příjmů a výdajů, přičemž tyto neoficiální zdroje mohou tvořit až 30% všech darů a výdajů. Velkým problémem je rovněž nakupování hlasů, vydírání, obecně rozšířený klientelismus apod.¹⁶⁹ Je tedy otázkou, nakolik se situace v této zemi

¹⁶⁵ OSCE/ODIHR. Romania Presidential Election 22 November and 6 December 2009: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 10

¹⁶⁶ OSCE/ODIHR. Romania Presidential Election 22 November and 6 December 2009: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 2

¹⁶⁷ OSCE/ODIHR. Romania Presidential Election 22 November and 6 December 2009: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 9

¹⁶⁸ ROMANIAN ACADEMIC SOCIETY. Dirty presidential elections under way in romania. Bucharest, 2014.

¹⁶⁹ GRECO. Evaluation Report on Romania on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2010. str. 24-25

zlepšila k dnešnímu dni, nicméně velký progres očekávat dle mého názoru spíše nelze, a to i proto, že zákonná úprava nedoznala v posledních letech výrazných změn.

12.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Období volební kampaně počíná 30 den přede dnem hlasování a končí sobotu předcházející dni hlasování v 7:00 (Čl. 35 ZFAVK).

Jakékoliv dary mohou být přijímány výlučně prostřednictvím finančního zástupce, kterého je třeba zaregistrovat u SVKR, a to v době mezi vyhlášením voleb a počátkem období kampaně. Finančním zástupcem může být jak fyzická, tak právnická osoba, avšak nemůže jím být sám kandidát. Povinností takového zástupce je především evidovat řádně všechny přijaté dary a uskutečněné platby, kontrolovat zákonnost přijímaných darů a zároveň s tím povinnost uchovávat záznamy o těchto finančních operacích. Za správnost financování pak odpovídá společně a nerozdílně se stranou, popř. aliancí, která jej touto funkcí pověřila (Čl. 26 ZFAVK).

12.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Darem se rozumí jak přímé finanční, tak naturální dávky, které dotyčný obdrží za účelem financování kampaně. Za dar se rovněž považuje poskytnutí slevy vyšší než 20 % na jakýkoliv produkt, tedy např. při slevě poskytnuté na výrobu propagačních materiálů. Všechny služby poskytnuté zdarma pak musí být pro účely kontroly financování oceněny tržní cenou.¹⁷⁰

Všechny dary přesahující výši jedné národní minimální mzdy v Rumunsku musí být zasílány prostřednictvím bankovního převodu.¹⁷¹ Pro rok 2015 bude přitom tato minimální mzda činit 975 leu, což je 6 045 Kč.¹⁷²

Kandidát nemůže pro účely vedení kampaně přijímat dary od:

- jakékoliv veřejné autority či instituce

¹⁷⁰ GRECO. Compliance Report on Romania "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"* *
*"Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2012. str. 13

¹⁷¹ GRECO. Compliance Report on Romania "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"* *
*"Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2012. str. 14

¹⁷² Rovana Plumb: Salariul minim pe economie va fi de 975 lei, de la 1 ianuarie 2015. AGERPRES [online]. 2014 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: <http://www.agerpres.ro/economie/2014/12/09/rovana-plumb-salariul-minim-pe-economie-va-fi-de-975-lei-de-la-1-ianuarie-2015-14-16-07>

- národních podniků, obchodních, či bankovních společností, kde drží stát většinový podíl, nebo které v uplynulých 12 měsících prováděly zakázky financované z veřejných prostředků
- odborů, náboženských společností (Čl. 25 ZFAVK)
- zahraničních fyzických, či právnických osob (Čl. 24 ZFAVK)

Pokud by již k přijetí takových darů došlo, musí být zabaveny a stávají se příjmem státního rozpočtu (Čl. 25 ZFAVK).

12.4.3 Výdaje na kampaň

Maximální výše nákladů, které mohou být vynaloženy politickou stranou, či aliancí na podporu jednoho kandidáta činí 25 000 násobek národní minimální hrubé mzdy¹⁷³ (Čl. 32 ZFAVK), přičemž určující výše této mzdy se počítá k 1. lednu volebního roku. Maximální výdaje na kampaň tak mohou činit 151 125 000 Kč. Jakákoliv částka přesahující tuto hodnotu musí být odvedena do státního rozpočtu (Čl. 33 ZFAVK).

12.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

Jakékoliv dary přijaté po začátku volební kampaně musí být hlášeny SVK a to do 5 dnů poté, kdy jsou přijaty. Toto ohlášení je podmínkou pro to, aby mohly být takové prostředky v kampani využity (Čl. 23 ZFAVK). Takto přijaté dary jsou následně zveřejňovány online ze strany SVK (Čl. 40 ZFAVK).

Do 15 dnů od data voleb má finanční zástupce povinnost předložit SVK detailní zprávu, ve které budou uvedeny příjmy a výdaje učiněné v kampani. Po jejím obdržení zajistí SVK do 30 dnů uveřejnění prostřednictvím úředního věstníku a také internetových stránek. Předložení této zprávy je podmínkou pro to, aby se mohl kandidát, který volby vyhrál, ujmout úřadu (Čl. 38 ZFAVK). Za účelem ověření podaných zpráv si může SVK vyžádat od kandidátů, resp. jejich finančních zástupců, další údaje a ti mají povinnost je do 15 dnů předložit. Do 30 dnů od obdržení uvedených

¹⁷³ Pro rok 2015 bude přítom tato minimální mzda činit 975 leu, což je 6 045 Kč. (Rovana Plumb: Salariul minim pe economie va fi de 975 lei, de la 1 ianuarie 2015. AGERPRES [online]. 2014 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: <http://www.agerpres.ro/economie/2014/12/09/rovana-plumb-salariul-minim-pe-economie-va-fi-de-975-lei-de-la-1-ianuarie-2015-14-16-07>).

zpráv musí SVK rozhodnout, zda jsou v souladu se zákonem, či nikoliv. V případě, že konstatuje nesrovnalosti, může uložit dále uvedené sankce (Čl. 39 ZFAVK).

12.4.5 Ostatní

Za porušení pravidel financování kampaně hrozí tomu, kdo se porušení dopustil, sankce. O těchto sankcích rozhoduje SVK. Jejich adresátem může být jak politická strana, tak také například např. sám kandidát, dárce, nebo finanční zástupce. Výše takové pokuty může být stanovena v rozmezí 5000 – 25 000 leu, tedy asi 31 000 – 155 000 Kč (Čl. 41 ZFAVK). Proti takovému rozhodnutí je možná stížnost k příslušnému soudu (Čl. 43 ZFAVK). Výše těchto pokut je přitom považována za velmi nedostatečnou, neodpovídající ekonomickým podmínkám Rumunska, stejně jako neodpovídající ekonomické realitě kampaní.¹⁷⁴

12.5 Etická stránka kampaně

Etická stránka kampaně je v případě Rumunska upravena poměrně podrobně a z legislativního hlediska jí nelze ve srovnání s jinými státy příliš co vytknout. Problém je zde tak, podobně jako u financování, především otázka dodržování a vymáhání těchto pravidel v praxi. Porušení jsou v praxi totiž poměrně četná (např. porušování pravidel ze strany mediálních společností, i ze strany samotných kandidátů, pokud jde např. o nedovolený způsob propagace pomocí billboardů apod.), nicméně na druhé straně je mechanismus řešení těchto prohřešků hodnocen jako relativně akční a úspěšný.¹⁷⁵

Období volební kampaně počíná 30 den přede dnem hlasování a končí sobotu předcházející dni hlasování v 7:00 (Čl. 35 ZVPRU). V případě druhého kola začíná kampaň dnem, kdy byl vyhlášen den hlasování ve druhém kole (Čl. 54 ZVPRU).

Podobně jako např. v Litvě nebo Polsku, lze i do této oblasti zařadit v Rumunském případě požadavek, aby kandidát jako součást návrhu na svoji kandidaturu doložil prohlášení o svém členství, popř. spolupráci s bývalou rumunskou státní bezpečností.

¹⁷⁴ GRECO. Evaluation Report on Romania on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2010. str. 31

¹⁷⁵ OSCE/ODIHR. Romania Presidential Election 22 November and 6 December 2009: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 18

Toto prohlášení zasílá CVÚ do 24 hodin po jeho obdržení Národní radě pro studium archivů bezpečnosti (Čl. 27 ZVPRU).

Pokud jde o volební kampaň jako celek, pak je zde kandidátům dána možnost určit si své regionální zástupce pro vedení kampaně, a to do 48 hodin po schválení samotné kandidatury. Ustavení těchto regionálních koordinátorů se oznamuje SVK a CVÚ. Tito koordinátoři mají následně za úkol zastupovat a reprezentovat dotyčné kandidáty v příslušných krajích (Čl. 40 ZVPRU).

Dalším bodem je garantovaný rovný a také bezplatný přístup prezidentských kandidátů do televize a rádia. Konkrétní podmínky pak stanovuje po uplynutí lhůty pro podávání návrhů na kandidaturu komise složená ze zástupců parlamentu a zástupců veřejnoprávní televize a rádia, a to vše za účasti prezidentských kandidátů (Čl. 36 ZVPRU). V případě druhého kola se stejným způsobem stanoví plán vysílání do 2 dnů od okamžiku zahájení kampaně ve druhém kole (Čl. 54 ZVPRU). Pro soukromé komerční televize a rádia požaduje rumunská úprava zachování vyváženosti a spravedlivého přístupu ke všem kandidátům (Čl. 38 ZVPRU) a stejně tak rovný a bezplatný přístup kandidátů do vysílání. Nedodržáním těchto pravidel se takové televize a rádia vystavují sankcím (Čl. 40 ZVPRU). O tom, že s dodržováním uvedených pravidel mají mediální společnosti poměrně problémy svědčí i statistika z roku 2009, kdy došlo k uložení pokut 12 mediálními společnostem v rozmezí 2,500 – 30 000 lei, tedy 15 500 – 186 000 Kč.¹⁷⁶ Objevují se však i poměrně ostré kritiky rumunského mediálního prostředí, které hovoří o velmi silném propojení zavedených politických stran s těmito médii, což vede ke značně neobjektivnímu poskytování informací v rámci volební kampaně.¹⁷⁷

Je zde dán výslovný zákaz vedení kampaně ve vojenských jednotkách, vzdělávacích institucích, věznicích i diplomatických úřadech. Celá kampaň pak také nesmí v žádných svých bodech narušovat veřejný pořádek a všechna setkání, pochody a mediální výstupy musí být v souladu s platnými zákony (Čl. 37 ZVPRU).

Poměrně podrobně je zde na rozdíl od jiných států upravena problematika předvolebních průzkumů. Je zde totiž řečeno, že každý takový průzkum musí obsahovat

¹⁷⁶ OSCE/ODIHR. Romania Presidential Election 22 November and 6 December 2009: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010. str. 14

¹⁷⁷ ROMANIAN ACADEMIC SOCIETY. Dirty presidential elections under way in romania. Bucharest, 2014. str. 2

informace o tom, kdo jej prováděl, v jakém období, na jakém vzorku a jaká byla pro jeho zpracování použita metodika a také, a to je asi nejdůležitější, kdo si průzkum objednal a kdo jej financoval. 48 hodin přede dnem konání voleb jsou pak veškeré průzkumy veřejného mínění zakázány (Čl. 39 ZVPRU).

V případě prostorů pro billboardy musí při zachování rovnosti, poskytnout kandidátům tyto prostory starostové obcí. Maximální rozměr plakátu použitého na takto vyhrazené místo činí 500 x 300 mm. Na ostatní místa je např. výlep povolen, ovšem pouze se souhlasem vlastníků příslušných prostor a pouze pokud neporuší jakýmkoliv způsobem pravidla o bezpečnosti. Zajímavostí je, a to i v kontextu české kampaně, že rumunský zákon výslovně zakazuje používání plakátů, které kombinují barvy takovým způsobem, který reprodukuje rumunskou vlajku. Je také zakázána propagace umístěvaná na jakékoliv dopravní stavby, případně v přírodních rezervacích a zelených plochách obecně. Je také řečeno, že pro distribuci a umístění propagačních prostředků nelze využít práce mladších 16 let věku (Čl. 41 ZVPRU).

Veškeré propagační materiály musí obsahovat následující údaje: celý název subjektu, který takový propagační materiál nechal vytvořit a také název subjektu, který materiál vytvořil. Tyto materiály musí být prostřednictvím finančního zástupce hlášeny SVK, a to s určením počtu i druhu takových materiálů (Čl. 29 ZVPRU).

Jestliže dojde k porušení uvedených pravidel vedení volební kampaně, je možné podat stížnost k jednotlivým místním a regionálním volebním komisím. Proti jejich rozhodnutí je možné odvolání k CVÚ a to do 48 hodin, přičemž CVÚ musí rozhodnout do 3 dnů. V případě že je to v daném případě nutné, dají tyto komise podnět pro zahájení správního, či trestního řízení příslušným orgánům (Čl. 41 ZVPRU).

13 Slovensko

13.1 Obecné informace

13.1.1 Dotčené právní předpisy

Základní předpis představuje Ústava Slovenské republiky č. 460/ 1992 Sb. (dále jen Ústava SK) z 1. září 1992, kde se úprava funkce prezidenta nachází v hlavě šesté, oddílu prvé s názvem Prezident slovenské republiky. Konkrétně je úprava provedena v Čl. 101-107. Klíčovou úpravu představuje rovněž zákon o způsobu volby prezidenta, lidovém hlasování a jeho odvolání č. 46/1999 Sb. (dále jen ZZVP). V některých případech bylo nutno rovněž využít zákona o volbách do Národní rady Slovenské republiky č. 333/2004 Sb. (dále jen ZVNR SK) ze dne 13. května 2004. Na Slovensku nicméně proběhla v roce 2014 rekodifikace celého volebního práva, což mělo za následek přijetí dvou nových zákonů. Jedná se o zákon o podmínkách výkonu volebního práva č. 180/2014 Sb. (dále jen ZPVV), což je obecný předpis pro všechny druhy voleb, tzn. prezidentské, parlamentní, komunální, či do Evropského parlamentu. Vedle něho byl ještě přijat zákon o volební kampani č. 181/2014 (dále jen ZVK), který upravuje pro všechny zmíněné typy voleb finanční a etickou stránku kampaní. Situace v době psaní práce je tedy taková, že účinnou úpravou je stále zákon o způsobu volby prezidenta a zákon o volbách do Národní rady, avšak nové zákony jsou již platné s účinností od 1. 7. 2015. Z toho důvodu jsem se rozhodl zpracovat novou úpravu (tzn. zákony 180/2014 Sb. a 181/2014 Sb.) s tím, že tam kde se nová úprava odlišuje od pravidel doposud platných (tzn. od zákona 46/1999 Sb. a 333/2004 Sb.), bude vedle sebe uvedena jak úprava účinná od 1. 7. 2015, tak ta stávající.

13.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Prezident je na Slovensku volen přímou volbou na dobu 5 let (Čl. 101 Ústavy SK). Tatáž osoba může být přitom zvolena maximálně na dvě po sobě následující volební období (Čl. 103 Ústavy SK). Zajímavostí je, že pokud by Národní rada rozhodla o konání referenda, jehož předmětem by bylo hlasování o zbavení prezidenta funkce a

toto referendum by pro prezidenta dopadlo úspěšně, tzn. nebyl by v něm odvolán, pak prezident do 30 dnů od vyhlášení výsledků tohoto referenda rozpustí Národní shromáždění a co je rovněž důležité, prezidentovi začíná běžet nové volební období (Čl. 106 Ústavy SK).

13.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhlášující volbu

Volbu vyhláší předseda Národní rady nejméně 55 dnů před jejím konáním (§ 106 ZPVV) tak, aby se první kolo uskutečnilo nejpozději 60 dnů před uplynutím funkčního období stávajícího prezidenta. Pokud by se úřad prezidenta uvolnil dříve než s řádným koncem volebního období, pak předseda Národní rady (jednokomorového slovenského parlamentu) vyhlásí volbu do 7 dnů od takové události a to tak, aby se druhé kolo konalo do 60 dnů od takového vyhlášení (Čl. 103 Ústavy SK).

Jestliže by nastala situace, kdy by se druhého kola nemohli, z důvodů uvedených dále, účastnit dva kandidáti, druhé kolo se nekoná a předseda Národní rady vyhlásí do 7 dnů nové volby a to tak, aby se uskutečnily do 60 dnů od tohoto vyhlášení (Čl. 101 Ústavy SK).

Pro případ že by Ústavní soud prohlásil volby za neplatné, pak Národní rada musí vyhlásit nové do 30 dnů od doručení nálezu ÚS (§ 106 ZPVV).

V případě, že v prvním kole nezískal ani jeden z kandidátů nadpoloviční většinu, vyhláší druhé kolo volby předseda Národní rady na základě výsledků prvního kola (§114 ZPVV).

13.1.4 Průběh volby

Za prezidenta je zvolen kandidát, který získá v prvním kole nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů. Jestliže by tuto většinu nezískal ani jeden z kandidátů, pak se do 14 dnů koná druhé kolo. Do tohoto kola přitom postupují dva kandidáti, kteří získali v prvním kole nejvíce hlasů. V druhém kole je pak zvolen ten z kandidátů, který získá více platných hlasů. Jestliže by se jeden z postupujících kandidátů stal před konáním druhého kola nevolitelným, nebo se kandidatury vzdal, pak na jeho místo nastupuje kandidát, který měl další nejvyšší počet obdržovaných hlasů v prvním kole. Slovenská úprava řeší i situaci, kdy by se prvního kola účastnil pouze

jeden kandidát. V takovém případě se koná hlasování a dotyčný je zvolen, pokud získá alespoň nadpoloviční většinu platných hlasů zúčastněných voličů (Čl. 101 Ústavy SK).

V případě, že by se měl voleb účastnit pouze jeden kandidát, pak platí podobně jako v Rakousku že se o takovém kandidátovi bude hlasovat a dotyčný bude zvolen, pokud získá nadpoloviční většinu platných hlasů. Tedy proběhne zde hlasování ve stylu jakéhosi referenda.

13.1.5 Požadavky na kandidaturu

Prezidentem může být zvolen každý občan Slovenské republiky, kterého lze zvolit za poslance Národní rady a v den volby dosáhl věku 40 let (Čl. 103 Ústavy SK). Poslancem Národní rady je přitom volitelný ten občan, který má trvalý pobyt na území Slovenské republiky (§43 ZPVV). Kandidát dále nesmí být ve výkonu trestu odnětí svobody, právoplatně odsouzený pro úmyslný trestný čin (ledaže by bylo odsouzení zahlazené) a zbavený svéprávnosti (§6 ZPVV).

13.1.6 Ostatní

Ústřední roli v organizování a kontrole voleb získala nově Státní komise pro volby a kontrolu financování politických stran (dále jen SKV). Jde o výsledek dlouhodobé kritiky, která upozorňovala na to, že kontrolní mechanismy byly nastaveny neefektivně a roztržštěné pravomoci mezi několik orgánů znemožňovaly účinnou kontrolu voleb.¹⁷⁸ Jedná se o nezávislý orgán pro kontrolu financování politických stran a hnutí, kontrolu financování kampaní a řízení voleb. Skládá se ze 14 členů, kde 10 členů delegují politické strany zastoupené v Národní radě a to poměrným způsobem. Zároveň s tím ale platí, že počet členů delegovaných stranami zúčastněnými na vládě musí být stejný, jako počet těch, které delegují strany stojící mimo vládní koalici. Po jednom členovi pak deleguje předseda Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, Nejvyšší státní zástupce a předseda NKÚ. Všechny výše uvedené delegační subjekty mají povinnost nejpozději do 60 dnů po volbách do Národní rady oznámit své nominanty. Nominovat lze přitom pouze bezúhonného slovenského občana staršího 35 let s vysokoškolským vzděláním druhého stupně. Předseda Národní rady následně do 15

¹⁷⁸ GRECO. Správa z hodnotenia Slovenskej republiky na tému transparentnosť financovania politických strán: Téma II. Štrasburg, 2008. str. 20

dnů vydá těmto osobám osvědčení o tom, že se stali členy SKV. Národní rada poté ještě zvolí předsedu této komise a to tajným hlasováním ze všech členů SVK (§13 ZPVV).

13.2 Opravné prostředky

13.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Proti odmítnutí kandidatury je možno se bránit u Nejvyššího soudu podáním návrhu na vydání rozhodnutí o přijetí takové kandidatury. Proti rozhodnutí NS není přípustný žádný opravný prostředek (§250zb ZPVV).

Proti rozhodnutím Ministerstva vnitra o uložení pokut za porušení etických pravidel kampaně je přípustné odvolání k SVK. Jestliže o udělení pokuty rozhodovala přímo SVK, je přípustné odvolání k příslušnému soudu (§ 19 ZVK).

13.2.2 Kontrola po skončení voleb

O ústavnosti a zákonnosti voleb rozhoduje Ústavní soud (Čl. 101 Ústavy SK).

13.3 Navrhování kandidátů

13.3.1 Obecné informace

Kandidáta může navrhopvat alespoň 15 poslanců Národní rady (parlamentu), nebo 15 slovenských občanů (Čl. 101 Ústavy SK).

13.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Jak bylo řečeno výše, kandidáta může navrhnout alespoň 15 poslanců Národní rady, a to bez dalšího. Pokud uvážíme, že Národní rada má 150 poslanců (Čl. 73 Ústavy SK), pak pro získání kandidatury je požadována podpora 10 % těchto zákonodárců.

Slovenská a česká úprava jsou si tedy v tomto směru velmi podobné a nutno říci, že se v rámci všech porovnávaných zemí jedná o přístup spíše menšinový.

13.3.3 Navrhovatelé- občané

Navrhnout kandidáta mohou také občané, kteří mají právo volit do Národní rady (Čl. 101 Ústavy SK), což jsou ti občané, kteří dosáhli věku 18 let (§3 ZPVV) a není u

nich dána překážka volit (výkon trestu odnětí svobody za zvláště závažný zločin, pozbytí svéprávnosti, nebo omezení svobody z důvodu ochrany zdraví lidu) (§4 ZPVV). Tito občané musí připojit petici s 15 000 podpisy. Pokud budeme vycházet z toho, že při poslední prezidentské volbě v roce 2014 bylo na Slovensku 4 409 793¹⁷⁹ voličů, pak zjistíme, že požadovaných 15 000 tvoří 0,34 % z nich, což řadí Slovensko vzhledem k průměru všech zemí 0,44 % spíše k těm s mírnější úpravou.

13.3.4 Ostatní

Pro oba případy se užívá následujícího postupu. Návrhy na volbu je třeba předat předsedovi Národní rady, a to nejpozději do 21 dnů po vyhlášení voleb (Čl. 101 Ústavy SK). Tento návrh musí přitom obsahovat jméno, příjmení, akademický titul, datum narození, povolání a adresu trvalého bydliště kandidáta spolu s potvrzením, že s kandidaturou souhlasí.

Předseda Národní rady následně do 7 dnů přezkoumá takový návrh a v případě, že se jedná o občanský návrh s podpisy 15 000 voličů, zkoumá jeho soulad se zákonem o petičním právu č. 242/1998. Tento zákon ve svém § 4 vyžaduje, aby petenti poskytli své jméno, příjmení a adresu trvalého bydliště. Rozhodnutí o tom, zda je návrh přijat, či odmítnut, následně zašle předseda Národní rady do 24 hodin kandidátovi na funkci prezidenta. Kandidáty, kteří splnili uvedené podmínky, předseda Národní rady následující den také oznámí SVK (§ 103 ZPVV).

Proti odmítnutí kandidatury je možno se bránit u Nejvyššího soudu a to návrhem na vydání rozhodnutí o přijetí kandidatury. Návrh je možno podat do 3 dnů ode dne doručení oznámení o odmítnutí kandidatury. Účastníky řízení jsou kandidát a předseda Národní rady. V případě, že Nejvyšší soud rozhodne o přijetí kandidáta, pak je předseda Národní rady povinen takového kandidáta zaregistrovat a opět ve lhůtě 24 hodin o tom informovat SVK. Proti rozhodnutí Nejvyššího soudu není přípustný opravný prostředek (§ 250zb ZPVV).

Pro porovnání můžeme uvést, že poslední prezidentské volby se účastnilo celých 14 kandidátů, což je číslo ve srovnání s jinými úpravami poměrně vysoké. Z těchto 14 kandidátů přitom byli 2 navrženi poslanci či senátory, 11 z nich bylo kandidáty

¹⁷⁹ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

občanskými a 1 kandidát získal jak dostatečný počet podpisů, tak hlasů od poslanců a byl tedy nominován obojím způsobem.¹⁸⁰

13.4 Financování kampaně

O slovenské úpravě můžeme říci, podobně jako u některých jiných států, že zatímco legislativní úprava je víceméně dostačující, problémem je uplatnění v praxi, a to zejména v důsledku nedostatečné kontroly ze strany příslušných státních orgánů.¹⁸¹ Je tedy otázkou, zda rekonfigurovaná úprava zajistí i zlepšení po této praktické stránce.

Volební kampaň trvá od uveřejnění rozhodnutí o vyhlášení voleb ve Sbírce zákonů a končí 48 hodin přede dnem voleb (§2 ZVK). V tomto směru došlo k prodloužení období volební kampaně, neboť před rekonfigurací bylo její zahájení možné teprve od 15 dne přede dnem konání voleb (§15 ZZVP).

13.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Veškeré finanční prostředky určené pro vedení kampaně musí být vedeny na zvláštním bankovním účtu. Tyto prostředky sem mohou být vkládány výlučně převodem z jiného účtu, tzn. nejsou možné hotovostní vklady. Na požádání Ministerstva vnitra musí kandidát na prezidenta prokázat, kdo je vlastníkem účtu, ze kterého byly finanční prostředky převedené. Údaje na tomto účtu musí být bezplatně, dálkově a nepřetržitě přístupné třetím osobám a musí zde být dostupný přehled proběhnuvších transakcí. Všechny výpisy musí kandidát uchovávat alespoň po dobu 5 let. Adresu takového účtu musí kandidát oznámit Ministerstvu vnitra, které ji zveřejní na svých internetových stránkách (§5 ZVK). S prostředky na tomto účtu pak není možno nakládat 90 dní po vyhlášení voleb a po dobu řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně (§18 ZVK).

13.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

¹⁸⁰ DEBNÁR, Ján. Prezidentské voľby 2014: O palác sa pobijú 14 kandidáti. *Aktuality.sk* [online]. 2014 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z: <http://www.aktuality.sk/clanok/243449/prezidentske-volby-2014-kandidati-bardos-behyl-carnogursky-fico-fischer-hrusovsky-kiska-knazko-martinocko-melnik-mezenska-osusky-prochazka-simko/>

¹⁸¹ GRECO. Správa z hodnotenia Slovenskej republiky na tému transparentnosť financovania politických strán: Téma II. Štrasburg, 2008. str. 20

Každý kandidát může získávat prostředky na vedení volební kampaně z darů od fyzických i právnických osob, které mají trvalý pobyt, resp. sídlo na území Slovenské republiky, a také od politických stran zde registrovaných. Politická strana se přitom považuje pro účel financování prezidentské kampaně za tzv. třetí stranu, viz dále. (§5 ZVK).

Zakázané dary před rekonstrukcí byly pouze ty od státu, státních orgánů a orgánů územní samosprávy (§18 ZZVP). Podle nové úpravy (§5 ZVK) se však mezi zakázané řadí všechny dary od následujících osob:

- státu, fondu národního majetku, pozemkového fondu, obce nebo vyššího územního celku
- právnické osoby, jejímž zřizovatelem nebo zakladatelem je stát, fond národního majetku, pozemkový fond, obec nebo vyšší územní celek,
- právnické osoby, ve které má majetkovou účast stát, fond národního majetku, pozemkový fond, obec nebo vyšší územní celek,
- občanského sdružení, nadace, neziskové organizace poskytující všeobecně prospěšné služby, neinvestičního fondu, zájmového sdružení právnických osob, sdružení obcí a organizací i s mezinárodním prvkem,
- veřejnoprávní instituce a právnické osoby zřízené zákonem,
- anonymní osoby

V tomto směru tedy došlo k poměrně velkému rozšíření „zakázaných“ dárců, a to zejména o neziskové subjekty a nestátní subjekty, ve kterých je nějakým způsobem zainteresovaný stát.

Důležitý je rovněž zákaz vkládat na volební účet prostředky po skončení volební kampaně, tzn. 48 hodin přede dnem konání voleb (§5 ZVK). Cílem je zde pochopitelně zamezit post-volebnímu obdarování, jak jsme toho byli svědky v českých volbách v případě kandidáta Fischera.

13.4.3 Výdaje na kampaň

Slovenská úprava stanoví rovněž maximální možnou výši nákladů na propagaci v kampani, která činí 500 000 euro (13 800 000 Kč), a to pro obě dvě kola voleb (§5 ZVK). Zde došlo k velkému nárůstu této částky, neboť před rekonstrukcí činila jen

132 775 Euro (3 664 590 Kč) (§16 ZZVP). V tomto směru je zajímavé, že samotná GRECO v tomto směru navrhovala zvýšení této částky tak, aby kandidáti nebyli nuceni nelegálně snižovat hodnotu výdajů na kampaně.¹⁸² Do této částky se přitom započítávají náklady na propagaci kandidáta vynaložené v období 180 dní přede dnem konání voleb (§5 ZVK). Nákladem na volební kampaň se rozumí součet všech finančních prostředků, darů a jiných plnění ocenitelných penězi, které kandidát vynaloží na úhradu inzerce a reklamy, na úhradu reklamních plakátů, letáků a dalších předmětů sloužících tomuto účelu, a to bez ohledu na to, jestli povinnost úhrady vznikla kandidátovi na prezidenta, či třetí osobě (§5 ZVK).

Do této částky se přitom započítávají ty částky, které kandidát již uhradil, nebo teprve má uhradit v budoucnu (§5 ZVK), včetně částek, které za kandidáta uhradili, nebo se v budoucnu zavázali za něj uhradit třetí osoby. Právě doplnění ustanovení o třetích osobách je výsledkem dlouhodobé kritiky ze strany GRECO, kde bylo praxí financovat kampaň skrze přidružené organizace stran, např. mládežnická uskupení.¹⁸³ Pro účely kontroly tohoto omezení se veškerá plnění, která byla kandidátovi v době volební kampaně poskytnuta bezplatně, popř. se slevou, započítávají ve výši jejich obvyklé hodnoty (§5 ZVK).

Poměrně zajímavým institutem slovenské úpravy financování kampaně je tzv. institut třetí strany. Tento institut byl přijat s ohledem na kritiku mířící na to, že v podstatě neexistovala regulace výdajů, které učinily ve prospěch kandidátů subjekty sice legislativně samostatné, fakticky však spřízněné.¹⁸⁴ Příklad může být situace, kdy politická strana platila kampaň za svého kandidáta.

Třetí stranou se tak rozumí fyzická osoba, fyzická osoba podnikatel, nebo právnická osoba, která je zaevidovaná SVK (§8 ZVK). Pro účely financování prezidentské kampaně se za ni považuje také politická strana (§5 ZVK). Touto třetí stranou nikdy nemůže být některý z následujících subjektů:

¹⁸² GRECO. Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky: Tresnosprávna úprava (ETS 173 a 191, GPC 2). Transparentnosť financovania politických strán. Štrasburg, 2014. str. 10

¹⁸³ GRECO. Compliance Report on the Slovak republik "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding".Strasbourg, 2010. str. 8

¹⁸⁴ GRECO. Správa z hodnotenia Slovenskej republiky na tému transparentnosť financovania politických strán: Téma II. Štrasburg, 2008. str. 19

- stát, fond národního majetku, pozemkový fond, obec nebo vyšší územní celek
- právnická osoba, jejímž zřizovatelem nebo zakladatelem je stát, fond národního majetku, pozemkový fond, obec nebo vyšší územní celek,
- právnická osoba, ve které má majetkovou účast stát, fond národního majetku, pozemkový fond, obec, nebo vyšší územní celek,
- veřejnoprávní instituce a právnická osoba zřízená zákonem,
- fyzická osoba, která nemá trvalý pobyt na území Slovenska,
- právnická osoba, která má sídlo v zahraničí (§8 ZVK).

Třetí osoby se musí zaregistrovat u SVK, přičemž taková žádost musí obsahovat v případě žadatele fyzické osoby její jméno, příjmení, bydliště, číslo občanského průkazu, v případě žadatele fyzické osoby- podnikatele obchodní jméno a identifikační číslo, v případě právnické osoby název, sídlo, právní formu a identifikační číslo. Každou žádost musí SVK uveřejnit na svých internetových stránkách a pokud tato splňuje zákonné podmínky, provede registraci žadatele. Od okamžiku uveřejnění na oficiálním seznamu třetích stran může začít třetí osoba vést volební kampaň (§8 ZVK).

Klíčové je, že tato třetí strana může na volební kampaň vynaložit maximálně 100 000 eur (2 760 000 Kč). Prostředky určené na kampaň musí být vedeny na zvláštním bankovním účtu, na který se vztahují všechna pravidla jako na účty vedené samotnými kandidáty (§8 ZVK). Vidíme tak vedle sebe dva subjekty, které mohou, minimálně pokud jde o finanční stránku, vést kampaně ve prospěch jednoho kandidáta nezávisle na sobě. Lze si tak představit situaci, kdy si pokrytí billboardy zaplatí sám kandidát a nezávisle na něm tak učiní ještě strana, kterou byl nominován, popř. jiná osoba odpovídající kritériím třetí strany.

Tato úprava postavení třetích stran se setkala s velkou mírou uznání a je hodnocena jako vysoce inovativní. GRECO vyslovilo názor, že pokud se tato pravidla osvědčí v praxi, měla by se stát vzorem pro většinu ostatních zemí, které se s tímto problémem třetích stran nedokázaly doposud uspokojivě vypořádat.¹⁸⁵

¹⁸⁵ GRECO. Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky: Tresnosprávna úprava (ETS 173 a 191, GPC 2). Transparentnosť financovania politických strán. Štrasburg, 2014. str. 6

13.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

Kandidát je povinen vést evidenci všech darů (uvedení jejich hodnoty, data přijetí) a dárců s uvedením jejich identifikačních údajů (§5 ZVK). Zde došlo k podstatnému zpřísnění, neboť před rekodifikací zde tato povinnost sice byla rovněž, avšak pouze za předpokladu, že u dárců- fyzické osoby takový dar převyšil hodnotu 331 eur (9 136 Kč) a u dárců- právnické osoby hodnotu 3319 eur (91 604 Kč) (§19 ZZVP). Stejně tak musí kandidát vést evidenci všech výdajů, a to pomocí zmíněného volebního účtu. Všechny dary a výdaje pak musí členit do následujících oddílů:

- náklady na úhradu předvolebních průzkumů a volebních průzkumů veřejného mínění,
- náklady na úhradu placené inzerce nebo reklamy,
- náklady na vysílání politické reklamy,
- náklady na úhradu volebních plakátů,
- cestovní výdaje,
- přehled darů a jiných bezplatných plnění a jejich hodnotu,
- všechny ostatní náklady kandidáta na prezidenta na jeho propagaci,
- přehled nákladů, které kandidát na prezidenta vynaložil na svoji propagaci v čase začínajícím 180 dní přede dnem vyhlášení voleb, a číslo účtu vedeného v bance, z kterého byly náklady uhrazené (§5 ZVK).

Jejich obvyklou cenou zde musí být vyčísleny i ty služby, které byly poskytnuty kandidátům se slevou, nebo bezplatně. Zprávu o darech a výdajích v takto členěné podobě musí kandidát vyvěsit na svých internetových stránkách a rovněž ji zaslat Ministerstvu vnitra nejpozději do 30 dnů po skončení voleb. Ministerstvo vnitra ji následně uveřejní na svých internetových stránkách a ponechá ji přístupnou veřejnosti po dobu pěti let. Povinnost uchovávat tyto údaje po dobu pěti let má rovněž kandidát (§5 ZVK).

Na druhé straně nutno podotknout, že odpadla povinnost poskytovatelů všech služeb využitých při volební kampani evidovat a následně zaslat Ministerstvu financí údaje o tom, kolik který kandidát vynaložil na svoji kampaň u dotyčného poskytovatele za účelem propagace v rámci volební kampaně (§19 ZZVP).

Zvláštní úprava pak platí pro zmíněné třetí strany. Ty sestavují zprávu o použití prostředků na volební kampaň, která musí být rozdělena následujícím způsobem:

- náklady na úhradu předvolebních průzkumů a volebních průzkumů veřejného mínění,
- náklady na úhradu placené inzerce nebo reklamy,
- náklady na úhradu volebních plakátů,
- ostatní náklady vynaložené na volební kampaň (§8 ZVK).

Takto vymezený přehled nákladů pak musí třetí strana uveřejnit do deseti dnů po ukončení kampaně na svých internetových stránkách po dobu 60 dnů (§8 ZVK).

13.4.5 Ostatní

Během volební kampaně je Ministerstvo financí oprávněno vykonávat kontrolu financování. Za tím účelem mají kontrolované subjekty povinnost na vyžádání předložit veškeré informace a doklady, o nichž jsou povinny vést evidence. Pro případ že tuto svoji povinnost nesplní, je Ministerstvo vnitra oprávněno uložit jim v blokovém řízení pořádkovou pokutu do 300 eur, tedy asi 8 280 Kč (§9 ZVK).

Další porušení pravidel vedení volební kampaně mohou mít povahu správních deliktů, popř. přestupků. V případě správních deliktů ukládá pokuty SVK, popř. Ministerstvo vnitra, u přestupků se postupuje podle zákona o přestupcích č. 372/1990 Sb. Na tomto místě uvádím některé správní delikty i s pokutou, kterou je za ně možno uložit:

- vedení volební kampaně po 48 hodině přede dnem voleb, nebo uveřejnění průzkumu v době po 14. dni přede dnem konání voleb: 30 000 eur-300 000 eur (828 000 – 8 280 000 Kč) v případě politické strany a 5000 eur-50 000 eur (138 000 – 1 380 000 Kč) v ostatních případech
- překročení maximální výše nákladů, nedoručení zpráv o darech a výdajích během kampaně, propagace bez uvedení objednatele a zhotovitele, nebo jiné porušení volebního zákona: 10 000 eur-100 000 eur (276 000 – 2 760 000 Kč) v případě politické strany a 2 000 eur do 30 000 eur (55 200 – 828 000 Kč) v ostatních případech

- provedení průzkumu veřejného mínění v období 14 přede dnem konání voleb: 100 000 eur (2 760 000 Kč) agentuře, která průzkum provedla (§ 19 ZVK).

Pro doplnění lze uvést, že před rekonfigurací byly stanoveny pouze dva případy uložení pokuty. Prvním z nich byl případ, kdy nebyla splněna povinnost předložit zprávy o darech a výdajích (příp. zpráva poskytovatelů o poskytnutých službách, kterážto povinnost dnes však již neexistuje) kde mohlo Ministerstvo financí uložit viníkovi pokutu do výše 66 387 eur (1 832 281 Kč). Druhým pak situace, kdy došlo k překročení limitu pro maximální výdaje na kampaň, kde bylo možno uložit jako pokutu desetinásobek hodnoty, o kterou dotyčný přesáhl tento limit (§20 ZZVP).

Ze všeho výše uvedeného je tak patrné, že i v této oblasti došlo s rekonfigurací k poměrně velkému zpřísnění úpravy. Důležitým v tomto směru tedy bylo jednak rozšíření stíhaných jednání, jednak zvýšení možných pokut a v neposlední řadě také rozšíření odpovědných subjektů, zejména o třetí strany ve smyslu tohoto zákona, popř. další subjekty (např. sociologické agentury), které jsou zapojeny do procesu voleb.¹⁸⁶

Všechny uvedené pokuty je možno uložit do 1 roku ode dne, kdy se o nich Ministerstvo vnitra, popř. SVK dozvěděli, nejdéle však ve lhůtě 3 let od okamžiku, kdy došlo k protiprávnímu jednání. Proti rozhodnutím Ministerstva vnitra je přípustné odvolání k SVK a v případech kdy rozhoduje o uložení pokuty přímo SVK, je přípustné odvolání k příslušnému soudu (§ 19 ZVK).

Pokud jde o přestupky, těch se dopustí například ten, kdo v době po skončení volební kampaně na veřejném místě propaguje určitého kandidáta ať již projevem, plakáty, či dáváním věcných darů, kdo se pokusí kupovat hlasy a kdo si nechá za „koupěný“ hlas zaplatit. Za tyto přestupky mohou okresní úřady uložit pokutu v rozmezí 300 euro – 3000 euro (8 270 – 82 700 Kč) (§ 20 ZVK).

K výše uvedenému lze uvést dlouhodobou a opakující se kritiku zapojení Ministerstva vnitra jako složky výkonné moci do procesu kontroly voleb, v tomto případě pak ukládání sankcí. Tento problém je zvýrazněn tím, že i SVK je i přes svou právní nezávislost fakticky závislá na Ministerstvu, neboť právě pod Ministerstvem

¹⁸⁶ GRECO. Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky: Tresnosprávna úprava (ETS 173 a 191, GPC 2). Transparentnosť financovania politických strán. Štrasburg, 2014. str. 10

vnitra funguje také sekretariát SVK, na kterém je tato pochopitelně samotná SVK do značné míry závislá.¹⁸⁷

13.5 Etická stránka kampaně

Volební kampaň je vymezena jako jakákoliv činnost kandidáta, popř. třetí strany, (za kterou se při prezidentské kampani považuje mimo jiné i politická strana), která směřuje k propagaci činnosti, cílů a programu za účelem získání volené funkce a za kterou je obvykle nutno platit úhradu. Rozumí se jí jak činnost ve prospěch, tak i neprospěch kandidáta. Volební kampaň trvá od uveřejnění rozhodnutí o vyhlášení voleb ve Sbírce zákonů a končí 48 hodin přede dnem voleb. Vedení kampaně jakoukoliv jinou osobou než je kandidát, nebo třetí strana, se zakazuje (§2 ZVK). V tomto směru je slovenská úprava podobná české v tom smyslu, že rovněž výslovně zakotvuje legitimitu vedení negativní kampaně. Slovenská úprava však navíc přesně vymezuje subjekty, které kampaň mohou vést, přičemž jiné subjekty takovou kampaň vést ze zákona nesmí. Ačkoliv uváděný inzerát v Blesku porušil i pravidla české úpravy, zde by navíc byl porušen i tento zákaz, protože advokát Zavadil nepatřil zcela jistě ani k jednomu typu vyjmenovaných subjektů, které mohou vést kampaň.

Zaměříme-li se na vysílání politické reklamy, to je povolené pouze v období od 21. dne přede dnem voleb do 48 hodin přede dnem voleb (§12 ZVK). Ohledně přístupu kandidátů do médií platí následující úprava obsažená v § 11 ZVK:

Slovenská televize a rozhlas vyčlení každý z nich na kandidáta:

- na politickou reklamu alespoň 1 hodinu vysílacího času pro každého kandidáta (2 hodiny v případě konání druhého kola), maximálně však 10 hodin celkem pro všechny
- pro diskusní pořady 10 hodin (2 hodiny v případě konání druhého kola)

Veškerý čas musí být rozdělen tak, aby nebyl žádný z kandidátů nijak znevýhodněn. O takto vymezený čas se musí každý kandidát přihlásit alespoň 5 dní před začátkem kampaně, jinak nárok na něj ztrácí.

¹⁸⁷ GRECO. Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky: Tresnosprávna úprava (ETS 173 a 191, GPC 2). Transparentnosť financovania politických strán. Štrasburg, 2014. str. 9

Podobný postup mají nařízen i komerční média. V jejich případě může (ale nemusí, neboť komerční média povinnost zabývat se volební kampaní nemají) na kandidáta připadnout:

- na politickou reklamu maximálně 30 minut pro každého kandidáta (resp. 2 hodiny v případě konání druhého kola), pro všechny dohromady pak maximálně 10 hodin
- až 4 diskuzní pořady, které však musí být alespoň 25 dní předem schváleny radou (ve druhém kole 2 hodiny takových diskusních pořadů).

Všechna média bez rozdílu přitom musí všem kandidátům poskytnout stejné cenové i platební podmínky za nákup vysílacího času (§ 11 ZVK).

Za porušení pravidel v souvislosti s rozhlasovým a televizním vysíláním je dána odpovědnost podle zákona o vysílání 308/2000 Sb., na základě kterého může rada např. ukládat pokuty, či odnímat licence těm provozovatelům, kteří poruší uvedené podmínky (§12 ZVK).

Veškeré předměty jako billboardy, plakáty, letáky, nebo i vysílání, či předvolební průzkumy musí obsahovat informaci o objednateli a dodavateli takového předmětu, či vysílání. Uvedeno musí být u fyzické osoby vždy jméno, příjmení a místo bydliště a v případě právnické osoby její název a sídlo. Pro malé předměty jako odznaky, přívěsky apod. postačuje, pokud bude uveden pouze objednatel (§15 ZVK).

Poměrně přísná je úprava pro zveřejňování volebních průzkumů, neboť tyto průzkumy není možno zveřejňovat od 14 dne přede dnem konání voleb a v případě konání druhého kola 7 dnů přede dnem voleb (§17 ZVK).

Zajímavé je, že z nové úpravy vypadlo ustanovení, podle kterého každý kandidát, který se stane v období kampaně objektem nepravdivých, a nebo zkreslujících informací v rozhlasovém, či televizním vysílání, nebo v hromadných sdělovacích prostředcích, má garantované právo na odpověď prostřednictvím média, které informaci zveřejnilo (§15 ZZVP).

14 Slovinsko

14.1 Obecné informace

14.1.1 Dotčené právní předpisy

Základní pramen slovinské úpravy funkce prezidenta představuje zákon č. 33/91 Ústava Slovinské republiky (dále jen Ústava SL) v části IV. organizace státu, bodu c) Prezident republiky, konkrétně v Čl. 102-109. Především obecné otázky prezidentských voleb, včetně procesu nominace jsou uvedeny v zákoně o volbách prezidenta republiky č. 39/92 (dále jen ZVPR SL), který pak v některých případech odkazuje na použití ustanovení zákona o volbách do Státního shromáždění č. 44/92 (dále jen ZVSR SL). Finanční a etická stránka kampaně je upravena obecným zákonem o volební a referendové kampani č. 41/07 (dále jen ZVRK SL), který přináší tuto úpravu pro všechny druhy voleb konané ve Slovinsku.

14.1.2 Typ voleb, délka mandátu a možnost jeho opakování

Slovinský prezident je volen v přímých volbách na dobu 5 let, přičemž může být zvolen na nejvýše dvě po sobě jdoucí volební období. Podobně jako úprava rumunská stanovuje i ta slovinská zvláštní řešení pro případ války, či jiného stavu nouze. Pokud by měl totiž mandát prezidenta skončit právě za trvání válečného stavu, či stavu nouze, prodlužuje se tento mandát tak, že skončí až po uplynutí 6 měsíců od konce takového mimořádného stavu (Čl. 103 Ústavy SL).

14.1.3 Termín konání voleb, subjekt vyhláshující volbu

Volby se musí konat alespoň 15 dnů před tím, než skončí volební období stávající hlavy státu a pokud se jedná o situaci mimořádného stavu popsanou výše, pak do 15 dnů před uplynutím takto prodlouženého mandátu. V případě, že by se uvolnil úřad prezidenta před uplynutím řádného volebního období, musí se volby konat nejpozději do 105 dnů po takové události (Čl. 4 ZVPR SL). V případě, že se nikdo nestane

prezidentem již v kole prvním, musí se nejpozději do 21 dnů po prvním hlasování konat kolo druhé (Čl. 24 ZVPR SL).

Volby prezidenta vyhlašuje předseda Státního shromáždění (*državnihó sboru*, neboli dolní komory slovinského parlamentu) (Čl. 103 Ústavy SL) a to ne dříve, než 135 dnů a ne později, než 75 dnů před uplynutím funkčního období stávajícího prezidenta. Pokud dojde k mimořádnému uvolnění postu prezidenta, pak se volby vyhlašují do 15 dnů po takové události. Období mezi vyhlášením a konáním voleb musí být minimálně 60 a maximálně 90 dnů (Čl. 5 ZVPR SL).

14.1.4 Průběh volby

Prezidentem se stává kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu platných hlasů (Čl. 103 Ústavy SL). Jestliže žádný takový kandidát není, koná se druhé kolo volby, do kterého postupují dva kandidáti, kteří obdrželi nejvyšší počet hlasů. V případě, že by mělo více kandidátů stejný počet hlasů na prvním, či druhém místě, rozhodne se o postupujících losem (Čl. 23 ZVPR SL).

14.1.5 Požadavky na kandidaturu

Kandidátem se může stát každý občan Slovinska, který dosáhl věku 18 let a nebyl prohlášen za nesvéprávného (Čl. 2 ZVPR SL).

14.1.6 Ostatní

Pro porovnání můžeme uvést, že posledních prezidentských voleb v roce 2012 se účastnili pouze 3 kandidáti.¹⁸⁸ Vzhledem k ostatním úpravám se jedná o číslo velmi nízké a Slovinsko se tak spolu s Rakouskem řadí k zemím, kde je reálný počet kandidátů nejnižší.

Pokud jde o instituce, jež mají na starosti organizaci voleb, je zde Republiková volební komise (dále jen RVK), která má v kompetenci především registraci kandidátů. Z hlediska financování kampaní má hlavní význam Agentura Republiky Slovinsko pro veřejnoprávní záznamy (evidence) a služby (dále jen ARS) a především pak Účetní

¹⁸⁸ HACLER, Tina. Predsedniške volitve 2012: DVK: Pahor 40,00 %, Türk 35,84 %, Zver 24,16 %!. *Predsedniške volitve 2012* [online]. 2012 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z: <http://www.rtv slo.si/predsedniske-volitve-2012/dvk-pahor-40-00-tuerk-35-84-zver-24-16/295603>

dvůr (dále jen ÚDS). ÚDS představuje nezávislý nejvyšší kontrolní orgán pro dohled nad plněním státního rozpočtu a jeho rozhodnutí jsou nenapadnutelná před jinými institucemi včetně soudů.¹⁸⁹ V tomto směru nahradil ÚDS jako kontrolní orgán Ministerstvo financí, které tuto roli vykonávalo až do novelizace v roce 2013 (GRECO5-9).

14.2 Opravné prostředky

14.2.1 Průběžné prostředky kontroly

Proti rozhodnutí RVK o odmítnutí kandidatury může kandidát, nebo jeho zástupce, podat odvolání k příslušnému správnímu soudu (Čl. 105 ZVSR SL).

14.2.2 Kontrola po skončení voleb

14.3 Navrhování kandidátů

14.3.1 Obecné informace

Kandidáta na prezidenta republiky mohou navrhnout poslanci Státního shromáždění, politické strany a voliči (Čl. 10 ZVPR SL).

14.3.2 Navrhovatelé- institucionální

Pokud jde o případ navrhování poslanci Státního shromáždění, musí kandidátovi vyslovit takovou podporu alespoň 10 poslanců (Čl. 11 ZVPR SL). Každý poslanec přitom může podpořit pouze jednoho kandidáta (Čl. 14 ZVPR SL). Pokud budeme vycházet z toho, že Státní shromáždění má celkem 90 zástupců (Čl. 80 Ústavy SL), pak zjistíme, že slovinská úprava vyžaduje získání podpory od alespoň 11,1 % z nich.

Politické strany nominují kandidáty postupem dle svých vnitřních organizačních předpisů, přičemž takový kandidát musí být vybrán tajným hlasováním (Čl. 12 ZVPR SL) a záznam o takovém výběru, včetně popisu jeho pravidel, musí být součástí nominační listiny (Čl. 16 ZVPR SL). Strany mohou kandidáta nominovat buď

¹⁸⁹ GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 17

samostatně, nebo se mohou spojit a nominovat kandidáta společného. Takový návrh pak musí následně podpořit buď alespoň 3 poslanci Státního shromáždění (což představuje 3,3% z 90 poslanců), nebo 3000 voličů (Čl. 12 ZVPR SL). Jestliže vyjdeme z toho, že při posledních prezidentských volbách v roce 2012 bylo ve Slovinsku registrovaných 1 713 067¹⁹⁰ voličů, pak zjistíme, že splnění podmínky 3 000 podporujících voličů vyžaduje získat podporu od 0,18 % z nich.

Každý poslanec či volič přitom může podpořit pouze jednoho kandidáta (Čl. 14 ZVPR SL). Jak je zřejmé, nominace prostřednictvím politických stran představuje ve slovinském případě velmi specifický postup, stojící na pomezí nominace poslanecké popsané výše a občanské, popsané dále.

14.3.3 Navrhovatelé- občané

Kandidát může být naposled nominován samotnými voliči, a to pokud jej svým podpisem podpoří alespoň 5 000 z nich (Čl. 13 ZVPR SL). Každý volič přitom může podpořit pouze jednoho kandidáta (Čl. 14 ZVPR SL). Jestliže vyjdeme z toho, že při posledních prezidentských volbách v roce 2012 bylo ve Slovinsku registrovaných 1 713 067¹⁹¹ voličů, pak zjistíme, že splnění podmínky 5 000 podporujících voličů vyžaduje získat podporu od 0,29 % z nich. Tato hodnota je s ohledem na průměr 0,44% v ostatních zemích spíše nízká a v tomto směru je tak slovinská úprava velmi mírná.

Sbírat podpisy na podporu kandidáta je možné ode dne, který byl stanoven jako počáteční pro volební aktivity (Čl. 46 ZVSR SL). Systém sběru podpisů je podobný rakouské úpravě. I zde totiž platí, že svůj podpis mohou občané na formulář připojit pouze před příslušným volebním orgánem, místním úřadem, popř. na zastupitelském úřadu v zahraničí. Listiny s takto udělenými nominačními podpisy spadají pod úřední tajemství a přístup k nim má pouze příslušná volební komise, popř. soud (Čl. 47 ZVSR SL). Uvedené řešení je zajímavé i s ohledem na výtky směřující k rakouské úpravě. V té je kritizován fakt, že při tomto modelu státně-administrativního sběru podpisů mohou mít někteří voliči problém vyjádřit svoji podporu kandidátovi v malých sídlech, a to

¹⁹⁰ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

¹⁹¹ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

z toho důvodu, že taková podpora se může v místě s velmi málo obyvateli obrátit proti samotnému voliči. To vše hlavně v okamžiku, kdy zbytek obce má jiné preference než dotyčný volič. Tyto problémy by měly být tímto způsobem „utajeni“ podpory ve slovinské úpravě eliminovány. Na druhé straně zde zase pochopitelně vyvstává otázka, zda je správné, aby takové listiny dokladující podporu kandidátů byly veřejnosti nepřístupné a aby se veřejnost musela jen jaksi spoléhat na to, že ten který kandidát skutečně obdržel či neobdržel deklarovaný počet podpisů.

Pro všechny výše popsané způsoby nominace platí, že nominační listina musí obsahovat označení navrhovatele, identifikační údaje o kandidátovi, určení zástupce kandidáta (Čl. 13 ZVPR SL) a přiložena musí být také informace o zřízení speciálního volebního účtu, viz dále (Čl. 2 ZVRK SL). Taková listina se následně podává Republikové volební komisi, a to nejpozději do 25 dne přede dnem konání voleb. RVK následně provede jejich přezkum (Čl. 17 ZVPR SL). Kandidátní listiny podané opožděně (Čl. 55 ZVSR SL) nebo ty nesplňující zákonné požadavky budou bez dalšího odmítnuty (Čl. 56 ZVSR SL). O přijetí nebo odmítnutí musí být přitom rozhodnuto nejpozději do 18. dne přede dnem voleb, o čemž bude vydáno kandidátovi osvědčení (Čl. 59 ZVSR SL). Proti rozhodnutí RVK o odmítnutí kandidátní listiny může kandidát, nebo jeho zástupce, podat odvolání k příslušnému správnímu soudu, a to do 48 hodin po vydání takového rozhodnutí. Tento soud pak musí rozhodnout opět ve lhůtě 48 hodin (Čl. 105 ZVSR SL). RVK poté zveřejní seznam schválených kandidatur a to nejpozději 15 dnů přede dnem voleb (Čl. 19 ZVPR SL).

14.3.4 Ostatní

14.4 Financování kampaně

Klíčovým předpisem je zde zákon o volební a referendové kampani (dále jen ZVRK SL). Tento zákon byl poměrně výrazně novelizován v roce 2013 a proto na některých místech odkazují pro lepší srovnání na stav před touto novelizací. Slovinsko bylo pro svoji úpravu financování volební kampaně kritizováno především v prvních zprávách skupiny GRECO. To bylo dáno zejména mnohaletým procesem přijímání novelizované úpravy doprovázeného nezájmem politických stran věc skutečně řešit. Zmíněná novelizace z roku 2013 však znamenala zlom a je vnímána velice pozitivně.

Tak jako u všech ostatních států však bude velmi důležité, jak se podaří novou úpravu provádět v praxi.

14.4.1 Způsoby financování, odpovědná osoba, bankovní účet

Volební kampaň podle tohoto zákona může započít nejdříve 30 dnů přede dnem hlasování a skončit nejpozději 24 hodin před tímto dnem (Čl. 2 ZVRK SL).

Za financování volební kampaně se výslovně nepovažuje získání úvěru. K tomu lze dodat, že jakýkoliv úvěr získaný na volební kampaň je pak nutno poskytnout za stejných podmínek, jako jiným osobám (Čl. 14 ZVRK SL) a že tento úvěr musí mít splatnost do 30 dnů přede dnem lhůty pro uzavření speciálního bankovního konta, viz dále, tzn. 30 dnů před uplynutím 4 měsíců ode dne voleb (Čl. 16 ZVRK SL).

V případě Slovinska hovoříme o tzv. organizátorovi kampaně. Volební kampaň může organizovat pouze zástupce navrhovatelů kandidáta, politická strana, nebo fyzická či právnická osoba. V případě fyzické osoby je nutné, aby byli občany Slovinska s hlasovacím právem. V případě právnické osoby je to požadavek, aby zde měly sídlo. Kandidát na prezidenta může mít pouze jednoho takového organizátora kampaně a takový organizátor je odpovědný za legalitu jím vedené kampaně (Čl. 2 ZVRK SL).

Organizátor kampaně musí nejpozději 45 dnů přede dnem voleb zřídit speciální volební účet, na který musí být převáděny veškeré prostředky získané za účelem vedení volební kampaně a stejně tak z něho musí být placeny veškeré náklady na takovou kampaň. Tento účet musí být uzavřen nejpozději do 4 měsíců pod dni voleb (Čl. 2 ZVRK SL).

14.4.2 Dary, jejich omezení, maximální výše

Darem pro účely financování volební kampaně se rozumí jak peníze, tak nepeněžitá plnění, dobrovolnická práce organizátorů a dalších osob spojených s kampaní (Čl. 14 ZVRK SL).

Je dán zákaz přijímat za účelem financování kampaně jakékoliv prostředky z následujících zdrojů:

- veřejných rozpočtů a společností kde státní podíl převyšuje 25% (Čl. 4 ZVRK SL),
- právnických osob a živnostníků

- neziskových organizací
- zahraničních fyzických, či právnických osob
- anonymních zdrojů, neboť příspěvky nad 50 euro je třeba zasílat skrze bankovní převod s uvedením výše daru a údajů o dárci jako je jméno, daňové identifikační číslo a adresa v případě osoby fyzické a firmu, registrační číslo a sídlo u osoby právnické, nicméně i u darů v hotovosti (tedy těch do 50 eur) je třeba uvést jméno, příjmení, rodné číslo a adresu bydliště dárce (Čl. 14 ZVRK SL)

Výsledkem úpravy po novelizaci v roce 2013 tedy je, že darovat prostředky na vedení kampaně může fakticky pouze fyzická osoba jako občan Slovinska a politická strana (Čl. 14 ZVRK SL). Tento stav je také výsledkem kritiky, která upozorňovala na možné korupční praktiky mezi kandidáty a právnickými osobami. Velmi často totiž mělo docházet k tomu, že především velkým dárcům typu právnických osob byly následně přidělovány státní zakázky.¹⁹²

Veškeré příspěvky obdržené v rozporu s uvedenými pravidly musí organizátor kampaně převést do 30 dnů na dobročinné účely (Čl. 14 ZVRK SL). Prostředky získané sice v souladu se zákonem, avšak na kampaň nevyužité, musí organizátor kampaně převést nejpozději do okamžiku uzavření volebního účtu rovněž na dobročinné účely (Čl. 22 ZVRK SL).

Maximální výše příspěvku od fyzické osoby činí 10 násobek průměrné měsíční mzdy ve Slovinské republice za uplynulý rok, což vzhledem k tomu, že tato mzda činí cca 1 600 eur (44 160 Kč)¹⁹³ představuje 16 000 eur (441 600 Kč) na jednoho přispěvatele. V případě politické strany se maximální výše příspěvku rovná maximálním výdajům na kampaň (Čl. 14 ZVRK SL), což znamená 11 820 141 Kč.

14.4.3 Výdaje na kampaň

Pro účely financování volební kampaně se výdajem na kampaň rozumí takový náklad, který je vynaložen na realizaci volební kampaně ve prospěch kandidáta na prezidenta. Spadají sem náklady na předvolební plakáty (včetně jejich výroby a

¹⁹² GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 26-27

¹⁹³ GRECO. Addendum to the Second Compliance Report on Slovenia “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** “Transparency of Party Funding” Strasbourg, 2014. str. 5

odstranění), předvolební spoty, organizaci mítinků, vedení bankovních účtů, poradenství a další náklady vzniknuvší v souvislosti s vedením kampaně. Není přitom rozhodné, kdy tyto náklady vznikly, nebo kdy byly zaplacené, pokud se účelově vztahují k období volební kampaně, které trvá od 30 dní přede dnem hlasování do 24 hodin před ním (Čl. 15 ZVRK SL).

Do nákladů na kampaň se naopak nezapočítávají náklady spojené se sběrem podpisů, nebo práce dobrovolníků (Čl. 16 ZVRK SL). Pokud by došlo k poskytnutí zboží nebo služeb se slevou, či zdarma, musí být takové zboží či služba pro účely výdajů na kampaň oceněny tržní cenou.¹⁹⁴

Celková výše nákladů na kampaň nesmí v případě prezidentských voleb překročit částku, která se spočte jako násobek počtu způsobilých voličů s hodnotou 0,25 euro. Pokud budeme uvažovat, že při posledních prezidentských volbách v roce 2012 bylo ve Slovinsku registrovaných 1 713 067¹⁹⁵ voličů, pak by tato maximální částka výdajů na kampaň činila 428 266 euro (11 820 141 Kč). Pro druhé kolo se pak tato částka navyšuje o 0,15 euro za každého občana, což by znamenalo dalších 256 960 euro (7 092 096 Kč) (Čl. 26 ZVRK SL).

14.4.4 Kontrola financování- zpráva, zveřejnění apod.

Do 15 dnů po uzavření volebního účtu musí organizátor kampaně zaslat zprávu o financování volební kampaně Agentuře Republiky Slovinska pro veřejnoprávní záznamy (evidence) a služby (Čl. 18 ZVRK SL), která je následně uveřejní na svých internetových stránkách (Čl. 21 ZVRK SL). Až do roku 2013 se přitom tato zpráva zasílala slovinskému Státnímu shromáždění.¹⁹⁶ Tato zpráva přitom musí obsahovat následující body:

- celková výše příspěvků získaných a využitých na volební kampaň (nově zavedeno)
- výše příspěvků poskytnutých organizátory kampaně, nebo politickými stranami (nově zavedeno)

¹⁹⁴ GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 2

¹⁹⁵ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

- všechny příspěvky přesahující výši průměrné měsíční mzdy, tzn. 1 600 eur, tedy 44 160 Kč (zprůsnění, neboť do roku 2013 to byly ty přesahující trojnásobek průměrné měsíční mzdy) ¹⁹⁷
- všechny výdaje na kampaň s uvedením informace o tom, komu byly placeny a za jakým účelem (nově zavedeno)
- všechny úvěry s uvedením informací o jejich poskytovateli (firma, sídlo, registrační číslo), výši úvěru, úrokové sazby a době splácení (zprůsnění, do roku 2013 ty přesahující trojnásobek průměrné měsíční mzdy)¹⁹⁸
- všechny prostředky, jež byly zaslány v rozporu se zákonem s uvedením dobročinného účelu, na který byly odeslány (nově zavedeno)
- všechny prostředky sice legálně shromážděné, avšak následně nevyužité v kampani s uvedením dobročinného účelu, na který byly odeslány (nově zavedeno) (Čl. 18 ZVRK SL)

Poznámky v závorkách „nově zavedeno“ odkazují na zmíněnou novelizaci v roce 2013. Ta reagovala především na nedostatečnost podávaných zpráv, které v praxi vypovídaly pouze o celkové výši přijatých darů.¹⁹⁹

Další stupeň kontroly obstarává Účetní dvůr (dále jen ÚDS), který do 6 měsíců po plynutí lhůty pro uzavření volebního účtu nechá provést audit účetnictví těch kandidátů, kterým vznikl nárok na státní příspěvek- viz dále. Za tím účelem může ÚDS žádat poskytnutí všech potřebných podkladů, dokumentů a vysvětlení od kontrolovaných kandidátů (Čl. 30 ZVRK SL) a stejně tak od bank a dalších institucí, které jsou s volební kampaní spojeny.²⁰⁰ ÚDS zkoumá především následující údaje:

- objem finančních prostředků využitých na volební kampaň
- zda bylo přijetí a následné využití prostředků na volební kampaň v souladu se zákonem

¹⁹⁶ GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 20

¹⁹⁷ GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 15

¹⁹⁸ GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 15

¹⁹⁹ GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 25

²⁰⁰ GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 19

- zda jsou informace poskytnuté ve zprávě podle předchozího odstavce vůči ARS kompletní (Čl. 30 ZVRK SL)

V případě, že ÚDS shledá nesrovnalosti, může jednak uložit sankce popsané dále a jednak může dát podnět příslušným orgánům k zahájení trestního stíhání,²⁰¹ přičemž o samotných trestných činech bude rozhodovat obvodní soud v Lublani.²⁰²

14.4.5 Ostatní

Podobně jako v jiných zemích je i ve Slovinsku dána možnost získání státního příspěvku na úhradu nákladů vydaných na kampaň. Kritériem je přitom zisk alespoň 10 % odevzdaných hlasů. Kandidáti pak obdrží 0,12 euro za každý obdržený hlas, avšak maximálně do výše jimi skutečně vynaložených nákladů, které deklarovali ve finanční zprávě popsané výše (Čl. 26 ZVRK SL). Jen pro ilustraci lze uvést, že např. vítěz voleb v roce 2011 Borut Pahor získal v prvním kole 322 855 hlasů²⁰³ (39,98 %), což by bez ohledu na omezení dané jeho skutečně vynaloženými náklady znamenalo, že mu teoreticky vznikl nárok na státní příspěvek ve výši 38 742 eur, tedy 1 069 279 Kč.

Tento příspěvek však může být podle Čl. 31 ZVRK SL snížen, resp. nárok na něj zcela ztracen, a to za následující jednání:

- za překročení maximální výše výdajů na kampaň o 10 % ze strany organizátora se kandidátovi snižuje nárok na státní příspěvek o polovinu, a pokud byla organizátorem politická strana, pak se po dobu jednoho roku snižují na polovinu všechny státní příspěvky, na které by straně vznikl nárok
- za překročení maximální výše výdajů na kampaň o 30 % ze strany organizátora se kandidát ztrácí nárok na státní příspěvek, a pokud byla organizátorem politická strana, pak po dobu jednoho roku ztrácí všechny státní příspěvky, na které by straně vznikl nárok

²⁰¹ GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 19

²⁰² GRECO. Addendum to the Second Compliance Report on Slovenia “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** “Transparency of Party Funding” Strasbourg, 2014. str. 9

²⁰³ Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

Dále jsou v rámci financování kampaně stanoveny také sankce za nedodržení zákona, přičemž uvádím příkladný výčet:

- za nepředložení finanční zprávy Agentuře Republiky Slovinska pro veřejnoprávní záznamy (evidence) a služby hrozí organizátorovi volební kampaně pokuta 10 000 – 20 000 eur (276 000 – 552 000 Kč) (Čl. 38 ZVRK SL)
- za neodvedení nepřípustných darů, neposkytování potřebných dokumentů a vysvětlení ÚDS hrozí organizátorovi volební kampaně pokuta 6000 – 20 000 eur (165 600 – 552 000 Kč) (Čl. 38a ZVRK SL)
- za překročení maximální částky nákladů na volební kampaň hrozí organizátorovi volební kampaně pokuta 7000 – 20 000 eur (193 200 – 552 000 Kč) (Čl. 39 ZVRK SL)
- za nedodržení zákazu volební kampaně 24 hodin přede dnem hlasování hrozí organizátorovi volební kampaně pokuta 800 – 3000 eur (22 080 – 82 800 Kč) (Čl. 34 ZVRK SL)
- za nedovolený výlep plakátů, poškození plakátů politických rivalů, nebo včasné neodstranění plakátů hrozí organizátorovi volební kampaně pokuta 700 – 2500 eur (19 320 – 69 000 Kč) (Čl. 34 ZVRK SL)
- za nedovolené zveřejnění volebního průzkumu veřejného mínění hrozí sdělovacímu prostředku, který se takto proviní, pokuta 1500 – 3000 eur (41 400 – 82 800 Kč) (Čl. 34 ZVRK SL)
- za nesplnění povinnosti zveřejnit podmínky pro poskytování mediálních služeb, nebo nerovný přístup ke kandidátům hrozí sdělovacímu prostředku, který se takto proviní, pokuta 1500 – 4500 eur (41 400 – 124 200 Kč) (Čl. 35 ZVRK SL)

Velká část těchto sankcí byla zavedena novelizací v roce 2013, neboť v úpravě předchozí se nenacházely.²⁰⁴

14.5 Etická stránka kampaně

²⁰⁴ GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007. str. 30

Etickou stránku volební kampaně upravuje zákon o volební a referendové kampani (dále jen ZVRK SL). Podle tohoto zákona se za volební kampaň považuje veškerá politická reklama a jiná forma politické propagace zaměřená na ovlivňování voliče při hlasování ve volbách. Jedná se přitom zejména o propagaci v médiích, včetně těch elektronických, prostřednictvím telekomunikačních služeb, vysílání, veřejné mítinky apod. (Čl. 1 ZVRK SL). Tato volební kampaň může započít nejdříve 30 dnů přede dnem hlasování a skončit nejpozději 24 hodin před tímto dnem (Čl. 2 ZVRK SL).

Předvolební shromáždění se nesmí konat v prostorách státních orgánů, územních samosprávných celků, veřejných institucí a náboženských komunit. V případě veřejných prostor je možná výjimka, pokud tyto běžně slouží k pořádání veřejných akcí a v případě náboženských míst pro případ, že v daném místě není žádný jiný prostor schopný pojmout větší množství osob. V obou těchto výjimkách musí být přitom vždy zachována zásada rovného přístupu ke všem kandidátům a možnosti využití těchto prostor musí být zveřejněny nejpozději 60 dnů přede dnem hlasování (Čl. 4 ZVRK SL).

Média musí alespoň 45 dní přede dnem voleb oznámit podmínky, za jakých budou poskytovat kandidátům své služby. Vždy by ve svém přístupu měly zachovávat zásadu rovnosti a stejného přístupu ke všem kandidátům. Pokud jde o veřejnoprávní vysílání, pak se úprava řídí zákonem o rozhlasu a televizi Slovinska č. 95/06.

Jakékoliv propagační materiály jako plakáty, billboardy, letáky, videa apod. musí nést označení jejich zadavatele (Čl. 7 ZVRK SL). Plakáty je přitom možno umísťovat zdarma na obecní plochy k tomu speciálně vyhrazené. Vedle toho mohou obce určit i další plochy pro výlep, které však již budou zpoplatněné. V obou případech musí plochy takto vyčleněné a podmínky, za jakých je možno na nich „inzerovat“, uveřejnit alespoň 60 dnů přede dnem voleb. Plakáty umístěné v rozporu s těmito pravidly musí být neprodleně odstraněny obcí na náklady jejich zadavatele (Čl. 8 ZVRK SL). Pokud jde o výlep na soukromoprávní plochy, pak zde musí být povolení příslušného vlastníka, jinak může tento na náklady zadavatele příslušný výlep nechat odstranit (Čl. 9 ZVRK SL). Všechny výše popsané plakáty je pak nutno odstranit nejdéle do 15 dnů po skončení voleb, jinak budou odstraněny obcí na náklady zadavatele, kterému bude uložena rovněž pokuta (Čl. 11 ZVRK SL).

Pro veškeré průzkumy veřejného mínění platí, že musí být vždy uveden jejich zpracovatel a zadavatel, období kdy byl průzkum proveden, metoda jeho zpracování a

možná chybovost. Uveřejnění průzkumů je pak zapovězeno v období 24 hodin předem dnem voleb a v den hlasování (Čl. 5 ZVRK SL).

15 Judikatura - navrhování kandidátů

Smyslem této části práce je podat informace o jednotlivých řízeních před NSS a ÚS, jak se vyskytly při prezidentské volbě v roce 2013. Jedná se tak o shrnutí argumentů jednotlivých stěžovatelů a argumentů NSS a ÚS. Jakékoliv komentáře a názory jsou uvedeny v příslušných částech první části práce, tzn. veškeré argumenty zde jsou pouze ty uváděné kandidáty, nebo naopak NSS a ÚS. Na rozdíl od první části však tato část popisuje jednotlivá řízení chronologicky s jejich průběhem u konkrétních kandidátů. To jednak znamená, že tato část není anonymizovaná jako rozbor judikatury v části první, a také, že jednotlivé argumenty zde jsou tříděny jak podle tématu, tak také podle jednotlivých kandidátů a řízení ve kterých se uplatnily. Vedle toho jsou zde zpracována jednotlivá řízení podrobněji i u těch stěžovatelů, jejichž námitky se v první části práce z důvodu jejich zdvojení s námitkami ostatních kandidátů ani neobjevovaly.

15.1 Navrhování kandidátů: česká úprava a vymezení problému

Dle nové úpravy může kandidáta navrhopvat každý občan České republiky (dále jen „navrhující občan“), který dosáhl věku 18 let, pokud jeho návrh podpoří petice podepsaná alespoň 50 000 občany ČR, oprávněnými volit prezidenta republiky, což jsou ti občané, kteří dosáhli věku 18 let. Dále může kandidáta navrhnout nejméně dvacet poslanců, nebo nejméně deset senátorů (čl. 56 Ústavy).

Uvedené vymezení navrhujících subjektů vzbudilo některé kontroverze. V prvé řadě byl namítán počet nutných podpisů pod peticí v případě navrhujícího občana, který se některým kandidátům zdál příliš vysoký. Dále se jako sporné jevílo samotné připuštění možnosti navrhnutí kandidáta poslanci a senátory. Jako třetí problematický bod byl pak v případě kandidátů navržených občany namítán způsob ověřování údajů petentů a výpočet chybovosti petic, který vedl k vyřazení některých kandidátů.

15.2 Přezkumné a opravné prostředky v oblasti navrhování kandidátů

Na tomto místě bych rád jen krátce zmínil příslušné opravné prostředky, jejichž výstupy jsou rozebírány v této třetí části práce.

Základem je tedy přezkum podaných kandidátních listin, který provádí Ministerstvo vnitra, a to ve lhůtě od 66 dnů do 60 dnů přede dnem volby prezidenta. Pokud je podaná kandidátní listina neúplná, nebo nesplňuje zákonem stanovené náležitosti, vyzve Ministerstvo vnitra nejpozději 58 dnů přede dnem volby kandidáta k odstranění závad, a to do 50 dnů přede dnem volby prezidenta. Ve lhůtě 49 dnů přede dnem volby pak MV rozhodne buď tak, že kandidátní listinu zaregistruje, nebo ji odmítne, a to pokud tato kandidátní listina nesplňuje zákonem stanovené požadavky (např. není připojena petice s 50 000 podpisy občanů oprávněných volit prezidenta republiky, kandidát nesplňuje podmínky volitelnosti atd.) (§26 ZVPR ČR).

Kandidát (a dále navrhuující poslanci, senátoři a navrhuující občan) se mohou domáhat ochrany proti popsánému odmítnutí kandidátní listiny ze strany MV do 2 pracovních dnů od doručení rozhodnutí. Orgánem, u kterého se mohou takového ochrany domáhat, je přitom NSS. Podání návrhu a následné řízení je pak podrobně upraveno v zákoně č. 150/2002 Sb., Soudním řádu správním (§ 65 ZVPR ČR).

Po skončení voleb je přípustné podání návrhu na neplatnost volby prezidenta. Takový návrh může podat každý volič a také ti, kdo kandidáta navrhli. Lhůta pro podání návrhu činí 7 dnů po vyhlášení výsledku voleb Státní volební komisí. Podmínkou přitom je, že zákon měl být porušen takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby prezidenta (§66 ZVPR ČR). O stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§68 ZVPR ČR) a rozhodnout musí do 20 dnů ode dne podání návrhu.²⁰⁵

Samostatnou kapitolou je pak poměrně časté využití ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

V rámci této třetí části práce jsou tedy využívána rozhodnutí NSS ve věci ochrany před odmítnutím kandidátní listiny ze strany MV, a také ve věci návrhu na neplatnost volby prezidenta. Kromě toho došlo i na řadu ústavních stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, takže prostor zde mají i nálezy ÚS řešící právě tyto stížnosti.

15.3 Požadavek 50 000 podpisů pod peticí

Zaměříme se nyní na požadavek 50 000 občanů podporujících občanského kandidáta. Jako nepřiměřeně vysoký tento požadavek nejprve u Nejvyššího správního

soudu a následně Ústavního soudu napadali P. Cibulka, T. Okamura a J. Kessner. Pro přehlednost uvádím vždy nejprve stížnost daného kandidáta k NSS, následně stanovisko jaké k věci zaujal NSS, dále stížnost kandidáta k ÚS a naposled stanovisko ÚS k dané věci.

15.3.1 Stížnost P. Cibulky

Cibulka ve své stížnosti k NSS argumentuje tím, že podmínka petice podepsané 50 000 občany je v rozporu s preambulí Ústavy ČR, dále s čl. 1 a 6 Ústavy a s čl. 21 a 22 LZPS. Pokud jde o čl. 1 Ústavy, který zakotvuje Českou republiku jako svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, který dodržuje závazky pro něj vyplývající z mezinárodního práva, a stejně tak pokud jde o čl. 6 Ústavy deklarující obecný princip většinového rozhodování, lze se jen dohadovat, v čem mělo stanovení 50 000 hranice porušovat právě tyto články.²⁰⁶

S ohledem na čl. 21 a 22 Listiny však mělo podle Cibulky stanovením této hranice dojít k omezení práva na rovný přístup k voleným funkcím, k omezení svobodné soutěže politických sil a nakonec zabránění občanům ve svobodném hlasování, což již lze brát za podstatně relevantnější námitku. Uvedené porušení mělo být způsobeno svévolným a diskriminačním vyřazením některých kandidátů z prezidentských voleb. Fakticky jsou totiž podle Cibulky na základě nové úpravy vyloučeni všichni kandidáti, kteří buď nejsou navrženi prostřednictvím poslanců a senátorů, nebo kandidáti, kteří nedisponují velkými finančními prostředky.²⁰⁷ Nakonec pro případ, že NSS Cibulkově stížnosti nevyhoví a neuloží Ministerstvu vnitra povinnost zaregistrovat jeho kandidátní listinu, domáhá se Cibulka ve své stížnosti na NSS, aby zrušil některá ustanovení ZVPR ČR, která jsou v rozporu s ústavním pořádkem.²⁰⁸

NSS Cibulkovu stížnost zamítl s tím, že Ministerstvo postupovalo v souladu se zákonem, když jeho kandidátní listinu odmítlo. Cibulka totiž předložil namísto požadovaných 50 000 podpisů pouze 319, čímž nesplnil jeden ze zákonných požadavků. Pokud jde o návrh na zrušení některých ustanovení ZVPR ČR, NSS pochopitelně

²⁰⁵ OBSE. Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb. Varšava, 2013. str. 15

²⁰⁶ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 4

²⁰⁷ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 4

konstatoval, že nemá pravomoc rozhodnout o zrušení zákona, či jeho jednotlivých ustanovení. Pokud by však došel k závěru, že zákon, jehož má být při řešení dané věci užito, je v rozporu s ústavním pořádkem, může věc podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit Ústavnímu soudu. Ani tento postup však v daném případě nemohl nalézt uplatnění, neboť požadavek 50 000 podpisů zakotvuje na základě pozměňovacího ústavního zákona č. 71/2012 Sb. již samotná Ústava, byť prováděcí zákon č. 275/2012 Sb. tuto hranici po vzoru Ústavy opakuje rovněž. Z uvedeného důvodu tedy nemohl NSS konstatovat rozpor s ústavním pořádkem, neboť je to právě sám ústavní pořádek, který pravidlo 50 000 podpisů zavádí.²⁰⁹

Ve své stížnosti k ÚS P. Cibulka v podstatě opakuje svoji argumentaci uvedenou před NSS, přičemž dále rozvádí myšlenku o nepřiměřenosti 50 000 podpisů s tím, že náklady spojené se sbíráním podpisů představují pro občanské kandidáty nepřiměřené finanční zatížení. V důsledku sběrem odčerpaných finančních prostředků, které by jinak mohli tito kandidáti vynaložit na volební kampaň, pak nejsou tito schopni konkurovat kandidátům navrženým poslanci, či senátory. Pro srovnání Cibulka uvádí, že v senátních volbách není sběr podpisů vůbec třeba a pro přípuštění kandidatury postačuje složení kauce 20 000 Kč. Pokud však již má existovat podmínka spočívající v určitém množství sesbíraných podpisů, pak by jejich počet měl být redukován na přiměřenou výši, např. 1000 podpisů, které jsou jinak vyžadovány pro založení politické strany.²¹⁰ Podobně jako před NSS, i zde se Cibulka domáhá na ÚS, aby uložil MV povinnost registrovat jeho kandidátní listinu a pokud tak ÚS neučiní, aby zrušil některá, dle Cibulky vadná, ustanovení ZVPR ČR.²¹¹

Ústavní soud Cibulkovu stížnost odmítl s tím, že jeho námitky proti postupu MV nejsou opodstatněné. To ÚS odůvodnil dle mého názoru i velmi pochybným konstatováním, že neopodstatněnost Cibulkových námitek je mimo jiné podpořena tím, že sám nedoložil ani 1000 podpisů, které navrhuje jako jedno z možných řešení.²¹² V tomto směru mám za to, že by se ÚS měl s námitkami stěžovatele vypořádat argumentačně lépe, než tím, že proti němu obrátí jeden z jeho příkladných návrhů na

²⁰⁸ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 3

²⁰⁹ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 14

²¹⁰ Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 3

²¹¹ Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 4

²¹² Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 9

řešení uvedené problematické situace. Návrh na zrušení některých ustanovení ZVPR ČR pak byl jakožto akcesorický k odmítnuté ústavní stížnosti rovněž odmítnut.²¹³

Pokud jde o to, jakým způsobem se ÚS celkově vypořádal se stížností P. Cibulky, například v porovnání se stížností T. Okamury, nemohu se zbavit dojmu, že v případě P. Cibulky věnoval ÚS kvalitní argumentaci svého rozhodnutí podstatně méně času, než tomu bylo např. právě u T. Okamury. To vše přitom v okamžiku, kdy o stížnosti P. Cibulky rozhodl dříve než o té T. Okamury, tudíž ani nemohl využít odkazů v argumentaci právě na dřívější rozhodnutí.

15.3.2 Stížnost T. Okamury

Při podání stížnosti k NSS namítal Okamura podobně jako Cibulka požadavek na shromáždění 50 000 občanů podepsaných pod peticí jako protiústavní. Tento požadavek označil za nepřiměřený a poukazoval především na slovenskou a rakouskou úpravu.²¹⁴

V případě T. Okamury je nutno předeslat, že usnesení NSS, kterým bylo rozhodnuto o uvedené stížnosti, bylo přijato jen těsnou většinou soudců v poměru 4:3. Přehlasování soudci JUDr. Josef Baxa, JUDr. Radan Malík a JUDr. Jan Passer pak k tomuto většinovému rozhodnutí vypracovali odlišné stanovisko, ze kterého je v následujících řádcích rovněž čerpáno. Jeho relevance je samozřejmě *de iure* nulová, nicméně v rovině *de lege ferenda* a při uvážení těsnosti rozhodnutí NSS, jej považují za vhodné zmínit.

NSS ve svém rozhodnutí podobně jako v případě P. Cibulky konstatoval, že požadavek 50 000 podpisů je požadavkem samotného ústavodárce a NSS není oprávněn jej přezkoumávat. Jakkoliv Okamura argumentoval protiústavností ústavního zákona č. 71/2012 Sb., je zřejmé, že protiústavnost požadavku 50.000 podpisů spadá přímo v Ústavě, kterou označuje za diskriminační. Z toho tedy plyne (a NSS to také stejně jako u stížnosti P. Cibulky jasně konstatoval), že ústavnost Ústavy lze zkrátka jen těžko zpochybnit.²¹⁵ Kromě toho, NSS uvedl, že materiální jádro Ústavy by nebylo dotčeno ani tehdy, pokud by ústavodárce „občanské“ kandidáty vůbec nepřipustil.²¹⁶

²¹³ Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 10

²¹⁴ Usnesení NSS Vol 11/2012 – odst. 14

²¹⁵ Usnesení NSS Vol 11/2012 – odst. 70

²¹⁶ Usnesení NSS Vol 11/2012 – odst. 71

V odlišném stanovisku je tento názor podpořen, neboť stanovení minimální podpory kandidáta je zde vnímáno jako prvek legitimizující samotnou kandidaturu, kterou tímto povyšuje nad pouhý rozmar kandidáta. I vzhledem k tomu, že ústavodárce ani nemusel vůbec připustit „občanské kandidáty“, nelze podle odlišného stanoviska hranici 50 000 považovat za nějakým způsobem neústavní. Výsledný počet 50 000 podpisů je pak zkrátka jakýmsi kompromisem mezi požadavkem na jeho způsobilost zamezit extrémně vysokému počtu kandidátů v prezidentské volbě a na druhé straně požadavkem na jeho přiměřenost, která umožní kontrolu všech těchto podpisů.²¹⁷

Pokud jde o stížnost k ÚS, rozvádí Okamura kritiku požadavku 50 000 podpisů. Dle jeho názoru představuje ústavní zakotvení tohoto požadavku změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy. Samotný požadavek 50 000 podpisů vnímá jako příliš vysoký a s ohledem na čl. 3 odst. 1 Listiny jako diskriminační, neboť údajně zakládá nerovnost mezi občanskými kandidáty a kandidáty navrženými poslanci nebo senátory.²¹⁸ Hranice 50 000 podpisů je podle Okamury příliš vysoká i z důvodu krátké lhůty pro samotný sběr podpisů kdy uvádí, že tato lhůta byla de facto pouze 37 dnů, což je doba od účinnosti zákona o volbě prezidenta republiky do dne, kdy měly být kandidátní listiny nejpozději odevzdány Ministerstvu vnitra.²¹⁹ Každý podpis totiž vnímá jako právní jednání, které přitom podle něho nemůže být platné, pokud bylo učiněno v době před účinností ZVPR ČR. To tvrdí i přesto, to že v §75 tohoto zákona je uvedeno, že nezbytné úkony spojené s volbou prezidenta republiky učiněné před účinností tohoto zákona, se považují za úkony učiněné podle tohoto zákona. Okamura však dovozuje, že toto ustanovení by se mělo vztahovat pouze na jednání státních orgánů.

Okamura vidí rovněž problém v samotné povaze petice, kterou považuje spíše za „antipetici“, kde je kandidát nucen žádat svoje podporovatele o vyjádření jejich vůle, namísto aby samotní občané ze své vůle sháněli podporu pro svého kandidáta.²²⁰ Celý sběr podpisů pak hodnotí jako nedůstojný a ponižující.²²¹

ÚS reagoval na Okamurovy námitky podobně jako NSS zamítavě. Potřebu 50 000 podpisů podporovatelů označil za přiměřenou, a to s ohledem na ústavní systém

²¹⁷ Usnesení NSS Vol 11/2012 – odst. 8 odlišného stanoviska

²¹⁸ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 13

²¹⁹ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 12

²²⁰ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 14

České republiky založený na systému zastupitelské demokracie a parlamentní formě vlády. Výše požadovaných podpisů pak dodává kandidatuře na serióznosti.²²² Ohledně §75 ZVPR ČR, který propůjčuje platnost a účinnost i úkonům prováděným před účinností tohoto zákona, ÚS uvádí, že není důvodu, aby se vztahoval pouze na úkony státních orgánů. Je zřejmé, že od nabytí platnosti ústavního zákona, tj. od 12. 3. 2012, si museli být všichni vědomi toho, že příští volba prezidenta proběhne již podle nové právní úpravy. Fakt, že někteří kandidáti započali se sběrem podpisů ještě před přijetím zákona o volbě prezidenta, jim nelze proto mít za zlé a §75 je třeba vykládat jako vstřícný krok zákonodárce vůči těmto kandidátům. Okamurova námitka na tomto místě tak směřuje trochu nelogicky proti všem občanským kandidátům.²²³

Pokud jde o Okamurův pocit, že jde spíše o „antipetici“ popírající smysl petičního práva, neboť nedochází k výběru zdola, ale kandidát je nucen shora takřka obtěžovat své podporovatele s žádostí o jejich podpis, uvádí ÚS, že zákon Okamurovi rozhodně nebránil, aby zvolil způsob, kdy podpisy budou shánět jeho podporovatelé jako dobrovolníci. To, že Okamura využil např. profesionální agentury pro sběr podpisů, je jeho věcí.²²⁴

Ohledně nedůstojnosti a ponižujícího charakteru sběru podpisů měl ÚS názor rovněž poměrně jasný, a sice že samotný sběr podpisů pro prezidentskou kandidaturu lze jen stěží považovat za nedůstojný, či ponižující a na každý pád je třeba jej brát jako činnost dobrovolnou, ke které stát Okamuru žádným způsobem nenutil.²²⁵

15.3.3 Stížnost J. Kessnera

Spíše pro pobavení jsem se do práce rozhodl zařadit i případ J. Kessnera. Tento kandidát totiž nasbíral pouze 54 podpisů, a tak se nemohl vyhnout podobnému osudu jako ostatní, kterým Ministerstvo vnitra pro nesplnění požadavku 50 000 podporujících občanů kandidátní listinu odmítlo. I J. Kessner se následně obrátil na NSS a následně na ÚS. Bez dalších podrobností uvádím pouze způsob, jakým tento kandidát vyložil ustanovení ZVPR ČR kde se říká, že ke kandidátní listině je třeba připojit petici podepsanou alespoň 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky.

²²¹ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 38

²²² Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 53

²²³ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 48

²²⁴ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 53

Kessner totiž uvádí, že „alespoň 50 000 občany“ lze vyložit jako „alespoň *padesátitisícovými* občany“ tak, že kandidáta mohou podpořit pouze občané s majetkem nad 50 000, či občané beroucí plat v této výši. Jiný způsob výkladu tohoto ustanovení může znamenat *padesátitisícími* občany ve smyslu jejich pořadí. Konečně třetí a jistě neméně zajímavý způsob výkladu podle něho představuje to, že petici má podepsat *padesát třínulových* občanů. Jako příklad uvádí označování pšeničné mouky hladké světlé 00 extra speciál, takzvané „dvounulky“.²²⁶

15.4 Poslanci a senátoři jako navrhovatelé

Nyní tedy přecházíme k druhému spornému bodu a sice faktu, že kandidáty na prezidenta mohli navrhovat vedle občanů také poslanci a senátoři.

Podle čl. 56 Ústavy může tedy kandidáta navrhnout vedle občana ČR podpořeného peticí 50 000 podpisů také nejméně dvacet poslanců, nebo deset senátorů. Pokud jde o samotné připuštění možnosti, aby kandidáty navrhovali poslanci a senátoři, se svou stížností se na NSS a následně na ÚS opět obrátili P. Cibulka, T. Okamura, J. Kessner a také K. Světnička. Struktura popisu stížností jednotlivých kandidátů je stejná jako v předchozím bodu, tedy nejprve stížnost k NSS, pak rozhodnutí NSS, případná stížnost k ÚS a následně rozhodnutí ÚS.

15.4.1 Stížnost P. Cibulky

Začněme opět stížností P. Cibulky. Ten u NSS²²⁷ a následně u ÚS²²⁸ namítá, že všichni poslanci a ani většina senátorů nemají pro volbu v roce 2013 od voličů mandát k navržení kandidáta na prezidenta pro přímou volbu, neboť v době, kdy byli zvoleni, nebyla přímá volba v České republice zavedena.²²⁹ V jeho případě se tak jedná o jakousi ad hoc stížnost, neboť s dalšími volbami do Poslanecké sněmovny a Senátu tento údajný problém s absencí mandátu k navržení prezidenta nutně odpadne.

Ani NSS, ani ÚS se však touto námitkou v případě P. Cibulky žádným způsobem nezabýval a nelze než opětovně podotknout, že s vypracováním odůvodnění

²²⁵ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 54

²²⁶ Usnesení NSS Vol 6/2012 – 28, odst. 2

²²⁷ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 4

²²⁸ Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 3

²²⁹ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 4

v případě T. Okamury si zřejmě jak NSS, tak ÚS dal z nejasných důvodů mnohem více záležet.

15.4.2 Stížnost T. Okamury

T. Okamura již ve své stížnosti k NSS vnímá občanské kandidáty jednoznačně jako diskriminované oproti těm, které navrhli poslanci a senátoři.

NSS se ve svém rozhodnutí vyslovil v tom smyslu, že jsou zde skutečně dva typy navrhovatelů, které s nadsázkou označuje za privilegované (poslanci a senátoři) a neprivilegované (navrhující občan) a byť zároveň dodal, že tuto úpravu plně respektuje, pocit některých kandidátů o jejich nerovném postavení tímto rozdělením na privilegované a neprivilegované navrhovatele zřejmě jen posílil.²³⁰ Odlišné stanovisko pak vyvrací tvrzení, že deset senátorů, či dvacet poslanců není legitimováno navrhnout kandidáta v okamžiku, kdy občanský kandidát potřebuje získat podporu celých 50 000 občanů. Poslanci i senátoři jsou totiž jako zástupci občanů legitimizováni všemi hlasy, které dostali ve volbách. Za jedním podpisem poslance se tak skrývají ve smyslu zastupitelské demokracie tisíce jeho voličů, což staví poslanecké a senátorské kandidáty těm občanským naroveň.²³¹

Ve své stížnosti k ÚS pak T. Okamura dále rozvádí svoji tezi o diskriminaci občanských kandidátů, když uvádí, kandidáti navrhnutí poslanci a senátory mají mimo jiné mnohem jednodušší samotný sběr podpisů, nižší finanční zátěž s tím související, stejně jako de facto nemusí řešit kontrolu pravosti těchto poslaneckých a senátorských podpisů. Při tomto konstatování se odvolává na zmíněné usnesení NSS, které rozlišuje mezi privilegovanými a neprivilegovanými kandidáty. Kromě toho uvádí zcela novou námitku, a sice že oprávnění poslanců a senátorů má povahu „předvýběru“, kterým dochází ke kombinaci přímé a nepřímé účasti občanů na správě věcí veřejných. Takový stav je podle Okamury v rozporu s čl. 21 odst. 1 Listiny, který stanoví, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo, nebo svobodnou volbou svých zástupců. Rozpor spatřuje Okamura v tom, že Listina předpokládá uplatnění jedné, či druhé formy účasti (přímo, či nepřímo), nikoliv kombinaci obou.²³²

²³⁰ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 28

²³¹ Usnesení NSS Vol 11/2012 – odst. 9 odlišného stanoviska

²³² Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 13

ÚS v tomto směru opakuje, že relevance podpory poslance a senátora pro některého kandidáta vyplývá z jejich mandátu, kdy byli sami zvoleni určitým počtem voličů, čímž opakuje argumentaci NSS. Pokud jde o finanční náročnost sbírání podpisů, konstatuje ÚS, že bylo pouze na rozhodnutí kandidátů, zda se spolehnout na bezplatnou aktivitu svých podporovatelů, nebo si na sběr podpisů najmou profesionální agenturu. Pokud Okamura na sběr podpisů vynaložil finanční prostředky, bylo to čistě jeho vlastní rozhodnutí.²³³

15.4.3 Stížnost J. Kessnera

Stížnost J. Kessnera v tomto směru apeluje na rovnost mezi občany a poslanci a senátory.

NSS zde jako v ostatních případech, uvedl, že pokud kandidáta podpoří stanovený počet poslanců a senátorů, je to signálem, že daný kandidát je podpořen nemalou částí politické reprezentace vzešlé z přímých voleb. Tedy, že daný kandidát svým hlasem reprezentuje velký počet voličů, kteří mu v přímých volbách přidělili mandát. Privilegovanost navrhovatelů z řad poslanců a senátorů, jak o ní NSS mluví i v jiných rozhodnutích ve věci odmítnutých kandidátních listin, je však podle tohoto rozhodnutí NSS přípustná i z toho důvodu, že se nezakládá na rozlišování z důvodu majetku, nebo jiného nepřípustného kritéria ve smyslu čl. 3 odst. 1 LZPS.²³⁴

15.4.4 Stížnost K. Světničky

K. Světnička spatřuje stejně jako jiní problém v tom, že Ústava zde vytváří dva druhy kandidátů, kdy někteří potřebují sehnat 50 000 podpisů občanů a jiní 10 podpisů senátorů, popř. 20 podpisů poslanců. To má mít za následek, že tím dochází k porušení práva na rovný přístup k voleným funkcím ve smyslu čl. 21 odst. 4 Ústavy.²³⁵

NSS v tomto směru uvádí, že tuto možnost nelze brát jako diskriminační. Zákon umožňuje každému, aby se podle svého uvážení ucházel o podporu mezi občany, nebo poslanci či senátory. V obecné rovině tak mají v tomto ohledu všichni kandidáti podmínky stejné. Kromě toho, jestliže občanů oprávněných podpořit kandidáta na prezidenta jsou miliony, poslanců je pouze 200 a senátorů 81, z čehož rovněž plyne

²³³ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 53

²³⁴ Usnesení NSS Vol 6/2012 – 28, odst. 9

²³⁵ Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 2

závěr, že nelze mechanicky porovnávat počty podpisů nutných pro kandidaturu u obou těchto způsobů.²³⁶

15.5 Chybovost petic

Nyní přecházíme k dalšímu spornému bodu, a sice počítání chybovosti petic s podpisy občanů.

Podle zákona tedy musí navrhuující občan podat kandidátní listinu na Ministerstvo vnitra alespoň 66 dnů přede dnem volby prezidenta. Ke kandidátní listině musí připojit zmíněnou petici podepsanou alespoň 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky (§21 ZVPR ČR). Povinné údaje, které musí občan podporující některého kandidáta na podpisový arch uvést, jsou tyto: jméno, příjmení, datum narození a adresa místa trvalého pobytu (!) a dále musí připojit vlastnoruční podpis (§25 odst. 1 ZVPR ČR). V tento okamžik bych pouze upozornil na to, že zákonem je vyžadován trvalý pobyt, nikoliv trvalé bydliště.

Zákon tedy po kandidátech vyžaduje, aby předložili alespoň 50 000 podpisů. To je podmínka pro to, aby MV začalo zkoumat správnost údajů, které uvádějí občané spolu s podpisem, tzn. jména, příjmení a trvalého pobytu. Tedy doložení 50 000 podpisů ještě neznamená připuštění k prezidentské volbě, ale jen připuštění k ověření správnosti zmíněných údajů. MV pak musí při ověření správnosti těchto údajů dospět k tomu, že alespoň 50 000 z nich je v pořádku. Tedy doložit 50 000 řádných podpisů ve skutečnosti nepostačuje, ale je třeba doložit 50 000 podpisů (de facto jedno jestli pravých či falešných, neboť jejich kontrola neprobíhá), doplněných správným údajem o jménu, příjmení a trvalém pobytu.

Výpočet chybovosti petic tak představuje po sečtení celkového počtu podpisů druhý klíčový okamžik v procesu schvalování nominace kandidáta. Ačkoliv totiž kandidáti předložili v řadě případů mnohem více než potřebných 50 000 podpisů, na základě vysoké chybovosti údajů o jménu, příjmení a trvalém pobytu došlo k vyřazení některých z nich.

Jak již bylo řečeno, kontrolu údajů provádí Ministerstvo vnitra na náhodně vybraném vzorku 8500 petentů (první vzorek). Pokud přitom zjistí nesprávné údaje u méně než 3 % z nich, do celkového počtu petentů nezapočte pouze ty, jejichž údaje byly

²³⁶ Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 12

prokazatelným způsobem zjištěny jako vadné. Pokud však MV uvedeným postupem zjistí u prvního vzorku nesrovnalosti u 3 % a více z nich, provede kontrolu u dalšího vzorku 8500 petentů (druhý vzorek). Pokud druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost méně než 3 %, nezapočte MV do celkového počtu petentů z obou kontrolních vzorků pouze ty, jejichž údaje byly prokazatelným způsobem zjištěny jako vadné. Nyní přichází hlavní problém celého procesu. Pokud totiž i druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost 3 % a více, má MV podle zákona od celkového počtu petentů odečíst takový počet petentů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích²³⁷. Důvodová zpráva k tomu uvádí: (...) *například bude-li chybovost v obou kontrolních vzorcích takto zjištěná celkem 10 %, odečítá se 10 % občanů podepsaných na petici*²³⁸. Jak se ukáže dále, jak znění zákona, tak vysvětlení v důvodové zprávě umožnilo dvojí výklad. Jedním z nich je ten, že chybovost prvního a druhého kontrolního vzorku se mají zprůměrovat. Druhým pak, a to tím který využilo Ministerstvo vnitra, je pak sečtení chybovosti prvního a druhého kontrolního vzorku. Proti takovému výkladu se však kandidáti na prezidenta pochopitelně postavili.

Se svojí stížností se na NSS a případně na ÚS v otázce počítání chybovosti obrátili J. Bobošíková, T. Okamura, P. Cibulka a J. Kessner.

15.5.1 Stížnost J. Bobošíkové

Pokud jde stížnost J. Bobošíkové k NSS, je na tomto místě uváděna především z toho důvodu, že u ní jakožto jediného kandidáta na prezidenta rozhodnutí NSS mělo skutečně zásadní dopad. NSS totiž ve svém usnesení zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra o odmítnutí kandidátní listiny J. Bobošíkové a nařídil naopak její zaregistrování.

Jako spornou otázku v tomto případě řešil NSS způsob promítnutí zjištěných chyb ve dvou kontrolních vzorcích do celkového počtu odevzdaných podpisů. Ministerstvo vnitra aplikovalo postup, kdy se zjištěná procenta nesprávných údajů z obou kontrolních vzorků sečtou a poté promítnou do celkového počtu odevzdaných podpisů. Kandidáti na prezidenta včetně J. Bobošíkové naopak tvrdili, že správným postupem bude zprůměrování chybovosti obou vzorků. Konkrétně v případě J. Bobošíkové znamenalo sečtení chybovosti obou vzorků (7,659 % + 11,494 %) odečtení

²³⁷ §25 ZVPR ČR

²³⁸ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012. str. 58

19,153 % z celkového počtu 56 191 doložených záznamů. Výsledný počet platných záznamů tak činil pouze 45 429, což se stalo důvodem pro to, aby Ministerstvo vnitra kandidaturu J. Bobošíkové odmítlo. Naopak užití metody zprůměrování v daném případě znamenalo, že z celkového počtu hlasů 56.191 se odečetlo pouze 9,5765 % záznamů, přičemž výsledný počet platných záznamů tak činil 50.810, což je počet pro registraci dostačující.²³⁹

NSS se jednoznačně přiklonil k výkladu J. Bobošíkové a to z následujících důvodů. ZVPR ČR ve svém § 25 odst. 6 stanoví: „*odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích*“. Podobně tak důvodová zpráva k ZVPR ČR uvádí: „*například bude-li chybovost v obou kontrolních vzorcích takto zjištěná celkem 10 %, odečítá se 10 % občanů podepsaných na petici*“. Taková formulace i podle NSS jistě připouští jak výklad J. Bobošíkové a dalších prezidentských kandidátů, tak výklad Ministerstva vnitra, který se dokonce může jevit v dané situaci jako přílehavější.²⁴⁰ Pro výklad právní normy však jazykový výklad nebude zpravidla dostačující, a proto je třeba zaměřit výklad i na účel dané normy, její systematické začlenění, logické opodstatnění apod.²⁴¹ Kromě toho nelze pominout povinnost provádět výklad ústavně konformním způsobem. V této situaci považuje NSS za klíčové čl. 4 Ústavy ČR a čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod, ze kterých plyne, že výklad a používání zákonné úpravy dotýkající se politických práv a svobod musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.²⁴² Samotný požadavek dodání petice 50 000 občanů představuje omezení pro navrhování kandidátů a jeho smysl spočívá v tom, že předem vyřazuje kandidáty, kteří svoji kandidaturu považují za recesi, popř. jejich šance na úspěch je mizivá.²⁴³ Kandidáti tedy musí předložit kandidaturu podpořenou alespoň 50 000 oprávněnými občany, což je samo o sobě poměrně složitým úkolem. NSS zde rovněž přisvědčil námitce J. Bobošíkové, že kandidáti mají jen velmi omezenou možnost kontroly uváděných údajů, stejně jako to, že pro sběr podpisů byla v případě těchto voleb vymezena jen velmi krátká doba.²⁴⁴ To je poměrně zajímavé s ohledem na

²³⁹ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 24

²⁴⁰ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 28

²⁴¹ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 27

²⁴² Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 28

²⁴³ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 33

²⁴⁴ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 37

to, že např. u T. Okamury jak NSS, tak ÚS tyto námitky příliš nerefletoval. Při kontrole těchto záznamů by pak mělo Ministerstvo vnitra předpokládat jejich správnost, nikoliv opak.²⁴⁵ Ministerstvo vnitra mělo při této kontrole tedy odečíst jen ty údaje, které zásadním způsobem zpochybní, a takto zjištěnou chybovost promítnout do zbývajících počtu údajů. Ačkoliv je tak sice postup promítnutí chybovosti do fakticky nekontrolovaného vzorku je podle NSS přípustný, je třeba jej využít zásadně restriktivním způsobem.²⁴⁶

Z výše uvedených důvodů proto označil NSS postup Ministerstva za nelogický a protiústavní. Nesmyslnost postupu MV dokládá NSS na příkladu, kdy by kandidát na funkci prezidenta republiky předložil 150.000 podpisů, nicméně u prvního kontrolního vzorku by byla zjištěna chybovost 48 % a u druhého 53 %. Pak by to při součtu obou hodnot chybovosti znamenalo, že nebude uznán jediný podpis, byť počet správných podpisů je přibližně 75.000.²⁴⁷ Absurdita postupu MV je rovněž v tom, že dochází k navýšení počtu chybných údajů i u toho prověřeného kontrolního vzorku, kde byla tato chybovost prokazatelně nižší. V případě J. Bobošíkové to znamená, že chybovost 19,153 % se aplikuje i do části záznamů, které byly kontrolovány jako první a druhý vzorek, tedy tam, kde byla prokázána chybovost 7,659 % a 11,494 %-%.²⁴⁸

15.5.2 Stížnost P. Cibulky

P. Cibulka u NSS jako nesprávný namítá nejen již zmíněný postup ministerstva vnitra při výpočtu chybovosti testovaných vzorků, avšak dále namítá nedemokratičnost postupu ověřování správnosti údajů na peticích, a to zejména pro nedostatek kontroly nad pracovníky provádějícími tuto kontrolu. Dále namítá to, že pravost podpisů na peticích není žádným způsobem kontrolována. Problém spatřuje také v tom, že občané nemají možnost bránit se odečtení jejich podpisů z petice, nebo že nemají naopak možnost kontroly, zda jejich podpisy nebyly zneužity.²⁴⁹

²⁴⁵ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 34

²⁴⁶ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 39

²⁴⁷ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 42

²⁴⁸ Usnesení NSS Vol 13/2012 – 40, odst. 43

²⁴⁹ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 4

Podobně pak před ÚS připomíná podle něho nedostatečnou kontrolu petičních archů ve smyslu možných duplicit, nebo naopak neoprávněných zápisů některých občanů.²⁵⁰

Ohledně Cibulkovy stížnosti byl jak NSS, tak ÚS opět velmi strohý co do vypořádání se s ním. Způsob kontroly údajů na petici totiž podle NSS neměl v Cibulkově případě význam, neboť v důsledku toho, že Cibulka předložil pouze 319 podpisů, Ministerstvo vnitra žádnou kontrolu těchto údajů v jeho případě ani neprovádělo.²⁵¹ U ÚS dopadl P. Cibulka velmi podobně, kdy ÚS se jeho námitkami s ohledem na odmítnutí celé stížnosti, ani nijak nezabýval.²⁵²

15.5.3 Stížnost T. Okamury

Kromě nesprávného výpočtu chybovosti napadá Okamura samotné zpracování vzorku, který má být přezkoumáván. Problém spatřuje v nesprávné metodice a chybné práci s daty v celém procesu počítání chybovosti, a také v tom, že vzorek není nahodilý, čehož důkazem má být nejasné označování archů a kontrola údajů po celých podpisových arších.²⁵³ Jako nepravděpodobný Okamura napadl také fakt, že chybovost druhých vzorků byla takřka u všech kandidátů vyšší, než u vzorků prvních.²⁵⁴

Velmi sporný je podle Okamury také způsob odečítání neplatných podpisů, kde v zásadě jeden jediný hlas dokáže rozhodnout o tom, zda se od petice odečte absolutní hodnota prokazatelně zjištěných vadných podpisů ve dvou kontrolních vzorcích, nebo zda dojde ke zprůměrování chybovosti, která se následně aplikuje na celou petici, což má za následek násobně vyšší počet zneplatněných hlasů.²⁵⁵

Dále Okamura nesouhlasil s vyřazováním petentů z důvodu chyby v adrese trvalého bydliště, neboť podle něho tento údaj má z hlediska zákona nicotný charakter. Občané jsou podle Okamury identifikováni svým jménem, příjmením a datem narození, resp. rodným číslem, nikoliv trvalým bydlištěm. Jestliže pak byly na základě nesprávně uvedeného trvalého bydliště vyřazovány podpisy některých petentů, jde podle Okamury o potlačení projevu vůle občana a popření jeho ústavně zaručených

²⁵⁰ Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 3

²⁵¹ Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 10

²⁵² Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 9

²⁵³ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 4

²⁵⁴ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 6

²⁵⁵ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 7

práv.²⁵⁶ V souvislosti s tím také Okamura zpochybnil samotnou věrohodnost údajů v Centrálním registru obyvatel, s nímž byly údaje občanů podepsaných na podpisových arších porovnávány.²⁵⁷ Zmínil rovněž problém, kdy kandidát na prezidenta nemůže nijak ověřit pravost údajů uváděných v petici, ani zabránit uvádění nepravdivých údajů, ale zároveň je za jejich správnost odpovědný a může být trestán vyloučením kandidatury.²⁵⁸ Podobně jako Cibulka nakonec také zmínil nemožnost občanů bránit se nějakým způsobem proti vyřazení jejich podpisu Ministerstvem vnitra.²⁵⁹

NSS tak jako jiným vyšel Okamurovi vstříc ohledně postupu MV týkajícího se sčítání chybovosti kontrolních vzorků. Ačkoliv však byla provedena u Okamury korekce výpočtu chybovosti, vzhledem k tomu, že „správný“ výsledný počet hlasů činil v jeho případě pouze 48 859 podpisů, požadavek dostatečného počtu občanů podporujících kandidaturu Okamura stejně nesplnil.

Pokud jde o Okamurou napadenou metodiku zpracování náhodných vzorků, konstatuje NSS, že metoda užitá MV se jeví jako řádná a není důvodu pro to ji nějakým způsobem zpochybňovat, zvláště pak pokud Okamura pouze obecně napadá metodu jako vadnou, aniž by specifikoval, v čem onu vadnost spatřuje.²⁶⁰ I pokud jde o námitku, že jsou podpisy kontrolovány po celých arších, namítá NSS, že pokud je zajištěna nahodilost výběru archů, pak byt' může být výsledek při kontrole po celých arších nepatrně zkreslen, nejedná se o zkreslení významné.²⁶¹ Krom toho, takové zkreslení může být kandidátovi podle NSS jak ke škodě, pokud bude např. zařazen arch plný nesprávných podpisů, tak ku prospěchu, pokud naopak takový arch zařazen nebude.²⁶² Mimo to, v případě Okamury byla prostřednictvím této nahodilé kontroly prověřena více než čtvrtina všech podpisů na jeho petici, což považuje NSS za dostatečné.²⁶³ Pokud jde o námitku, že chybovost druhého vzorku je takřka vždy vyšší, upozorňuje NSS na odhalování duplicit oproti prvnímu vzorku, které tuto vyšší chybovost způsobuje.²⁶⁴

²⁵⁶ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 9

²⁵⁷ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 11

²⁵⁸ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 13

²⁵⁹ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 11

²⁶⁰ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 43

²⁶¹ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 45

²⁶² Usnesení NSS Vol 11/2012 – 47

²⁶³ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 46

²⁶⁴ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 56

Ke zmíněnému problému „bodu zlomu“, kdy oba vzorky přesáhnou 3% a kdy se tedy aplikuje odečet hlasů na celou petici, uvádí NSS jednoduše to, že zákonodárce musel zkrátka stanovit nějakou hranici. Ve chvíli, kdy aplikace tohoto pravidla vede v podstatě ke správnému odečtu chybných podpisů, není podle NSS důvod považovat takovou úpravu za vadnou. Její zkrácení se promítá naopak pouze ve prospěch kandidátů.²⁶⁵

Pokud jde obecně o systém kontroly podpisů, argumentuje NSS tím, že jediný naprosto spolehlivý způsob ověření pravosti podpisů by spočíval v kontrole každého jednotlivého podpisu úřadem, tedy jeho legalizací. To by ale znamenalo podstatné ztížení sběru podpisů ze strany občanských kandidátů.²⁶⁶

Požadavek trvalého bydliště pak NSS považuje opět za krok vstřícný vůči občanským kandidátům. Jednak je údaj o trvalém pobytu uveden v občanském průkazu a je běžně vyžadován pro komunikaci se státními orgány a také jde o údaj dobře ověřitelný porovnáním s Centrální evidencí obyvatelstva.²⁶⁷ Kromě toho jde o podstatně méně citlivý údaj než např. Okamurou navrhované rodné číslo, takže by lidé měli být ochotnější takový údaj uvádět.²⁶⁸ Další výhodou pro kandidáty je pak rovněž to, že zákon nestanovil nutnost ověřování vůle petenta, ale pouze jeho osobních údajů. Ověřování vůle petenta, tedy jeho podpisu, by bylo podle NSS velmi nákladné a podstatně by to ztížilo sběr těchto podpisů, popř. by při následném způsobu jejich kontroly neúměrně zatížilo státní správu, která by každý podpis měla nějakým způsobem ověřovat.²⁶⁹ Pokud jde o chybovost Centrálního registru obyvatel, nevyklučuje sice NSS, že se v něm teoreticky mohou vyskytnout chyby, avšak na druhé straně se podle jeho názoru i tak jedná o zdaleka nejspolehlivější způsob identifikace petentů.²⁷⁰ Ohledně toho, že kandidát na prezidenta nemůže nijak ověřit pravost údajů uváděných v petici, ani zabránit uvádění nepravdivých údajů, odkazuje NSS na dříve vyslovený argument ÚS a uvádí, že přičitatelnost vad a nedostatků v petici nese kandidát na veřejnou funkci. Je totiž jeho věcí, zda bude na základě dobrovolné spolupráce skutečně ověřovat identitu petentů, a to i za cenu obtížnějšího získávání

²⁶⁵ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 58

²⁶⁶ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 32

²⁶⁷ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 60

²⁶⁸ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 61

²⁶⁹ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 61

²⁷⁰ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 66

podpisů, nebo zda na ověřování rezignuje a upřednostní kvantitu před kvalitou těchto údajů.²⁷¹

Poněkud odlišný pohled na některé body přináší zmíněné odlišné stanovisko tří soudců NSS. Velkým problémem je podle něho samotná kontrola nahodilého vzorku. Jestliže totiž zákonodárce stanovil hranici 50 000 občanů kompromisně tak, aby byl na jedné straně omezen počet kandidátů a na druhé straně byla přitom možná kontrola těchto údajů, pak by měla být prováděcím zákonem stanovena povinnost zkontrolovat všechny tyto údaje, nikoliv pouze jakýsi nahodilý vzorek. V tomto ohledu tedy odlišné stanovisko uvádí, že jakákoliv částečná, byť nahodilá a jinak řádná kontrola údajů, jde proti smyslu, s jakým bylo ustanovení přijímáno.²⁷²

Odlišné stanovisko dále kritizuje Okamurou zmíněnou praxi, kdy stát v podstatě rezignoval na ověřování pravosti podpisů, např. na obecních úřadech, či kontaktních místech Czech POINTu.²⁷³ V souvislosti s tím upozorňuje na možné riziko, kdy může některým kandidátům, a to i do budoucna, postačovat shromáždit zkrátka pouze dostatek správných údajů a následně k nim připojit smyšlený podpis, aniž tito lidé by o tom měli šanci vědět.²⁷⁴

Odlišné stanovisko také namítá neústavnost §25 odst. 5 a 6 volebního zákona s čl. 21 odst. 4. Listiny. Nikoliv však ve prospěch Okamury, potažmo všech občanských kandidátů. V odlišném vetu je totiž zpochybňován právě zmíněný systém odečítání neplatných hlasů při chybovosti nad 3%. Zákon totiž podle stanoviska nelogicky předpokládá, že do chybovosti 3% prvního vzorku není zbývající část petice chybná vůbec. To samé platí při překročení chybovosti 3% prvního vzorku a do chybovosti 3% druhého vzorku. V okamžiku, kdy chybovost obou přesáhne 3%, uznává zákon konečně chybovost celé petice. Z okolností není podle stanoviska zřejmé, že by stát chtěl sankcionovat shromažďování nesprávných údajů kandidáty, takže tento „skok“ nelze chápat ani jako možnou sankci za vysoké množství chybných záznamů. Uvedený postup podle odlišného stanoviska zakládá neodůvodněnou nerovnost mezi

²⁷¹ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 68

²⁷² Usnesení NSS Vol 11/2012 – odst. 16 odlišného stanoviska

²⁷³ Czech POINT slouží jako asistované místo výkonu veřejné správy, umožňující komunikaci se státem prostřednictvím jednoho místa (Czech POINT. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Czechpoint* [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://www.czechpoint.cz/web/?q=node/22>)

²⁷⁴ Usnesení NSS Vol 11/2012 – odst. 27 odlišného stanoviska

jednotlivými kandidáty.²⁷⁵

V případě stížnosti k ÚS navázal Okamura na svoji předešlou argumentaci. Zmínil problém nemožnosti ověřování údajů na podpisových arších samotnými kandidáty. Kromě toho, vůbec samotné vyžadování těchto údajů podle Okamury způsobuje, že mnoho občanů uvedlo ze strachu ze zneužití poskytované údaje záměrně nesprávně. I zde pak upozorňuje na podle jeho názoru nevhodný požadavek na uvádění adresy trvalého bydliště, a to i z toho důvodu, že petiční zákon vyžaduje pouze bydliště, nikoliv trvalý pobyt. Díky tomu, že ZVPR ČR vstoupil v účinnost až 2. 10. 2012, mělo se minimálně do této doby podle Okamury postupovat podle petičního zákona, který vyžadoval pouze zmíněné bydliště.²⁷⁶ V důsledku tohoto všeho jsou na kandidáta ve skutečnosti kladeny ještě mnohem větší nároky, neboť fakticky potřebuje podstatně více podpisů od svých podporovatelů, než je Ústavou stanovený počet 50 000. Opět také namítá nevhodný matematický postup ministerstva, větší chybovost u druhého vzorku, popř. kontrolu po celých petičních arších.²⁷⁷ I zde také zpochybňuje „bod zlomu“ v situaci, kdy chybovost přesáhne u obou vzorků 3%.²⁷⁸ S ohledem na výše uvedené tvrdí, že bylo porušeno jeho právo na přístup k voleným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Tím byla podle něho zároveň znemožněna svobodná soutěž politických sil podle čl. 22 Listiny.²⁷⁹

Námítku strachu občanů z poskytnutí údajů posoudil ÚS jako nedůvodnou, neboť ačkoliv v tomto směru není přijata nějaká speciální úprava pro volbu prezidenta, musí všechny subjekty subsidiárně postupovat podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Pokud i přesto nejsou občané ochotni poskytnout své údaje, pak je již spíše otázkou, jaké důvěře se ve společnosti těší ten který kandidát, jestliže mu občané nejsou ochotni svěřit údaje typu jména, příjmení a bydliště. Ohledně problému bydliště a trvalého bydliště ÚS uvádí, že ZVPR ČR nabyl platnosti již 22. 8. 2012 a minimálně od tohoto data tak bylo zřejmé, jaké náležitosti petice zákon vyžaduje, tedy že pro prezidentskou volbu bude třeba uvádět trvalý pobyt.²⁸⁰

²⁷⁵ Usnesení NSS Vol 11/2012 – 45

²⁷⁶ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 14

²⁷⁷ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 15

²⁷⁸ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 14

²⁷⁹ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 17

²⁸⁰ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 55

Matematický postup zpracování vzorků, stejně jako kontrolu po celých petičních arších pak ÚS s odkazem na zevrubné odůvodnění této problematiky NSS již nijak nově nerozebírá. Velmi důležité je však konstatování ÚS ve věci ověřování podpisů, kde se ÚS v podstatě ztotožňuje s argumentací uvedenou v odlišném stanovisku rozhodnutí NSS. Zákon o volbě prezidenta republiky totiž podle ÚS obsahuje mezeru, která by mohla být hodnocena jako protiústavní. Jde o absenci povinnosti ověření pravosti podpisu. Stávající stav totiž skutečně hrozí tím, že někdo nemusí uvádět své vlastní údaje a že jak judikoval NSS, shánění podpory se může zvrhnout v jakousi honbu za osobními údaji občanů bez toho, že by tito občané skutečně projevíli vůli daného kandidáta podpořit. Zmíněná mezeru však mohla postavení Okamury i všech ostatních kandidátů pouze zlepšit a proto nebyla v tomto rozhodnutí řešena.²⁸¹ ÚS na tomto místě nicméně vyslovil přesvědčení, že zákonodárce tuto mezeru v nejbližší budoucnosti odstraní.²⁸²

15.5.4 Stížnost K. Světničky

Hlavní námitka K. Světničky je ta, že podle Ústavy mají být sbírány podpisy, avšak kontrolu samotných podpisů přitom zákon nepožaduje. Výsledkem tedy je, že Ministerstvo vnitra na jedné straně požaduje podpisy, ale na druhé straně kontroluje něco jiného, a to jméno a bydliště.²⁸³

Na tuto námitku NSS uvedl, že MV zjišťuje celkový počet občanů oprávněných volit prezidenta republiky podepsaných na petici a v případě, že k návrhu není přiložena petice podepsaná alespoň 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky, Ministerstvo vnitra ji odmítne.²⁸⁴

²⁸¹ Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 67

²⁸² Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 68

²⁸³ Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 3

²⁸⁴ Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 14

16 Judikatura – etická pravidla kampaně

Zde platí totéž co v příloze č. 15. To znamená, že se jedná se pouze o souhrn argumentů stěžovatelů a NSS, popř. ÚS, který je přitom zpracován chronologicky a podle jednotlivých řízení.

16.1 Etická pravidla kampaně: česká úprava a vymezení problému

Pokud jde o oblast judikatury, stal se z celé oblasti etických pravidel kampaně sporným a obsáhle řešeným především požadavek na její čestné a poctivé vedení. Jak uvádí důvodová zpráva k ZVPR ČR, etická pravidla vedení volební kampaně jsou v české úpravě vymezena záměrně velmi obecně s tím, že bližší mantinely by měla stanovit až soudní judikatura²⁸⁵, což se v tomto případě také (bohužel) stalo. Zákonná úprava tak v tomto směru stanoví pouze to, že volební kampaň má probíhat čestně a poctivě, zejména pak nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje (§35 ZVPR ČR). K tomu jen doplním, že zákon také stanovuje povinnost, aby propagační materiály, ať již ve prospěch či neprospěch některých kandidátů, obsahovaly informaci o jejich zadavateli a zpracovateli (§25 ZVPR ČR).

16.2 Přezkumné a opravné prostředky v oblasti etických pravidel kampaně

Jako opravný prostředek v rámci etických aspektů kampaně je možno uplatit návrh na neplatnost voleb jak byl popsán v příloze č. 15, tzn. u navrhování kandidátů. V tomto směru tedy bude využit tentýž návrh neplatnost volby k NSS jako v příloze č. 15. Stejně tak i zde byla využívána možnost podání ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

Pro účely práce jsem vybral rozbor dvou usnesení NSS, a sice Vol 44/2013 – 72 navrhovatele J.Š. a Vol 27/ 2013 – 83 navrhovatelky P.K. První z nich především pro jeho největší rozsah v dané problematice, druhé pak pro to, že po něm následovalo

²⁸⁵ Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). In: *sněmovní tisk č. 613*. 2012. str. 63

podání stížnosti k ÚS podle čl. 87 odst. 1 písm. d). Mimo to však v dané věci rozhodoval NSS o dalších návrzích, u všech se zamítavým výsledkem (viz usnesení NSS 18/2013-42, 15/2013-77, nebo 38/2013- 69).

16.3 Případ P. K.

Navrhovatelka P. K. se svým návrhem domáhala u NSS rozhodnutí o neplatnosti právě proběhlé volby prezidenta republiky. NSS rozhodl ve věci usnesením Vol 27/2013 – 83, kterým návrh zamítl a ze kterého budu dále vycházet.

Během kampaně došlo podle názoru P. K. k porušením ZVPR ČR takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledek prezidentské volby. Konkrétně navrhovatelka namítala porušení §35 ZVPR ČR a dále porušení osobnostních práv K. Schwarzenberga, zejména práva na zachování osobní cti a dobré pověsti a práva na rovný politický boj. V důsledku toho došlo podle navrhovatelky k porušení práv všech voličů narušením rovné a svobodné soutěže politických sil a také k ohrožení demokratických hodnot, na kterých je Česká republika založena.²⁸⁶

Tím, kdo se dopustil výše uvedených porušení pravidel volební kampaně, měl být Miloš Zeman, jeho volební tým a podporovatelé. Konkrétně pak byla namítána některá prohlášení na webových stránkách Miloše Zemana, inzerce v deníku Blesk, některé rozhovory do médií jako idnes.cz, aktualne.cz a také jeho výroky v televizních debatách.²⁸⁷

NSS svým rozhodnutím návrh zamítl, a to s následujícím odůvodněním. NSS v usnesení konstatoval, že pro to, aby mohlo být rozhodnuto o neplatnosti prezidentské volby, musely by být splněny tři základní body: 1) nezákonnost, 2) vztah mezi nezákonností a výsledkem volby, 3) dostatečná intenzita nezákonnosti. Aby byl splněn bod 3), pak by musela být nezákonnost takového stupně, že se lze důvodně domnívat, že nebýt této nezákonnosti, nebyl by dotyčný kandidát vůbec zvolen. V tomto směru se NSS odvolal na některá starší rozhodnutí svoje (např. usnesení NSS Vol 6/2004-12 ve věci stížnosti na volby do Evropského parlamentu), nebo některé nálezy Ústavního soudu (např. sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ve věci senátora J. Nádvorníka).²⁸⁸ Právě otázka

²⁸⁶ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 1

²⁸⁷ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 1

²⁸⁸ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 9

intenzity porušení pravidel volební kampaně ze strany M. Zemana se pak stala otázkou klíčovou.

NSS v usnesení do jisté míry relativizuje pojem slov „čestně a poctivě“ když uvádí, že při aplikaci těchto zákonem vymezených pojmů je třeba vycházet nejen z toho, jak jsou vnímány v běžném životě, ale je třeba přihlídnout také k tomu, že se jedná o prezidentskou kampaň, která je z podstaty věci vyhrocená a založená jak na pozitivní prezentaci sebe sama, tak na negativní prezentaci protikandidátů. S ohledem na to NSS konstatoval, že čest a poctivost nelze ztotožňovat s dobrými mravy podle soukromého práva, ani je nelze ztotožňovat s obecnou morálkou. Nedostatek etiky tak nečiní sám o sobě podle NSS takové jednání protiprávním, přičemž v tomto bodě odkázal na usnesení NSS Vol/45/2006-17, které opět odkazuje na klíčový nálezn ÚS ve věci J. Nádvořníka.²⁸⁹

NSS v usnesení uvádí, že jsou to především voliči, komu přísluší hodnotit volební kampaň jednotlivých kandidátů a jejich chování během ní. NSS by měl být pouze jakousi poslední instancí v případě, že se kampaň zjevně vymkne zákonem nastaveným pravidlům pro její provádění. V tomto směru tak NSS konstatuje, že není jeho úkolem sledovat jednotlivosti kampaně a posuzování každého kroku některé ze stran z hlediska etiky, vkusu apod. Naopak konstatuje, že ve volebním klání je třeba počítat i s poměrně ostrými souboji jednotlivých kandidátů, přičemž jako důležitou se jeví hlavně podmínka, aby kandidáti dostali prostor na jednotlivé útoky protistrany reagovat.²⁹⁰ S ohledem na výše uvedené NSS uvádí, že ačkoliv se řadě voličů mohly výroky M. Zemana zdát jako neetické a zavádějící, vzhledem k tomu že K. Schwarzenberg dostal možnost na ně reagovat, jedná se o souboj v rámci pravidel volební kampaně.²⁹¹

Kritičtější stanovisko zaujímá NSS k inzerátu v deníku Blesk dehonestujícímu K. Schwarzenberga. Zde konstatuje závažné porušení ZVPR ČR. Tento inzerát totiž podle NSS jednak vyšel v první den druhého kola prezidentské volby, jednak nebyl uveden jeho zadavatel a vposled v něm došlo k minimálně jednomu prokazatelně nepravdivému tvrzení, včetně několika dalších zavádějících, nebo spekulativních.²⁹² Byť byla tímto inzerátem porušena v podstatě veškerá pravidla dotýkající se volební kampaně, přesto

²⁸⁹ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 12

²⁹⁰ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 13

²⁹¹ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 14

²⁹² Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 15

konstatoval NSS nesplnění podmínky 3), a sice nedostatečnou intenzitu takového porušení. Toto rozhodnutí je poněkud překvapivé i z toho důvodu, že sám NSS uvedl, že deník Blesk každodenně „zasahuje výrazně více než 1 milion čtenářů“. Stejně tak NSS připustil, že K. Schwarzenberg neměl možnost na inzerát reagovat, neboť vyšel až v první den druhého kola voleb.²⁹³

NSS se v usnesení vyslovuje v souladu s názorem ÚS spíše pro uplatnění odpovědnosti toho, kde se porušení dopustil. V tomto směru totiž nutno konstatovat, že spojitost mezi M. Zemanem a zadavatelem inzerátu Vladimírem Zavadilem nebyla prokázána. Opačný postup, tedy případné zneplatnění voleb ke škodě jednoho z kandidátů, by NSS považoval za rozpor s principem přiměřenosti zásahu veřejné moci.²⁹⁴

Poté kdy NSS její stížnost zamítl, podala P. K. ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Ústavní soud se věcí zabýval a rozhodl nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/13, ze kterého budu dále vycházet.

Stěžovatelka P. K. zde nejen zopakovala argumentaci uvedenou již ve svém návrhu na zrušení voleb k NSS, ale rovněž zde podrobila kritice následné rozhodnutí NSS. Kritizuje zejména restriktivní přístup NSS, který podle ní znamená de facto jeho rezignaci na ochranu volné, rovné a svobodné soutěže politických sil ve smyslu čl. 22 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na čl. 5 Ústavy se má takový přístup přičítat základním demokratickým principům, kdy neposkytuje účinnou soudní ochranu dotčeným právům (čl. 36 Listiny). S ohledem na tuto kritiku pak P. K. navrhuje zrušení ustanovení § 35 odst. 2, 3, 4, 6 a 7 a § 66 odst. 2 ZVPR ČR, která považuje za nedemokratická, což plyne z jejich faktické nevymahatelnosti, z čehož má plynout jejich protiústavnost. Ve své stížnosti se vůbec zaměřuje na kritiku současných možností přezkumu, které připouštějí pouze přezkum následný.²⁹⁵

ÚS se vyrovnal s námitkami stěžovatelky na způsob vedení volební kampaně ze strany M. Zemana poměrně stroze, když prohlásil, že „*Nejvyšší správní soud důvody přijetí zamítavého usnesení řádně, přesvědčivě vyložil, přičemž tyto důvody lze označit za ústavně souladné*“. ÚS rovněž odmítl tvrzení, že přístup NSS rezignuje na vymahatelnost pravidel volební kampaně a podobně jako NSS odkázal na možné využití

²⁹³ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 16

²⁹⁴ Usnesení NSS Vol 27/2013 – 83 odst. 17

²⁹⁵ Nález Pl. ÚS 21/13 odst. 1

jiných prostředků k ochraně subjektivních práv, jež mohou být dotčena v průběhu volební kampaně. Jako příklad takových prostředků uvedl ÚS např. zkrácené řízení o tiskových opravách a omluvách, žalobu na ochranu osobnosti, nebo prostředky trestního práva. Důležitým však z hlediska ústavní stížnosti byl podle ÚS fakt, že se stěžovatelce nepodařilo relevantním způsobem prokázat zásah do jejich ústavně zaručených práv a svobod.²⁹⁶

Ústavní soud na základě výše uvedeného ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Stejný osud jako stížnost pak sledoval i akcesorický návrh na zrušení některých ustanovení ZVPR ČR.

16.4 Případ J. Š.

Podobně jako navrhovatelka P.K., i J.Š. se domáhala vydání rozhodnutí o neplatnosti voleb prezidenta republiky. NSS věc řešil usnesením Vol 44/2013 – 72, kterým návrh zamítnul a ze kterého budu následně vycházet.

Navrhovatel J.Š. tvrdí, že M. Zeman, členové jeho volebního štábu a další osoby jednající v jeho prospěch, soustavně porušovali v průběhu volební kampaně §35 ZVPR ČR, a to tak hrubým způsobem, že tato porušení mohla ovlivnit výsledek volby prezidenta.²⁹⁷ Podle navrhovatele byla kampaň zvláště ve svém závěru vystavěna na lživých tvrzeních, která odporovala dobrým mravům a nebezpečně zasáhla do společenského a občanského smíru. Kromě toho, tvrzení M. Zemana měla mít nacionalistický, šovinistický a xenofobní charakter, čímž mělo být zasaženo do základních práv a svobod garantovaných Listinou základních práv a svobod a také do demokratických základů České republiky.²⁹⁸ Navrhovatel namítá, že nečestnost a nepoctivost kampaně M. Zemana nespočívala pouze v jednotlivých krocích a lžích, ale především v jejich vzájemné provázanosti. Navrhovatel na tomto místě vyslovil obavu, že manipulativní techniky M. Zemana by se při akceptaci současného stavu mohly stát normou pro volby prezidenta v budoucnu²⁹⁹, což by vedlo k legitimizaci nečestných a nepoctivých metod coby přijatelných prostředků k dosahování politických cílů.³⁰⁰

²⁹⁶ Nález Pl. ÚS 21/13 odst. 3

²⁹⁷ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 2

²⁹⁸ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 3

²⁹⁹ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 4

³⁰⁰ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 20

Navrhovatel upozorňoval také na fakt, že někteří voliči nemají kvůli místu svého bydliště, míře dosaženého vzdělání, věku, nebo jiným sociálním okolnostem dostatečné prostředky pro srovnání a ověření jednotlivých informací. Neplatí proto předpoklad, že volič si na poskytované informace může udělat vlastní názor. Mimo to je podle navrhovatele problém i v tom, že ačkoliv kandidát má možnost se útokům bránit, pak tato obrana nemá z principu takovou sílu, neboť uvedení lži na pravou míru se zpravidla dostane jen minimální publicity oproti vyřčení lži samé.³⁰¹

Návrh J. Š. uvádí celkem dvanáct bodů, ve kterých se měl M. Zeman a jeho volební tým a podporovatelé dopustit porušení pravidel volební kampaně. Pro účely mé práce nepovažuji za nutné zabývat se všemi, neboť se jedná o porušení často stejného charakteru, kdy jednotlivá vyjádření M. Zemana mají zavádějící, nebo lživý charakter, nicméně podrobněji bych se věnoval uveřejnění inzerátu v deníku Blesk.

Celostránkový inzerát „NEVOLTE Karla Schwarzenberga“ byl podle J.Š. vydán bez uvedení zadavatele, byl v některých svých bodech nepravdivý, popř. zavádějící, kdy jeho poslední bod měl dokonce naplnit znaky šíření poplašné zprávy. Kromě toho je třeba vzít v úvahu, že deník Blesk má podle navrhovatele denní čtenost asi 1 300 000 čtenářů a co je zajímavé, podle výzkumu agentury STEM MARK měl M. Zeman ve druhém kole prezidentských voleb nasbírat nejvíce nových hlasů v sudetských oblastech severozápadních Čech.³⁰² To je pochopitelně důležité vzhledem k tomu, že inzerát, stejně jako některé předcházející výroky M. Zemana, se měly nepravdivě vyjadřovat o postojích K. Schwarzenberga dotýkajících se právě otázky Sudet, resp. rušení Benešových dekretů.³⁰³

Navrhovatel J.Š. byl přesvědčen, že výsledný rozdíl 10 % hlasů mezi kandidáty mohl být prokazatelně způsoben porušeními ZVPR ČR, ke kterým v průběhu kampaně došlo. Pro určení neplatnosti pak podle něho má s odkazem na znění § 66 odst. 2 ZVPR ČR dostačovat právě pouze možnost, nikoliv prokázaná skutečnost ovlivnění výsledků volby. Znění citovaného §66 odst. 2 je přitom následující: *Návrh na neplatnost volby prezidenta může podat navrhovatel, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby prezidenta.*³⁰⁴

³⁰¹ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 5

³⁰² Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 13

³⁰³ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 13

³⁰⁴ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 21

NSS v odpovědi na návrh J.Š. obecně rozvádí již v předešlém usnesení popsany princip pozitivní i negativní volební kampaně,³⁰⁵ stejně jako její specifickou vyostřenou atmosféru a s tím související snížené nároky na to, co lze a nelze považovat za čestné a poctivé. Důležité na argumentaci NSS je v tomto bodě však konstatování, že posláním NSS jakožto volebního soudu nemůže být zastávání pozice „monopolního ochránce korektnosti“ celého volebního procesu. Tento úkol dotýkající se i otázek práva správního, trestního či občanského přísluší podle NSS i jiným orgánům veřejné moci a je věcí kandidátů a voličů, aby se svojí aktivitou zasadili o férovost voleb. Uvedené konstatování NSS tak lze jednoznačně chápat jako výzvu těmto subjektům, aby případná porušení volební kampaně řešili především cestou trestně a občansko právní. Toto doporučení dává NSS s ohledem na to, že jeho jedinou pravomocí je v tomto případě rozhodnout o neplatnosti voleb, což je zásah, ke kterému lze přistoupit pouze ve výjimečných případech.³⁰⁶

NSS v usnesení opakuje klíčové prvky pro rozhodnutí o neplatnosti voleb a sice 1) nezákonnost, 2) příčinnou souvislost mezi nezákonností a výsledkem voleb a naposled 3) dostatečnou intenzitu nezákonnosti. Navíc však NSS na tomto místě výslovně připouští, že k prohlášení voleb za neplatné nemusí docházet jen v případě jedné intenzivní protizákonnosti, ale také možnou kulminací porušené méně závažných, v čemž dává navrhovateli za pravdu v jeho tvrzení o protiprávnosti kampaně M. Zemana jako souvisejícím celku.³⁰⁷

NSS zde dle mého soudu ještě zřetelněji než u návrhu P.K. připouští, že řada tvrzení M. Zemana se mnoha lidem mohla jevit jako nekorektní, demagogická a některá dokonce lživá. S výjimkou těch lživých však NSS zároveň připouští, že zákaz manipulativních praktik během volební kampaně by byl v podstatě nereálný a NSS by se stavěl do role arbitra slušnosti a etiky, což mu podle jeho názoru nepřísluší.³⁰⁸

Většinu z dvanácti vytykaných porušení ZVPR ČR odmítl NSS s tím, že K. Schwarzenberg mohl na nepravdivá či zkreslená tvrzení reagovat, což také činil.³⁰⁹ Jiná je však podle NSS situace zejména pokud jde o inzerát v deníku Blesk. NSS nakonec odmítl i tuto námitku s odkazem na nesplnění podmínky třetí, tedy podmínky dostatečné

³⁰⁵ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 36

³⁰⁶ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 37

³⁰⁷ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 38

³⁰⁸ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 40

závažnosti nezákonnosti, nicméně právě v tomto usnesení si dle mého soudu NSS ve své argumentaci do jisté míry protirečil. V usnesení totiž NSS výslovně uvádí: „*Jinak řečeno, v případech, kdy je namítána nekorektnost vedení kampaně některým z kandidátů, musí soud hodnotit nejen jednotlivé skutky (...) z hlediska jejich závažnosti a intenzity (...), nýbrž také z hlediska jejich načasování. Lze si tak – v obecné rovině – představit případy, kdy i protiprávní útoky menší intenzity mohou nabýt významu při hodnocení korektnosti kampaně jako celku, pokud jsou učiněny v době, kdy která kandidátovi fakticky znemožňuje na ně jakkoliv efektivně zareagovat*“.³¹⁰

Stejně tak NSS konstatuje, že „*Intenzita porušení volebního práva ve vztahu k inzerátu v deníku Blesk je bezesporu mimořádně velká*“, což opět dokládá odkazem na čtenost uvedeného deníku výrazně přesahující 1 milion čtenářů denně. Stejně tak připouští faktickou nemožnost K. Schwarzenberga na uvedený inzerát reagovat. V neposlední řadě také dodává, že zadavatelem byl (jak se později ukázalo), bývalý důstojník komunistické státní bezpečnosti, což byla podle NSS „*klíčová represivní složka zločinného komunistického režimu*“.³¹¹ Přes to přese všechno však NSS s odkazem na vysoký rozdíl v počtu odevzdaných hlasů pro oba kandidáty konstatuje, že tento inzerát nemohl změnit volební výsledky a proto není splněna podmínka dostatečné intenzity porušení pravidel kampaně.

³⁰⁹ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 42

³¹⁰ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 41

³¹¹ Usnesení NSS Vol 44/2013 – 72 odst. 44

Seznam zkratek

ARS	Agentura Republiky Slovinsko pro veřejnoprávní záznamy (evidence) a služby
CVK	Centrální volební komise (Litva)
CVÚ	Centrální volební úřad (Rumunsko)
ČSÚ	Český statistický úřad
Dodatek 1	Dodatek k ZVIR z 25. července 2011 (Irsko)
Dodatek 2	Dodatek k ZVIR z 28. července 2012 (Irsko)
EZ	Etický zákon č. 129/2011 (Chorvatsko)
EU	Evropská unie
LZPS	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
NVK	Národní volební komise (Chorvatsko, Polsko)
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad (univerzální napříč úpravami)
NS	Nejvyšší soud (univerzální napříč úpravami)
NSS	Nejvyšší správní soud (univerzální napříč úpravami)
OBSE	Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě
RVK	Republiková volební komise (Slovinsko)
NATO	Severoatlantická aliance
GRECO	Skupina států proti korupci
SVÚ	Spolkový volební úřad (Rakousko)
SDI	Státní daňový inspektorát (Litva)
SKV	Státní komise pro volby a kontrolu financování politických stran (Slovensko)
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní
SVKR	Státní volební komise (Česká republika)
TIZ	Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon)
ÚDS	Účetní dvůr (Slovinsko)
Ústava RK	Ústava č. 1/1930 (Rakousko)
Ústava IR	Ústava Irska ze dne 29. prosince 1937
Ústava LI	Ústava Litevské republiky ze dne 25. října 1992
Ústava PL	Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997
Ústava CY	Ústava Republiky Kypru z 16. srpna 1960
Ústava RU	Ústava Rumunska z 8. prosince 1991
Ústava SK	Ústava Slovenské republiky č. 460/ 1992 Sb.
Ústava PR	Ústava ze dne 25. dubna 1974 (Portugalsko)
Ústava FR	Ústava ze dne 3 června 1958 (Francie)
ÚS	Ústavní soud (univerzální napříč úpravami)
Ústava ČR	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Ústava BR	Ústavní zákon č. 56/13.07.1991, Ústava Bulharské republiky

ÚVK	Ústřední volební komise (Bulharsko)
VS	Vrchní soud (univerzální napříč úpravami)
VZBR	Volební zákon Bulharska č. 05/03/2014
VZBR-X	Volební zákon Bulharska č. 9/28.01.2011 (starý)
VZPL	Volební zákon č. 21/112 (Polsko)
VZFI	Volební zákon č. 714/ 1998 (Finsko)
VZFR	Volební zákon ve znění z 28. září 2014 (Francie)
Vyhláška	Vyhláška implementující ZVPFR (Francie)
FR	
ZVPR ČR	Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky
Ústava SL	Zákon č. 33/91 Ústava Slovinské republiky
ZFAVK	Zákon č. 334 ze 17 července 2006 o financování aktivit politických stran a volebních kampaní (Rumunsko)
Ústava	Zákon č. 56/1990 Ústava Chorvatské republiky
CHR	
Ústava FI	Zákon č. 731/1999, Ústava Finska
ZFK	Zákon o financování kandidatury č. 273/2009 (Finsko)
ZFPČ	Zákon o financování politické činnosti a volebních kampaní č. 24/2011 (Chorvatsko)
ZFPP	Zákon o financování politických stran a politických kampaní a o kontrole financování č. IX-2428 (Litva)
ZFPSV	Zákon o financování politických stran a volebních kampaní č. 19/2003 (Portugalsko)
ZNKÚFI	Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu č. 676/2000 (Finsko)
ZPVV	Zákon o podmínkách výkonu volebního práva č. 180/2014 Sb. (Slovensko)
ZPPVČP	Zákon o podpoře politické vzdělávací činnosti a publicistiky č. 369/1984 (Rakousko)
ZPSR	Zákon o politických stranách č. 56/2012 (Rakousko)
ZPSFI	Zákon o politických stranách č. 683/2010 (Finsko)
ZPVLI	Zákon o prezidentských volbách č. I-28 (Litva)
ZRTV	Zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání
ZVNR	Zákon o volbách do Národní rady č. 471/1992 (Rakousko)
ZVNR SK	Zákon o volbách do Národní rady Slovenské republiky č. 333/2004 Sb.
ZVSR SL	Zákon o volbách do Státního shromáždění č. 44/92 (Slovensko)
ZVPR SL	Zákon o volbách prezidenta republiky č. 39/92 (Slovensko)
ZVIR	Zákon o volbách z 15. 5. 1997 (Irsko)
ZVPV	Zákon o volbě prezidenta a viceprezidenta Kypru č. 37/1959
ZVPR ČR	Zákon o volbě prezidenta ČR
ZVPFR	Zákon o volbě prezidenta republiky 62-1992 z 6. listopadu 1962

	(Francie)
ZVPCH	Zákon o volbě prezidenta republiky č. 22/1992 (Chorvatsko)
ZVPR PR	Zákon o volbě prezidenta republiky č. 319-A/76 (Portugalsko)
ZVPPL	Zákon o volbě prezidenta republiky č. 67/398 (Polsko)
ZVPRU-X	Zákon o volbě prezidenta Rumunska (starý)
ZVPRU	Zákon o volbě prezidenta Rumunska č. 370 z 20 září 2004
ZVPIR	Zákon o volbě prezidenta z 27. listopadu 1993 (Irsko)
ZVSP	Zákon o volbě spolkového prezidenta č. 57/1971 (Rakousko)
ZVRK SL	Zákon o volební a referendové kampani č. 41/07 (Slovinsko)
ZVK	Zákon o volební kampani č. 181/2014 (Slovensko)
ZZVP	Zákon o způsobu volby prezidenta, lidovém hlasování a jeho odvolání č. 46/1999 Sb. (Slovensko)

Seznam příloh:

Příloha č. 1 Schéma rozboru + Česká republika	194
Příloha č. 2 Bulharsko	220
Příloha č. 3 Finsko	236
Příloha č. 4 Francie	244
Příloha č. 5 Chorvatsko	249
Příloha č. 6 Irsko	261
Příloha č. 7 Kypr	272
Příloha č. 8 Litva	277
Příloha č. 9 Polsko	295
Příloha č. 10 Portugalsko	307
Příloha č. 11 Rakousko	317
Příloha č. 12 Rumunsko	328
Příloha č. 13 Slovensko	339
Příloha č. 14 Slovinsko	353
Příloha č. 15 Judikatura - navrhování kandidátů	366
Příloha č. 16 Judikatura - etická pravidla kampaně	386

Seznam tabulek:

Tabulka 1: požadavky na kandidáty:	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 2: délka mandátu	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 3: typ volby a subjekt vyhlašující volbu	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 4: subjekt vyhlašující volbu	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 5: přípuštění občanských kandidátů.....	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 6: podíl vyžadovaných podpisů	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 7: volební kauce	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 8: údaje o dárcích.....	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 9: institucionální navrhovatelé.....	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 10: čistě-institucionální navrhovatelé	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 11: občansko-institucionální navrhovatelé	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 12: opravné prostředky proti odmítnutí kandidátní listiny	Error! Bookmark not defined.
not defined.	
Tabulka 13: počty kandidátů při posledních volbách	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 14: subjekty odpovědné za financování.....	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 15: předmět daru	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 16: zakázané typy darů	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 17: ostatní zakázané typy	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 18: maximální výše darů od jednoho subjektu .	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 19: příspěvky ze státního rozpočtu	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 20: pojem výdaje na kampaň	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 21: rozhodné období pro výdaje	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 22: maximální výše výdajů	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 23: výdaj na voliče.....	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 24: volební účty	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 25: následná kontrola	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 26: povinnost auditu	Error! Bookmark not defined.
Tabulka 27: zákaz volební kampaně.....	Error! Bookmark not defined.

Seznam literatury

1. 50. léta Ministerstvo národní bezpečnosti - ministerstvo strachu. Totalita.cz [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.totalita.cz/50/50_01_015.php
2. AALTONEN, Jussi. MINISTRY OF JUSTICE. *Elektronická komunikace*. 2013.
3. AALTONEN, Jussi. MINISTRY OF JUSTICE. *Elektronická komunikace*. 2014.
4. AJPES. AJPES [online]. 2014 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: <http://www.ajpes.si/?language=slovene>
5. ANTOŠ, Marek. Marek Antoš: Okamurova stížnost o něco vážněji. Jiné právo [online]. 2012 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/12/marek-antos-okamurova-ustavni-stiznost.html>
6. APOGEO. Zpráva z přezkoumání veškerého účetnictví všech devíti kandidátů na funkci prezidenta republiky a přezkoumání, zda financování volební kampaně kandidátů na funkci prezidenta proběhlo v souladu s pravidly podle zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky) a v souladu s právními předpisy upravujícími oblast účetnictví. Praha, 2013.
7. BIEZEN, Ingrid van. Financement des partis politiques et des campagnes électorales: lignes directrices. Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe, 2003. ISBN 92-871-5355-8.
8. BONNARD, Maryvonne. La France a la loupe: The presidential election. 2003.
9. BRAU, Lionel. CONSEIL CONSTITUTIONNEL. *Elektronická komunikace*. Paris, 2013.
10. BRENK, Nataša. URAD PREDSEDNIKA REPUBLIKE SLOVENJE. *Elektronická komunikace*. 2013.

11. CAMPOS, Diogo. UNIVERSITY OF COIMBRA. *Elektronická komunikace*. 2014.
12. CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Press release: The Constitutional council and the presidential election. 2012.
13. CONSTITUTIONAL COUNCIL. The Constitutional council's duties relating to the presidential election. 2014.
14. COUNCIL OF EUROPE COMITEE OF MINISTERS. Recommendation 2003(2004). 2003.
15. COUNCIL OF EUROPE. GRECO Evaluations [online]. 2014 [cit. 2015-01-09].
Dostupné z:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
16. Czech POINT. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Czechpoint [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z:
<http://www.czechpoint.cz/web/?q=node/22>
17. DEBNÁR, Ján. Prezidentské voľby 2014: O palác sa pobijú 14 kandidáti. *Aktuality.sk* [online]. 2014 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z:
<http://www.aktuality.sk/clanok/243449/prezidentske-volby-2014-kandidati-bardos-behyl-carnogursky-fico-fischer-hrusovsky-kiska-knazko-martinocko-melnik-mezenska-osusky-prochazka-simko/>
18. Dokumenty OBSE. MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČR. Stálá mise České republiky při OSN, OBSE a ostatních mezinárodních organizacích ve Vídni [online]. [cit. 2015-01-09]. Dostupné z:
http://www.mzv.cz/mission.vienna/cz/organizace_v_pusobnosti_mise/obse/cr_v_obse/index.html
19. DRŽAVNO IZBORNO POVJERENSTVO REPUBLIKE HRVATSKE. Guidelines for Election Campaign Financing Presidential Election. 2014.
20. Election of the President of the Republic 2012. In: *Ministry of Justice, Finland*

[online]. 2011 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://oikeusministerio.fi/en/index/currentissues/tiedotteet/2011/12/tasavallanpresidentinvaalivuon.html>

21. Elections. Election Guide: Democracy assistance & election news [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>
22. ENVIRONMENT, COMMUNITY AND LOCAL GOVERNMENT. How The President is Elected. 2013
23. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) AND OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR). joint opinion on the draft election code of bulgaria. Venice, 2014.
24. GOGOV, Mincho. APIS. *Elektronická komunikace*. 2013.
25. GRECO. Addendum to the Second Compliance Report on Slovenia “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** “Transparency of Party Funding” Strasbourg, 2014
26. GRECO. Compliance Report on Bulgaria “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** “Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2012.
27. GRECO. Compliance Report on Croatia “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** “Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2011. str. 5
28. GRECO. Compliance Report on Cyprus “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** “Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2013.
29. GRECO. Compliance Report on Finland “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** “Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2009.
30. GRECO. Compliance Report on France “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** “Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2011.
31. GRECO. Compliance Report on Ireland “Incriminations (ETS 173 and 191,

- GPC 2)**** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2011.
32. GRECO. Compliance Report on Lithuania ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)**** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2011.
 33. GRECO. Compliance Report on Poland ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)**** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2010.
 34. GRECO. Compliance Report on Portugal ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)**** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2012.
 35. GRECO. Compliance Report on Romania ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)**** ”Transparency of Party Funding”. Strasbourg, 2012
 36. GRECO. Compliance Report on the Slovak republik ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)**** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2010.
 37. GRECO. Compliance Report on Slovenia ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)**** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2010.
 38. GRECO. Dodatok k Druhej Správe o plnení odporúčaní Slovenskej republiky: Tresnosprávna úprava (ETS 173 a 191, GPC 2). Transparentnosť financovania politických strán. Štrasburg, 2014.
 39. GRECO. Druhá príbežná správa o plnení odporúčaní Slovenskej republiky (ETS 173 a 191, GPC 2)****Transparentnosť financovania politických strán“. Štrasburg, 2011.
 40. GRECO. Druhá správa o plnení odporúčaní Slovenskej republiky (ETS 173 a 191, GPC 2)****Transparentnosť financovania politických strán“. Štrasburg, 2012.
 41. GRECO. Evaluation Report on Austria on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2011.
 42. GRECO. Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party fading (Theme

- II)”.Strasbourg, 2010.
43. GRECO. Evaluation Report on Croatia on Transparency of party funding: (Theme II). Strasbourg, 2009.
 44. GRECO. Evaluation Report on Cyprus Transparency of party fading (Theme II)”.Strasbourg, 2011.
 45. GRECO. Evaluation Report on Finland Transparency of party fading (Theme II)”.Strasbourg, 2007.
 46. GRECO. Evaluation Report on France Transparency of party fading (Theme II)”.Strasbourg, 2009.
 47. GRECO. Evaluation Report on Ireland Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009.
 48. GRECO. Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2009
 49. GRECO. Evaluation Report on Poland on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2008
 50. GRECO. Evaluation Report on Portugal on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2010.
 51. GRECO. Evaluation Report on Romania on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2010
 52. GRECO. Evaluation Report on Slovak republic on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2010.
 53. GRECO. Evaluation Report on Slovenia on Transparency of Party Funding: (Theme II). Strasbourg, 2007.
 54. GRECO. Hodnotící zpráva České republiky ??transparentnost financování

politických stran“ (Téma II)”. Štrasburk, 2011.

55. GRECO. Interim Compliance Report on France ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2013.
56. GRECO. Interim Compliance Report on Portugal ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2013.
57. GRECO. Interim Compliance Report on Slovenia ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2013.
58. GRECO. Pribežná správa o plnení odporúčaní Slovenskej republiky (ETS 173 a 191, GPC 2)***Transparentnosť financovania politických strán“. Štrasburg, 2012.
59. GRECO. Průběžná zpráva o plnění doporučení Českou republikou: "Inkriminace (ETS 173 a 191, vůdčí princip 2)***„Transparentnost financování politických stran". Štrasburk, 2013.
60. GRECO. Second Compliance Report on Bulgaria ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2014.
61. GRECO. Second Compliance Report on Croatia ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2013.
62. GRECO. Second Compliance Report on Finland ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2011.
63. GRECO. Second Compliance Report on Ireland ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2013.
64. GRECO. Second Compliance Report on Lithuania ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2013.
65. GRECO. Second Compliance Report on Poland ”Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)”*** ”Transparency of Party Funding”.Strasbourg, 2012.

66. GRECO. Second Compliance Report on Slovenia "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*** "Transparency of Party Funding". Strasbourg, 2012.
67. GRECO. Správa o plnení odporúčaní Slovenskej republiky Trestnosprávna úprava (ETS 173 a 191, GPC 2)***Transparentnosť financovania politických strán". Štrasburg, 2010.
68. GRECO. Správa z hodnotenia Slovenskej republiky na tému transparentnosť financovania politických strán: Téma II. Štrasburg, 2008.
69. GRECO. Tretia priebežná správa o plnení odporúčaní v Slovenskej republike (ETS 173 a 191, GPC 2)***Transparentnosť financovania politických strán". Štrasburg, 2013.
70. GRECO. Zpráva o plnění doporučení Česká republika: "Inkriminace (ETS 173 a 191, vůdčí princip 2)"***„Transparentnost financování politických stran". Štrasburk, 2013.
71. HACLER, Tina. Predsedniške volitve 2012: DVK: Pahor 40,00 %, Türk 35,84 %, Zver 24,16 %!. *Predsedniške volitve 2012* [online]. 2012 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z: <http://www.rtv slo.si/predsedniske-volitve-2012/dvk-pahor-40-00-tuerk-35-84-zver-24-16/295603>
72. HAMŽOVÁ, Veronika. Komparace volebního systému Malty a Irska s důrazem na jeho psychologické účinky. Brno, 2007. Bakalářská práce. masarykova univerzita v brně fakulta sociálních studií Katedra politikologie. Vedoucí práce Jakub Šedo.
73. HASBOURN, David. DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, Community & Local Government. *Dopis*. Dublin, 2013.
74. HATZIMIHAİL, Nikitas E. cyprus as a mixed legal system. *Journal of civil law studies*. č. 6.
75. HLAVÁČEK, Karel. Parlamentní institut. Vztah Kyperské republiky a Turecka.

2012.

76. HOLUŠA, Lubomír. KGB. Novinky.cz [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://tema.novinky.cz/kgb>
77. HOLÝ, Karel. Problematika přímé volby prezidenta v zemích střední Evropy. Plzeň, 2013. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni Fakulta filosofická Katedra politologie a mezinárodních vztahů. Vedoucí práce Petr Jurek.
78. HOUSES OF THE OIREACHTAS. Dáil Éireann [online]. 2014 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://www.oireachtas.ie/parliament/about/dail/>
79. IAACA. Rule of law and anticorruption: challenge and opportunity. Panama city, 2013.
80. IBSON, David. Funding scandal taints Finland's reputation. *Financial Times* [online]. 2008 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/054fd33a-3679-11dd-8bb8-0000779fd2ac.html#axzz3KGIXAaY6>
81. Informace o kandidátech, kteří ve volbě prezidenta republiky kandidují. INFORMACE O KANDIDÁTECH, kteří ve volbě prezidenta republiky kandidují. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2012 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-kandidatech-kteri-ve-volbe-prezidenta-republiky-kandiduji.aspx>
82. JENŠOVSKÝ, Petr. *Prezidentské a parlamentní volby ve Francii v roce 2012*. Benešov, 2012. Diplomová práce. MASARYKOVA UNIVERZITA FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ Katedra politologie. Vedoucí práce : Mgr. Michal Pink, Ph.D.
83. JOZIC-HEKOVIC, Aleksandra. Republic of croatia state electoral commission of the republic of croatia. Dopis 1. Zagreb, 2013
84. JOZIC-HEKOVIC, Aleksandra. Republic of croatia state electoral commission

of the republic of croatia. Dopis 2. Zagreb, 2013

85. KACZOR, Jan. Mluvíte jako Sudeťák, řekl Zeman Schwarzenbergovi. Lidovky.cz [online]. 2013 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.lidovky.cz/aplausy-buceni-a-skandovani-duel-zeman-schwarzenberg-na-prime-pripomina-ring-1wa-/zpravy-domov.aspx?c=A130118_212137_ln_domov_jkz
86. KELLY, Carol. THE SUPREME COURT OF IRELAND. *Elektronická komunikace*. Dublin, 2014.
87. KIK INFO. Минимална работна заплата за страната по години в лева. 2015. Dostupné z: http://www.kik-info.com/useful_info/mrz.php
88. KOLÁŘ, Petr, Štěpán PECHÁČEK, Jindřiška SYLLOVÁ, Julie DAŇKOVÁ, Martin KUBA a Jan NĚMEC. Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států, 2003.
89. KUNŠTÁT, Daniel. Podpora prezidentských kandidátů v prosinci 2012. Sociologický ústav AV ČR [online]. 2012 [cit. 2015-01-12]. Dostupné z: <http://cvvm.soc.cas.cz/volby-a-strany/podpora-prezidentskych-kandidatu-v-prosinci-2012>
90. Lithuania Average Monthly Wages: 2000-2015. Trading Economics [online]. 2014 [cit. 2015-01-05]. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/lithuania/wages>
91. LUTIŠAN, Vojtěch. Volba prezidenta republiky v české republice. 2009. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity Katedra ústavního práva a politologie.
92. MACHOVÁ, Martina Machová, Jan NĚMEC a Tereza ŠÍDLOVÁ. Dva Američané a Švýcar chtějí na Hrad. Občanství neřeší. Aktuálně.cz [online]. 2012 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/dva-americane-a-svycar-chteji-na->

hrad-obcanstvi/neresi/r~i:article:744985/

93. MANDÁTOVÝ A IMUNITNÍ VÝBOR SENÁTU. Závěrečná zpráva MIV k přezkoumání dodržení pravidel financování volební kampaně kandidátů na funkci prezidenta: (podle zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů - zákon o volbě prezidenta republiky). 2013. str. 5
94. MAREK, Jaromír. Když partyzáni vylézali z oděských katakomb, museli se nalíčit. I tak šlo o nerovný boj. Český rozhlas [online]. 2014 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/radiozurnal/zzz/_zprava/kdyz-partyzani-vylezali-z-odeskych-katakomb-museli-se-nalicit-i-tak-slo-o-nerovny-boj--1375618
95. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. Statistiky: Počty obyvatel v obcích [online]. 2014 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>
96. MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Francie: Základní informace o teritoriu [online]. 2014 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/francie/
97. MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, 331 s. ISBN 8072016393.
98. MOUZOURA, Maria Panteli. CHRYSSES DEMETRIADES. *Elektronická komunikace*. Limassol, 2014.
99. Nationalrat repariert Briefwahl: Nur FPÖ unterstützt Änderungsgesetz teilweise nicht. DerStandard.at [online]. 2011 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://derstandard.at/1308186157045/Nationalrat-repariert-Briefwahl>
100. Nejsme schopni sami prověřit financování boje o Hrad, řekli senátoři. [online]. 2013 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/imunitni-vybor-senatu-neni-schopen-overit-financovani-prezidentskych-kampani-198-/domaci.aspx?c=A130228_162402_domaci_kop

101. NĚMEC, Jan a Jindřiška SYLLOVÁ. Parlamentní institut. Přímá volba prezidenta v ústavách států EU. 2008.
102. NĚMEC, Jan a Martin KUTA. Parlamentní institut. Vliv zavedení přímé volby prezidenta na politický systém. 2009.
103. NĚMEC, Jan a Vojtěch DRAHORÁD. Parlamentní institut. Úprava financování politických stran a volebních kampaní ve vybraných státech Evropské unie. 2007.
104. NĚMEC, Jan, Klára KABICKÁ a Pavla TICHÁ. Parlamentní institut. Financování přímé volby prezidenta ve vybraných zemích. 2011.
105. NKGB. Encyclopaedia Britannica [online]. [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/416642/NKGB>
106. OBSE. Česká republika Prezidentské volby 11.-12. ledna 2013: OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb. Varšava, 2013.
107. Od 29. prosince začne ČT vysílat spoty prezidentských kandidátů. Česká televize [online]. 2012 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media-it/207838-od-29-prosince-zacne-ct-vysilat-spoty-prezidentskych-kandidatu/>
108. Okamura: Šimíčkovy lži mě ženou k ÚS. Dlouhý tam nemíří Velikost tex. CT24 [online]. 2012 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/207844-okamura-simickovy-lzi-me-zenou-k-us-dlouhy-tam-nemiri/>
109. OSCE/ODIHR. France Presidential Election 22 April and 6 May 2012: osce/odihhr needs assessment mission report. Warsaw, 2012.
110. OSCE/ODIHR. Republic of Austria Presidential Election 25. April 2010: osce/odihhr needs assessment mission report. Warsaw, 2010.

111. OSCE/ODIHR. Republic of Bulgaria: early parliamentary elections 12 May 2013. Warsaw, 2013.
112. OSCE/ODIHR. Republic of Bulgaria: presidential and municipal elections 23 and 30 October 2011. Warsaw, 2012.
113. OSCE/ODIHR. Republic of Cyprus Presidential Election 17. February 2013: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2013.
114. OSCE/ODIHR. Republic of Finland Presidential Election 22 January 2012: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2011.
115. OSCE/ODIHR. Republic of Lithuania Presidential Election 11-13. February 2014: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2014.
116. OSCE/ODIHR. Romania Presidential Election 22 November and 6 December 2009: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2010.
117. OSCE/ODIHR. The Slovak Republik Presidential Election 3. April 2004: osce/odihr needs assessment mission report. Warsaw, 2004.
118. PAPAPOULOS, Thomas. EUROPEAN UNIVERSITY OF CYPRUS. *Elektronická komunikace*. Nicosia, 2014.
119. Participating States. OSCE. OSCE [online]. 1995-2015 [cit. 2015-01-09]. Dostupné z: <http://www.osce.org/states>
120. PECHÁČEK, Štěpán a Petr KOLÁŘ. Parlamentní institut. Volební systémy ve vybraných zemích Evropy. 2002 (aktualizace 2008).
121. PEROTINO, Michel. Prezident republiky ve Francii. 2007. Dostupné z: <http://www.kpes.upol.cz/besmart/modules/courses/files/10.pdf>
122. Płaca minimalna w 2015 r. Infor.pl: prawo [online]. 2015 [cit. 2015-01-11]. Dostupné z: <http://www.infor.pl/prawo/zarobki/wysokosc-zarobkow/694650,Placa-minimalna-w-2015-r.html>

123. Ποεδρικές Εκλογές 2013. *Eklogika: by freeideas* [online]. 2013 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: http://www.eklogika.gr/page/cyprus_elections_2013/proedrikes-ekloges-kyprou-2013-apotelesmata
124. Presidential Election 2011: Information Note for Candidates. 2011.
125. Presidential Election in Ireland. [online]. 2011 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/national_elections/presidential_election.html
126. Presidente da República - 23/01/2011: Informação Detalhada - Resultados Nacionais. COMISSAO NACIONAL DE ELEICOES. *Resultado Eleitorais* [online]. 2011 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z: <http://eleicoes.cne.pt/vector/detalhe.cfm?eleicao=pr&dia=23&mes=01&ano=2011&codreg=0&local=0>
127. PREUSS, Ondřej. Přímá volba prezidenta jako esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii?. In: KUDRNA, Jan. Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby. Praha: Karolinum, 2012, s. 151-163. ISSN 0323-0619.
128. Profiles: 2012 French presidential election candidates. *BBC News Europe* [online]. 2012 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://www.bbc.com/news/world-europe-16730494>
129. RIBEIRO, Luís Reis. Governo congela indexante de apoios sociais. DN.ECONOMIA [online]. 2013 [cit. 2015-01-11]. Dostupné z: http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=3478113&seccao=Dinheiro%20Vivo.
130. RICHIE, Rob. Irish presidential election with instant runoff voting: Voter choice without "spoilers". *Fair Vote: The Centre for Voting and Democracy* [online]. 2011 [cit. 2015-01-15]. Dostupné z: <http://www.fairvote.org/research-and->

[analysis/blog/irish-presidential-election-with-instant-runoff-voting/](#)

131. ROMANIA BIROUL ELECTORAL CENTRAL. PROCES VERBAL: Privind rezultatul votarii pentru alegerea prezidentului romaniei. 2014.
132. ROMANIA MINISTERUL JUSTITIEI. Annual report on the implementation of the national anticorruption strategy 2012-2015: Privind rezultatul votarii pentru alegerea prezidentului romaniei. 2013.
133. ROMANIAN ACADEMIC SOCIETY. Dirty presidential elections under way in romania. Bucharest, 2014.
134. Rovana Plumb: Salariul minim pe economie va fi de 975 lei, de la 1 ianuarie 2015. AGERPRES [online]. 2014 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: <http://www.agerpres.ro/economie/2014/12/09/rovana-plumb-salariul-minim-pe-economie-va-fi-de-975-lei-de-la-1-ianuarie-2015-14-16-07>
135. SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY MANDÁTOVÝ A IMUNITNÍ VÝBOR. 12. usnesení přijaté per rollam dne 9. srpna 2013. 2013.
136. SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY MANDÁTOVÝ A IMUNITNÍ VÝBOR. 5. usnesení z 2. schůze konané dne 26. února 2013. 2013.
137. SCHWARZENBERG, Karel. Z tisku. Schwarzenberg, Karel. Oficiální stránky Karla Schwarzenberga [online]. 2007 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.karelschwarzenberg.cz/rozhovor-pro-casopis-instinkt.html>
138. SCHWARZENBERG, Karel. Z tisku. Schwarzenberg, Karel. Oficiální stránky Karla Schwarzenberga [online]. 2007 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.karelschwarzenberg.cz/rozhovor-pro-casopis-instinkt.html>
139. STANDARDS IN PUBLIC OFFICE COMMISSION. Guidelines [Candidates and Election agents] for the Presidential Election 2011. 2011.
140. Státy proti korupci - GRECO. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2015 [cit. 2015-01-09]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/staty-proti->

korupci-greco.aspx

141. Těsné hlasování NSS dává uchazečům o Hrad naději u Ústavního soudu Zdroj: http://zpravy.idnes.cz/odlisne-stanovisko-nss-u-prezidentskych-kandidatu-fx4-/domaci.aspx?c=A121214_164519_domaci_klm. [online]. 2012 [cit. 2015-01-14]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/odlisne-stanovisko-nss-u-prezidentskych-kandidatu-fx4-/domaci.aspx?c=A121214_164519_domaci_klm
142. TOFFL, Václav. Prezidentské volby ve Francii. Kroměříž, 2008. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, fakulta sociálních studií, katedra politologie. Vedoucí práce Michal Pink.
143. Trest za inzerát proti Schwarzenbergovi: advokátovi snížili pokutu. Týden.cz [online]. 2014 [cit. 2015-01-13]. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/trest-za-inzerat-proti-schwarzenbergovi-advokatovi-snizili-pokutu_318148.html#.VLVAdntfQcF
144. TUCHMAN, Gary. CNN investigation: Obama born in U.S. CNN [online]. 2011 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://edition.cnn.com/2011/POLITICS/04/25/birthers.obama.hawaii/>
145. Unabhängiger Parteien-Transparenz-Senat. In: *Bundeskanzleramt Österreich* [online]. 2015 [cit. 2015-01-17]. Dostupné z: <https://www.bka.gv.at/site/7868/default.aspx>
146. VASEK, Jan. EMBASSY OF PORTUGAL IN PRAGUE. *Elektronická komunikace*. 2013.
147. VENICE COMMISSION AND OSCE/ODIHR. Joint opinion on the draft Election Code of Bulgaria. Strasbourg, 2014. str. 9
148. Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: 2009. č. 747. str. 8
149. Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů

- (zákon o volbě prezidenta republiky), str. 51. In: sněmovní tisk č. 613. 2012.
150. Vládní návrh zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky). In: sněmovní tisk č. 613. 2012. str. 58
151. Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11.01. – 12.01.2013. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Volby.cz [online]. 2012 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/prez2013/pe2?xjazyk=CZ>
152. Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11.01. – 12.01.2013. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Volby.cz [online]. 2012 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/prez2013/pe2?xjazyk=CZ>
153. VORLOVÁ, Kateřina. Proměna postavení finského prezidenta. *Acta Politologica*. 2010, č. 2.
154. WENDA, Gregor. FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR REPUBLIC OF AUSTRIA. *Elektronická komunikace*. 2013.
155. What is GRECO?. In: Council of Europe [online]. 2014 [cit. 2015-01-09]. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp
156. Wyniki głosowania. PANSTOWA KOMISJA WYBORCZA. *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. 2010 [cit. 2015-01-18]. Dostupné z: <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT1/PL/WYN/W/index.htm>
157. ZAICEVIENĚ, Ramunė. OFFICE OF THE GOVERNMENT. *Elektronická komunikace*. 2013.
158. ŽELINSKÁ, Jana. MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SR. *Elektronická komunikace*. 2013.
159. ŽIŽKOVÁ, Markéta. Zeman opírá útok na Schwarzenberga o článek antisemitského publicisty. *Lidovky.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-01-13].

Dostupné z: http://www.lidovky.cz/zeman-opira-utoky-na-schwarzenberga-o-clanek-antisemitskeho-publicisty-1o1-/zpravy-domov.aspx?c=A130121_135604_ln_domov_ziz

Seznam použitých legislativních dokumentů

1. Etický zákon č. 129/2011 (Chorvatsko)
2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
3. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
4. Ústava č. 1/1930 (Rakousko)
5. Ústava Irska ze dne 29. prosince 1937
6. Ústava Litevské republiky ze dne 25. října 1992
7. Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997
8. Ústava Republiky Kypru z 16. srpna 1960
9. Ústava Rumunska z 8. prosince 1991
10. Ústava Slovenské republiky č. 460/ 1992 Sb.
11. Ústava ze dne 25. dubna 1974 (Portugalsko)
12. Ústava ze dne 3 června 1958 (Francie)
13. Ústavní soud (univerzální napříč úpravami)
14. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
15. Ústavní zákon č. 56/13.07.1991, Ústava Bulharské republiky

16. Ústřední volební komise (Bulharsko)
17. Volební zákon Bulharska č. 05/03/2014
18. Volební zákon Bulharska č. 9/28.01.2011 (starý)
19. Volební zákon č. 21/112 (Polsko)
20. Volební zákon č. 714/ 1998 (Finsko)
21. Volební zákon ve znění z 28. září 2014
22. Vyhláška implementující ZVPFR (Francie)
23. Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky
24. Zákon č. 33/91 Ústava Slovinské republiky
25. Zákon č. 334 ze 17 července 2006 o financování aktivit politických stran a volebních kampaní (Rumunsko)
26. Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon)
27. Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon)
28. Zákon č.150/2002 Sb, Soudní řád správní
29. Zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání
30. Zákon č. 56/1990 Ústava Chorvatské republiky
31. Zákon č. 731/1999, Ústava Finska
32. Zákon č. XIP-3600(2), Přestupkový zákon (Litva)
33. Zákon o financování kandidatury č. 273/2009 (Finsko)
34. Zákon o financování politické činnosti a volebních kampaní č. 24/2011

(Chorvatsko)

35. Zákon o financování politických stran a politických kampaní a o kontrole financování č. IX-2428 (Litva)
36. Zákon o financování politických stran a volebních kampaní č. 19/2003 (Portugalsko)
37. Zákon o minimální mzdě z 10. října 2002 (Polsko)
38. Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu č. 166/1993 Sb. (Česká republika)
39. Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu č. 676/2000 (Finsko)
40. Zákon o podmínkách výkonu volebního práva č. 180/2014 Sb. (Slovensko)
41. Zákon o podpoře politické vzdělávací činnosti a publicistiky č. 369/1984 (Rakousko)
42. Zákon o politických stranách č. 56/2012 (Rakousko)
43. Zákon o politických stranách č. 683/2010 (Finsko)
44. Zákon o prezidentských volbách č. I-28 (Litva)
45. Zákon o volbách do Národní rady č. 471/1992 (Rakousko)
46. Zákon o volbách do Národní rady Slovenské republiky č. 333/2004 Sb.
47. Zákon o volbách do Parlamentu České republiky č. 247/1995 Sb.
48. Zákon o volbách do Státního shromáždění č. 44/92 (Slovinsko)
49. Zákon o volbách prezidenta republiky č. 39/92 (Slovinsko)
50. Zákon o volbách z 15. 5. 1997 (Irsko)
51. Zákon o volbě prezidenta a viceprezidenta Kypru č. 37/1959

52. Zákon o volbě prezidenta ČR
53. Zákon o volbě prezidenta republiky 62-1992 z 6. listopadu 1962 (Francie)
54. Zákon o volbě prezidenta republiky č. 22/1992 (Chorvatsko)
55. Zákon o volbě prezidenta republiky č. 319-A/76 (Portugalsko)
56. Zákon o volbě prezidenta republiky č. 67/398 (Polsko)
57. Zákon o volbě prezidenta Rumunska (starý)
58. Zákon o volbě prezidenta Rumunska č. 370 z 20 září 2004
59. Zákon o volbě prezidenta z 27. listopadu 1993 (Irsko)
60. Zákon o volbě spolkového prezidenta č. 57/1971 (Rakousko)
61. Zákon o volební a referendové kampani č. 41/07 (Slovinsko)
62. Zákon o volební kampani č. 181/2014 (Slovensko)

Abstrakt

Práce se zabývá novelizací právní úpravy volby prezidenta České republiky z roku 2012. Tato novelizace zavedla přímou volbu prezidenta, což pro české právo představuje historický milník. Nová úprava však byla přijímána ve spěchu a trpí mnoha nedostatky, což se projevilo i při první přímé volbě prezidenta v roce 2013.

Hlavním cílem práce je tak popis problematických míst nové zákonné úpravy a hledání jejich řešení. Práce se přitom zabývá čtyřmi hlavními tématy. Jde o 1) základní úpravu voleb, 2) proces navrhování kandidátů, 3) financování kampaně a 4) etické aspekty kampaně. Za účelem hledání vhodných řešení byla v práci provedena komparace právních úprav 14 zemí Evropské unie s přímou volbou prezidenta. Konkrétně jde o následující země: Česká republika, Bulharsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Irsko, Kypr, Litva, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko. Vedle výsledků komparace vychází práce také ze zpráv skupiny GRECO, OBSE a příslušné judikatury českých soudů.

Závěry mé práce jsou, že česká úprava volby prezidenta splňuje všechny demokratické standardy. Zároveň však obsahuje mnoho chyb. Zejména otázka financování a etických aspektů kampaně je řešena zcela nedostatečně. Mám obavu, že stávající úprava povede ke kampaním, jako byla ta v roce 2013. Tedy kampaním, které budou díky své vyhrocenosti a netransparentnosti schopné opětovně velmi silně rozdělovat celou společnost. A právě rozdělení společnosti považuji za největší problém spojený s volbou prezidenta v České republice.

Klíčová slova

volba prezidenta, přímá volba, volba prezidenta v EU, registrace kandidátů, financování kampaně, etika kampaně

Abstract

The dissertation deals with a constitutional amendment (2012) to the Czech legislation of the presidential election. The amendment introduced an election of the president through a popular vote, which was a historical milestone for the Czech legal system. However, the new adjustment was adopted in haste and evinces many deficiencies; that was proven in the 2013 presidential election.

Therefore, the aim of the dissertation is to describe problematical parts of the new legal adjustment and find some possible solutions. The main topics are as follows: 1) modification of the basic concepts of the election system, 2) candidate nomination process, 3) election campaign funding and 4) ethical aspects of the election campaign. A comparison of legal adjustments of 14 EU countries with the direct presidential election (the Czech Republic, Bulgaria, Finland, France, Croatia, Ireland, Cyprus, Lithuania, Poland, Portugal, Austria, Romania, Slovakia and Slovenia) was done, in order to find appropriate solutions. Apart from the results of comparison, the dissertation is based on reports by GRECO, OSCE and the corresponding Czech judicature.

In conclusion, the Czech adjustment of the presidential election meets every democratic principle, but, at the same time, contains many mistakes. Especially the queries of “election campaign funding” and “ethical aspects of the election campaign” are completely insufficiently dealt with. I am fearful of the current adjustment leading to the same election campaign as in 2013. Those campaigns will again profoundly divide the Czech society because of their tension and non-transparency. I believe that division of the society is the biggest problem connected to the election of the president of the Czech Republic.

Keywords

presidential election, direct election, EU countries, candidate registration, campaign finance, campaign ethics

