

PRÁVNÍ HISTORIE A SOUČASNOST

Volební kampaň – komparace právní úpravy v České republice a v Rakousku

Reingard Riener-Hofer/Vojtěch Šimíček

V demokratických systémech, založených na převážně reprezentativní demokracii,¹ jsou klíčovým legitimizačním faktorem volby. Předpokladem úspěšnosti v každých volbách je účinná volební kampaň. Právě tématem volební kampaně se zabývá tento příspěvek. Je zaměřen na komparaci právní úpravy v České republice a v Rakousku, tzn. ve dvou zemích, které si jsou velmi blízké, a to nejen v regionálním smyslu. Jedná se o dva státy s mnoha společnými historickými rysy, o státy založené na obdobné kulturní a obecné hodnotové orientaci a v neposlední řadě o státy, které si jsou (a zejména budou) velmi blízké i co do právního řádu. Zároveň však lze nalézt celou řadu odlišností, z nichž podstatná část je determinována důsledky předlistopadového režimu v bývalém Československu.

Cílem příspěvku je nabídnout komparativní pohled na právní úpravu volební kampaně v obou zemích. Autoři přitom vycházejí zejména ze skutečnosti, že i v podmínkách české odborné veřejnosti jsou dostupné základní informace o právní

¹ S prostředky přímé demokracie počítá rakouský právní řád pouze v určitých případech. Jako příklady můžeme – na spolkové úrovni – uvést lidovou iniciativu (čl. 41 odst. 2 rakouské Ústavy, dále jen B-VG), lidové hlasování čl. 43 a 44 odst. 3 B-VG) a lidovou diskusi (čl. 49b B-VG). Ústava ČR je v tomto srovnání ještě chudší. Podle čl. 2 odst. 2 se sice předpokládá možnost vydání ústavního zákona, kde bude stanoveno, kdy lid vykonává státní moc přímo; tento ústavní zákon však dosud nebyl vydán a jedinou možností referenda je proto právní úprava pouze na místní úrovni. Jinak J. Filip, Z. Koudelka, J. Kroupa, J. Svatoň, V. Šimíček, a R. Vlčková, Soudobé ústavní systémy. str. 110-111.

úpravě voleb v Rakousku.² Dále je nutno předem zdůraznit, že se autoři omezili pouze na zkoumání právních aspektů problematiky s vědomím, že samostatně pozornosti by si zasloužila analýza zejména politologická, resp. sociologická.

Rovněž úvodem je nutno předestlat, že se budeme zabývat pouze některými „typy“ voleb: v případě Rakouska pouze volbami celostátními, v České republice (okrajově) navíc i volbami komunálními. Zcela tedy pomíjíme např. volby zemské a komunální (Rakousko), pouze omezeně se budeme věnovat volbám do Senátu (ČR).

1. Základní pojmy

Téma voleb i volební kampaně je neodmyslitelně spjata s pojmem politických stran. Právě politické strany ve volbách sehrávají pokud ne přímo výlučnou, tak alespoň klíčovou úlohu. Přitom ovšem musíme rozlišovat rozdílnost pojmů politické, volební a parlamentní strany, a to zejména v Rakousku, ale částečně i v ČR.

K ústavně právnímu zakotvení existence *politických stran* došlo v Rakousku teprve v roce 1975 zákonem o politických stranách,³ v České republice až po listopadovém převratu v roce 1989.⁴ V čl. 1 § 1 rakouského zákona je ústavně právně garantována svoboda zakládání a činnosti politických stran. Přitom musíme rozlišovat pojem „*politická strana*“ podle zákona o politických stranách a pojem „*volební strana*“, kterou je kandidující strana podle čl. 26 odst. 6 B-VG. Volební strana nemusí být stranou ve smyslu zákona o politických stranách. Spíše ji musíme chápat jako skupinu voličů, kandidujících pod určitým názvem, jejichž právní způsobilost je v zásadě omezena na volbu a případnou následnou ústavně právní kontrolu.⁵

Účelem volební strany je účast ve volbách a také ve volební kampani s ní spojené.⁶ Jejich politický význam je nepochybný; ústavně právně je jejich existence zakotvena v čl. 26 odst. 6 B-VG. Poslanci, zvolení za stejnou volební stranu, mají právo sdružovat se na základě ustanovení příslušných jednacích řádů⁷ do

² Srov. např. R. Walter, *Volební právo v Rakousku*, Politologický časopis 1/1996, s. 71–76.

³ Spolkový zákon ze dne 2. července 1975 o úkolech, financování a volební kampani politických stran (zákon o politických stranách), BGBl. 1975/404 ve znění 1991/238.

⁴ Zákon č. 15/1990 Sb., o politických stranách, který byl nahrazen zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích v platném znění.

⁵ Öhrlinger, *Verfassungsrecht*, Wien 1995, str. 135. K časové a věcné právní způsobilosti voličských skupin srov. nálezy VfSLG 3193.

⁶ Kostelka, *Politische Parteien in der österreichischen Rechtsordnung*, in: FS Floretta (1983), str. 37 a 40.

⁷ Srov. např. § 7 zákona z 4. července o jednacím řádu Národní rady (Geschäftsordnungsgesetz), BGBl. 410/1975 ve znění BGBl. 1994/505: „Poslanci stejné strany, kandidující ve volbách, mají

parlamentních klubů (*parlamentních stran, frakcí*).

Ústavní zakotvení politických stran v České republice se opírá zejména o čl. 20 Listiny základních práv a svobod a dále o čl. 5 Ústavy. Volební zákony⁸ rovněž znají pojem politické i volební strany. Politickou stranou (resp. hnutím) je strana, registrovaná Ministerstvem vnitra na základě zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. S pojmem volební strany operuje zákon o volbách do zastupitelstev v obcích, podle něhož může být volební stranou politická strana nebo hnutí, koalice politických stran, koalice politických stran a nezávislých kandidátů, nezávislí kandidáti a sdružení nezávislých kandidátů. Vidíme, že v tomto významu představuje pojem volební strana širší pojem než strana politická. Označení „parlamentní strana“ se v našich podmínkách nevilo a nedokázalo nahradit běžně (i zákonem)⁹ používaný pojem poslanecké kluby.

V rámci volební kampaně se každá strana (v dalším budeme mít na mysli takřka výhradně stranu politickou) i její jednotliví kandidáti pokouší přesvědčit občany o svých přednostech a zároveň ukázat nedostatky konkurentů. Cílem volební kampaně je proto získání maximální podpory voličů a nebo oslabení pozic konkurujících kandidátních stran. Volební kampaň tedy můžeme chápat i jako určitý specifický druh komunikace mezi stranami, resp. jejich kandidáty, a mezi voliči. Přitom je zřejmé, že strany mají zájem na zprostředkování pouze určitých, účelově zaměřených informací.

Právní úprava volební kampaně na úrovni běžných zákonů se samozřejmě musí pohybovat v rámci, vymezeném ústavními zákony. Jedná se zejména o oddíl druhý hlavy druhé Listiny základních práv a svobod, pojednávajících o politických právech (např. svoboda projevu, sdružovací a shromažďovací právo, právo zakládat politické strany atd.), dále o čl. 10 (právo na lidskou důstojnost, osobnostní práva) a čl. 36 (právo na soudní ochranu, spravedlivý proces) Listiny. Z Ústavy nutno zmínit především čl. 5, podle něhož je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran. Tyto ústavní normy jsou blíže rozvedeny v jednotlivých zákonech (zákon o shromažďování občanů, zákon o sdružování občanů atd.), jejich bližší rozbor by však přesáhl přípustný rozsah tohoto příspěvku a nebudeme se jim proto samostatně věnovat.

Přes respektování důležitosti volební kampaně však nesmíme její praktický do-

právo se sdružovat v klubu. Pro uznání takového sdružení je zapotřebí alespoň pěti členů. Poslanci, kteří nepřísluší ke stejné kandidující straně, se mohou v klubu sdružovat pouze se souhlasem Národní rady. Vznik klubu stejně jako jeho změny se neodkladně písemně sdělují prezidentovi.“

⁸ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.

⁹ Srov. zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

pad příliš přeceňovat. Jak ukazují průzkumy veřejného mínění, jen malé procento voličů přiznává, že jejich volební rozhodování bylo ovlivněno volební kampaní; spíše platí pravidlo, že jednotlivé druhy volební kampaně sledují zejména ti voliči, kteří už jsou předem rozhodnuti a zajímají se pouze o veřejnou prezentaci „své“ strany.¹⁰

Na druhé straně ovšem platí, že pokud by strana volební kampaň ignorovala a spoléhala by pouze na skutečnost, že tímto způsobem stejně nové voliče nezíská a nebude proto zbytečně „vyhazovat“ peníze, potázala by se se zlou. Volič by se totiž mohl cítit dotčen a uražen, protože i ten „nejskalnější“ potřebuje mít pocit, že o jeho hlas se bojuje. Dochází proto k jistému (zdanlivému) paradoxu, kdy vedení volební kampaně se stalo jakousi společenskou nutností, přestože samotná kampaň příliš nových hlasů nepřinese. Situace proto do značné míry připomíná ples, kdy je samozřejmostí společenský oblek, přestože ten sám o sobě nezajistí přízeň přítomných dam; jeho absence je však velkým společenským prohřeškem.

V rakouském ani českém právním řádu nenalezneme definici volební kampaně (k tomu podrobněji viz J. Filip, *Základní otázky volebního práva v ČSFR*, Brno 1992, str. 195-205). Přesto, nebo zřejmě právě proto, existuje potřeba vymezení možných prostředků, používaných v jejím rámci. Přitom je pravidlem, že pouze část z právních norem, které volební kampaň regulují, nalezneme přímo ve volebním právu. Jedná se o celou řadu norem, jež svou povahou spadají do oblasti občanského, obchodního, trestního nebo i správního práva, které však přímo či nepřímo upravují i průběh volební kampaně. Jinak řečeno, ani volební kampaň nelze vydělovat z celkového kontextu právního řádu, a to zejména proto, že speciální úpravu můžeme nalézt spíše vyjimečně.

Právě proto se Hellbling pokusil o nalezení „výchozích bodů pro vymezení hranic tohoto druhu“ na základě určité analogie s UWG.¹¹ Hellbling tak stanovil následující hlavní principy volební kampaně, odvozené z UWG:

1. Ve volební kampani nesmí být podniknuto nic proti dobrým zvykům.
2. Ve volební kampani nesmí být činěny sliby, u kterých předem existují pochyby o jejich splnitelnosti; a nesmí být užívány metody, které by mohly voliče oklamat.
3. O protikandidátech nesmí být zveřejňovány nepravdivé informace, které je

¹⁰ Např. podle agentury Factum se procento voličů, kteří přiznali značné ovlivnění svého rozhodování volební kampaní, pohybovalo při volbách do Poslanecké sněmovny v červnu 1996 mezi 4,2% až 12,7% (v závislosti na jednotlivých prostředcích kampaně). Srov. *Volby 96*, mimořádná příloha MFD, 11.6. 1996, str. 22 a 23.

¹¹ Zákon z 26. září 1923 o nekalé soutěži (unlauteres Wettbewerb), ve znění BGBl. 1984/448 a 1994/422.

poškozují.

Z aplikace UWG vycházející nároky jsou zejména nároky na odškodnění a nároky na upuštění od jednání, které poškozuje výše uvedené zásady.

Přestože se UWG vztahuje na meze reklamy v oblasti soukromého hospodářství, je podle Hellblinga plně opodstatněno i „přihlídnutí k tomuto zákonu v případě volební kampaně.“¹²

Další velmi spornou otázkou je, kdy vlastně lze hovořit o začátku volební kampaně. Populárně řečeno můžeme počátkem volební kampaně chápat okamžik vyhlášení výsledků předchozích voleb, neboť politické strany si po celé volební období vytvářejí výchozí pozice pro volby následující. Dobou volební kampaně však můžeme chápat také pouze období, které volbám těsně předchází, nebo období, následující až po oficiálním vyhlášení termínu voleb.

V rakouské ani české právní úpravě (stejně jako v právních řádech jiných zemí) tato otázka není jednoznačně řešena. Je však otázkou, zda stanovení jasných termínů pro vedení volební kampaně má vůbec nějaký smysl. Pokud totiž vycházíme (shodně v rakouském i českém právu) z principu soukromoprávní povahy politických stran, vztahuje se na ně obecný princip „co není zakázáno, je povoleno“.¹³ Proto je zřejmé, že kandidující strany sice musí respektovat právní řád, zároveň však záleží čistě na nich, jakým způsobem se – v rámci těchto právních rámců – budou chovat a jakými formami budou soupeřit o přízeň voličů. Máme zato, že právě tato koncepce plně odpovídá principu svobodné politické soutěže.

Pokud tedy např. volební zákony v ČR vymezují v rámci právní úpravy volební kampaně určité doby (počínající 16, resp. 10 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb), mají tyto doby význam pouze z hlediska těchto zákonů a nikterak jednotlivým stranám nezabraňují ve vedení kampaně i mimo ně. Smyslem takto vymezených období je (1.) zajištění určitých služeb ze strany státu a jiných veřejnoprávních korporací (obce, masmédia), (2.) zabezpečení určité rovnosti šancí pro prezentaci všech kandidujících subjektů, (3.) zvýšená kontrola korektnosti chování kandidujících stran a konečně (4.) určitá ochrana potencionálních voličů před živelnou kampaní. Ochranná doba 48 hodin před zahájením voleb je zcela pochopitelná, neboť právě v této době je nutné zabraňovat snahám o ovlivňování voličů, které by mohlo negativně ohrožovat samotný průběh voleb.

¹² Hellbling, *Schranken der Wahlwerbung*, Der Staatsbürger 14/1975, str. 3.

¹³ I v rakouském právním řádu existuje princip privilegovanosti politických stran; obecně se na ně však vztahuje „to, co je dovoleno každému občanovi, podléhá zásadně stejným předpisům, povolením a zákazům“; mají tedy zásadně soukromoprávní povahu. Princip „co není zakázáno, je povoleno“ se vztahuje také na oblast volební kampaně. Srov. Raschauer, *Die Rechtsstellung politischer Parteien*, in: Pellinka/Plasser (vydav.), *Das österreichische Parteiensystem*, Wien 1988, str. 557 a 563.

Vzhledem ke zmíněné roztříštěnosti právní úpravy volební kampaně se budeme v další části statí postupně zabývat otázkami financování kampaně a některými dalšími problémy, přičemž naše pozornost bude orientována zejména na právní úpravu, obsaženou ve volebních předpisech.

2. Financování volební kampaně

Klíčovou otázkou každé volební kampaně je její financování, tzn. zákonem stanovené meze získávání prostředků politickými stranami, a to zejména od státu, ale i ze soukromých zdrojů.

Rakouská ústava (dále jen B-VG) neobsahuje žádná ustanovení o možnostech a mezích stran ve volební kampani. Také ze zákona o politických stranách nevyplývá jasné vymezení mezi právně přípustným a nepřípustným v těchto záležitostech. Ustanovení zákona o politických stranách, jehož význam „nespočívá v ústavně právním zakotvení stran, ale takřka výlučně v aspektu financování politických stran“,¹⁴ se vztahují výhradně na financování volební kampaně politických stran. Cílem této úpravy není „vytvoření hranic proti kampani bez skrupulí“¹⁵ v rámci volebního boje, ale pouze finanční kontrola politických stran stejně jako omezení nákladů volební kampaně. V čl. II zákona o politických stranách se jedná o zásady financování stran z pohledu Spolku.¹⁶ Podle čl. II § 2 náleží každé politické straně, která o to požádá (za stanovených podmínek), určité prostředky z rozpočtu Spolku, určené na práci s veřejností.

Čl. II § 2 upravuje nárok na příspěvek na náklady volební kampaně. Podle odst. 1 tohoto ustanovení má každá politická strana, zastoupená po volbách v Národní radě, která o to nejpozději osm týdnů před dnem voleb požádá, nárok na příspěvek na náhradu nákladů volební kampaně. Podle odst. 4 musí být tyto žádosti na uznání příspěvku adresovány spolkovému kancléřskému úřadu. Vzhledem k případným finančním sporům mají strany možnost soudní ochrany u Spolkového ústavního soudního dvora, a sice v rámci tzv. kausálního soudnictví (čl. 137 B-VG). Podle čl. 137 B-VG uznává Ústavní soud majetkově právní nároky Spolku, zemí, okresů, obcí a svazků obcí, které nejsou rozhodnuty řádnou právní cestou ani rozhodnutím správních orgánů. Protože návrhy na příspěvek na náhradu nákladů volební kampaně nebyvají zamítány a také nejsou k rozhodnutí povolány obecné soudy, existuje pro strany, které se cítí být poškozeny, možnost podání

¹⁴ Wicha, *Parteienfinanzierung in Österreich*, in: Pellinka/Plasser (Hrsg.), *Das österreichische Parteiensystem*, 1988.

¹⁵ Hellbling, *Schranken der Wahlwerbung*, Der Staatsbürger 14/1975, str. 3.

¹⁶ Berchtold, *Das Parteiengesetz – ein Überblick*, ÖVA 2/1976, str. 33.

stížnosti k Ústavnímu soudu.¹⁷ Pro úplnost v této souvislosti zmiňme čl. IV § 7 zákona o politických stranách. Výčtem, obsaženým v tomto ustanovení¹⁸ (v němž jde opět pouze o finanční aspekt volební kampaně), zákonodárce uvádí nejlepší přehled běžných prostředků, používaných v rámci volební kampaně.

Mezi nepřímou formu financování volební kampaně ze strany státu lze zařadit právní úpravu obsaženou v ustanovení § 5 rozhlasového zákona,¹⁹ která se sice nevztahuje výlučně na dobu volební kampaně, ale je v této souvislosti důležitá. Podle odst. 1 tohoto ustanovení Rakouský rozhlas rozděluje část svého vysílacího času mezi politické strany, zastoupené v Národní radě, a mezi svazy organizovaných zájmů. V případě porušení tohoto ustanovení má strana, která se cítí být poškozena, podle § 27 tohoto zákona možnost podat stížnost ke Komisi pro dodržování rozhlasového zákona a poté případně i stížnost podle čl. 144 B-VG (zvláštní správní soudnictví) k Ústavnímu soudu. Podle názoru Ústavního soudního dvora²⁰ zavazuje § 5 odst. 1 rozhlasového zákona „ORF zcela obecně k vyhrazení určité části celkového vysílacího času politickým stranám, registrovaným podle zákona o politických stranách, bez zvláštního ohledu na dobu volební kampaně“. „Pokud zákonodárce vymezil nárok na vysílací časy pouze určitým kategoriím politických uskupení, a sice „v Národní radě zastoupeným“ stranám, tak stanovil, věcně správně diferencovaně, na jedné straně v každém případě větší politickou váhu takových sdružení ve veřejném životě – ve srovnání se skupinami, které nejsou zastoupeny v zákonodárném orgánu –, na straně druhé ale také popírá otevřenost faktických a hospodářských skutečností, které stojí proti přihlídnutí každé jednotlivé z početných politických malých až nejmenších skupin (...) při rozdělování předpokládané (malé) části vysílacího času (§ 5 odst. 1 v. 2 RFG)“.

Právní úprava financování volební kampaně v České republice je v celé řadě bodů odlišná od rakouské právní úpravy. Podle ust. § 85 volebního zákona mají (pouze) při volbách do Poslanecké sněmovny ty politické strany, které obdržely alespoň 3% z celkového počtu platných hlasů, nárok na tzv. příspěvek na úhradu volebních nákladů ve výši 90,- Kč za každý odevzdaný hlas. Jedná se tedy o nárokovou částku, k jejíž obdržení není nutné podání žádosti k příslušným orgánům (srov. Rakousko). Dodejme jen, že označení „příspěvek na úhradu volebních

¹⁷ Srov. k tomu § 37 zákona o Ústavním soudním dvoru, VerfGG 1953, BGBl. 1953/85 ve znění 1995/820.

¹⁸ Plakáty; inzeráty; vysílání v rozhlasu a televizi; reklamní filmy stejně jako další způsob reklamy prostřednictvím zvuku a filmů nebo diapozitivů v kinech; publikace jako např. poštovní zásilky, volební noviny, brožury a další tištěný informační a reklamní materiál.

¹⁹ Spolkový zákon o úkolech a zařízeních Rakouského rozhlasu (RFG), BGBl. 1984/379 ve znění 1993/505.

²⁰ Srov. VfSlg. 11572, Europäische Grundrechtszeitschrift 1988, 493 a násl.

nákladů“ je do značné míry zavádějící a neodpovídá skutečnosti, protože strany nejsou povinny nikterak dokládat prostředky, vynaložené v rámci volební kampaně, a jedná se o částku, vyplácenou paušálně v závislosti nikoliv na vynaložených nákladech, ale pouze na volební úspěšnosti.

Kromě toho mají ovšem politické strany nárok na další příspěvky od státu, a to v závislosti na volebních výsledcích.²¹ Právě tato přímá závislost napovídá, že by si strany i z těchto peněz měly hradit náklady volební kampaně. (Dodejme ovšem, že kritérium volební úspěšnosti je zároveň nejobektivnějším kritériem pro přidělování přímých státních příspěvků politickým stranám.) Konkrétně se jedná o tzv. příspěvek na činnost, který se skládá ze stálého příspěvku a příspěvku na mandát. Na příspěvek na činnost má nárok každá politická strana, která ve volbách do Poslanecké sněmovny obdrží alespoň 3% platných hlasů. Pokud se jí to podaří, bude celé volební období dostávat ročně 3 až 5 mil. Kč, v závislosti na procentuálním zisku hlasů (3 mil. Kč za 3%, 5 mil. Kč za 5% a více). Příspěvek na mandát se týká Poslanecké sněmovny i Senátu a znamená, že každá strana bude celé volební období ročně dostávat 0,5 mil. Kč za každý mandát v některé z obou komor Parlamentu.

Kromě toho zná volební zákon i nepřímé formy financování volební kampaně ze strany státu. Pro volby do Poslanecké sněmovny mají kandidující politické strany v období začínajícím 16 dnů a končícím 48 hodin před zahájením voleb bezplatně vyhrazeno v Českém rozhlase celkem 14 vysílacích hodin a v České televizi rovněž celkem 14 vysílacích hodin za účelem vlastní prezentace (srov. ust. § 16 volebního zákona). Kandidující strany této možnosti využívají ve formě tzv. volebních spotů, v nichž více či méně zdařile představují své přední kandidáty a volební programy.²² Pro volební kampaň může starosta vyhradit plochy pro vylepení volebních plakátů, pokud tak učiní, musí možnost jejich využívání odpovídat zásadě rovnosti kandidujících stran. Z této dílky volebního zákona lze dovodit, že starosta nemá povinnost tyto plochy zabezpečovat, pokud však jsou k dispozici, musí být jejich využívání prováděno na základě rovnosti. Obdobně tomu je u voleb komunálních, kde se navíc hovoří o rovném přístupu všech volebních stran k místním sdělovacím prostředkům, jejichž provozovatelem je obec.²³

²¹ Srov. ust. § 20 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích v platném znění.

²² Před volbami do Poslanecké sněmovny v červnu 1996 se kandidující strany nedokázaly dohodnout na formě tzv. kulatých stolů, kde by byly v živém vysílání konfrontovány jednotliví kandidáti a programy stran. Zlé jazyky tvrdí, že jedním z důvodů, který výrazně přispěl k tomu, že se tato divácky nepochybně velmi atraktivní forma volební kampaně neuskutečnila, byl silný lobbismus ze strany firem, připravujících volební spoty.

²³ Srov. ust. § 32 odst. 4 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích.

Pro úplnost dodejme, že i v České republice probíhá diskuse a znepokojení nad neustále se zvyšujícími finančními náklady, vynaloženými politickými stranami v rámci volební kampaně a že byl dokonce předložen „návrh zásad zákona o omezení výdajů politických stran a hnutí na propagaci před volbami do Poslanecké sněmovny a do Senátu“,²⁴ přičemž maximální hranicí pro předvolební výdaje byla podle tohoto návrhu částka 20 mil. Kč. Jak se však ukázalo, nebyla nalezena ani dostatečná politická vůle se tímto problémem vůbec výrazněji zabývat, natož pak najít nejhodnější způsob úpravy.

V každém případě se ovšem v České republice stalo financování volební kampaně prvořadou otázkou, a to i díky zákonné úpravě. Nemáme tím na mysli pouze nanejvýš problematické zakotvení volebních kaucí,²⁵ ale také tříprocentní hranici obdržených hlasů při volbách do Poslanecké sněmovny, při jejímž dosažení mají kandidující strany nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů i na příspěvek na činnost (viz výše). Strany se tak dostávají do velkého tlaku, kdy nedosažení této tříprocentní hranice znamená značné zadlužení a velký otazník nad možností další samostatné existence.²⁶

Nezतोžňujeme se ovšem s názorem, obsaženým v komentáři tohoto zákona, že rovnost spočívá i v tom, že každá volební strana musí mít zaručen jakýsi *minimální* přístup k místním sdělovacím prostředkům. Podle našeho názoru by byl požadavek rovnosti splněn i tehdy, pokud nebude mít k těmto prostředkům přístup strana žádná. Srov. D. Benešová, V. Henrych, P. Kuklík, J. Mašek *Komentář k zákonu č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů*, str. 33.

²⁴ Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, I. volební období, tisk 1767. Tento návrh předložil J. Kryčer a další poslanci ČMUS.

²⁵ K tomu blíže článek J. Filipa, K otázce ústavnosti volebních kaucí, *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/1996.

²⁶ Pro zajímavost uvedme tabulku finančních výsledků voleb do Poslanecké sněmovny v červnu 1996 z pohledu úspěšných stran (v mil. Kč, pramen viz odkaz č. 10, str. 26):

	zisk za hlasy	za mandáty	příspěvek na činnost	přiznané výdaje
ODS	161,5	34,0	29,7	140
ČSSD	144,2	30,0	26,5	65
ODA	34,7	6,5	6,7	40
KDU-ČSL	44,0	9,0	8,1	40
KSČM	56,3	11,0	10,4	6
SPR-RSČ	43,6	9,0	8,1	neuvečeno
DŽJ	16,8	0,0	3,1	1,5

3. Speciální úprava volební kampaně

Právní řády obou sledovaných států se vyhýbají jednoznačnému ucelenému vymezení, co lze pod volební kampaní chápat (viz výše). Spíše využívají metod negativního a demonstrativního výčtu prostředků, kterých ve volební kampani nelze používat. Některá ustanovení jsou navíc roztržštěna v jednotlivých zákonech, které se tímto tématem ovšem zabývají pouze velmi okrajově.

Zákaz volební kampaně pro určité zóny obsahuje § 58 rakouského NRWO. V den voleb je v budovách, kde se nacházejí volební místnosti a volební komise, a v jejich okolí zakázána jakákoliv volební kampaň. Porušení tohoto zákazu podléhá správnímu trestu. Demonstrativní výčet forem volební kampaně výslovně uvádí shromáždění, ovlivňování voličů a rozdávání volebních výzev nebo kandidátních listin. Podle § 58 odst. 3 citovaného zákona mohou být porušení těchto zákazů správními orgány potrestány peněžitou pokutou až do výše 3.000 S, resp. odnětím svobody až na dva týdny.

Zákon o volbách do Parlamentu České republiky obsahuje obdobné ustanovení v § 16 odst. 5, kde se hovoří o tom, že v době 48 hodin před zahájením voleb a ve dny voleb je zakázána volební agitace pro kandidující subjekty, je zakázáno zveřejňování údajů, které by mohly poškodit kandidující stranu v budovách, kde sídlí okrskové volební komise a v jejich bezprostředním okolí.

Kromě toho volební zákon stanoví povinnost vést volební kampaň „čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje“ (§ 16 odst. 2). Toto ustanovení však samo o sobě není příliš smysluplné a je zavádějící, protože jím zákonodárce nepochybně nechtěl (podle argumentu a *contrario*) naznačit, že mimo rámec volební kampaně by bylo přípustné jiné chování, než vymezil pro volební kampaň.

Problematickou reklam v komunikačních médiích (tzn. televize, rozhlas, nosiče audiovizuálních děl, periodický tisk a neperiodické publikace, dopravní prostředky, plakáty, letáky a další prostředky umožňující přenos informací) se zabývá zákon č. 40/95 Sb.²⁷ Za reklamu je považován „přesvědčovací proces, kterým jsou hledání uživatelé zboží, služeb nebo jiných výkonů či hodnot prostřednictvím komunikačních médií“ (§ 1 odst. 1). Reklama přitom nesmí „obsahovat nepravdivé údaje, prvky, které by byly v rozporu s dobrými mravy, zejména prvky urážející národnostní nebo náboženské cítění, ohrožující obecně nepřijatelným způsobem mravnost nebo propagující násilí, prvky snižující lidskou důstojnost nebo využívající motiv strachu“ (§ 2 odst. 2). Úprava, obsažená v tomto zákoně se nepochybně

²⁷ Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

vztahuje i na ty reklamy, které kandidáti (resp. politické strany) využívají v rámci volební kampaně.

Specifickou úpravu obsahuje rovněž zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (v platném znění). Z našeho pohledu je zajímavé především ustanovení § 6 odst. 1 písm. d), podle něhož jsou provozovatelé vysílání povinni dbát na to, aby do vysílání reklam nebyly zařazeny reklamy náboženské, ateistické a *reklamy politických stran, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak*. Reklamou podle tohoto zákona je přitom „jakékoliv veřejné oznámení určené k podpoře podnikání nebo k dosažení jiného účinku, sledovaného zadavatelem reklamy, jemuž byl vysílací čas poskytnut za úplatou nebo za jinou protihodnotu.“ (§ 2 odst. 1 písm. e)

Z výše uvedeného vyplývá několik skutečností, které je vhodné zdůraznit. (1.) V rámci televizního a rozhlasového vysílání nejsou vůbec přípustné reklamy politických stran, nestanoví-li to zvláštní zákon (srov. např. citované ustanovení § 16 odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu). Tento zákaz se týká nejen veřejnoprávních, ale také soukromoprávních televizních a rozhlasových stanic. (2.) Ve všech komunikačních médiích (tzn. i včetně televize a rozhlasu) je zakázáno zveřejňovat takové reklamy, které by byly nepravdivé, urážlivé nebo obecně porušovaly dobré mrávy. Toto ustanovení se samozřejmě netýká pouze období volební kampaně a lze ho vykládat i jako obecné ustanovení k citovanému ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona, podle něhož musí volební kampaň probíhat čestně a poctivě a zejména nesmí být zveřejňovány nepravdivé údaje o kandidátech.

4. Soudní ochrana a sankce

Hranice volební kampaně a případné sankce za jejich porušení můžeme v rakouském právním řádu odvodit z obecných ustanovení. Jako příklad uvedme „zákazový zákon“.²⁸ Podle ustanovení § 3 písm. h) tohoto zákona má být potrestán každý, kdo tiskem, rozhlasem, jiným sdělovacím prostředkem nebo jiným veřejným způsobem tak, že je to přístupno mnoha lidem, popírá, hrubě zpochybňuje nebo ospravedlňuje genocidu nebo jiné zločiny nacistického režimu. Ustanovení § 3 písm. g) stanoví pro tyto případy trestní sazbu odnětí svobody od jednoho do deseti let, při zvláštní nebezpečnosti pachatele nebo jeho jednání až do dvaceti let. Těmito ustanoveními jsou určeny i jednoznačné hranice pro volební kampaň stran. Zmíněná omezení se nevztahují pouze na jedince, ale také na politické strany, volební strany a parlamentní strany stejně jako na jejich politické funkcionáře.

Pro úplnost musíme uvést i ustanovení §§ 261 a násl. rakouského trestní-

²⁸ Ústavní zákon z 8. května 1945 o zákazu NSDAP, StGBI. 1945/13 ve znění BGBl. 1992/148.

ho zákoníku,²⁹ která upravují trestná jednání při volbách a lidových hlasováních. Podle § 261 odst. 1 se tato ustanovení vztahují na volbu spolkového prezidenta, na volby do zastupitelských orgánů a do profesních zastupitelstev (stanovených zákony) a na lidová hlasování. Objektem ochrany těchto pravidel jsou různé formy demokratického vytváření vůle. Teoreticky by bylo možno si představit aplikaci těchto ustanovení i na případy politických volebních kampaní, resp. na nejrůznější další aktivity, s kampaněmi spojené.

Speciální trestně právní ochranu institutu voleb v České republice obsahuje zejména ustanovení § 177 trestního zákona, které se vztahuje na trestný čin maření přípravy a průběhu voleb nebo referenda. Podle tohoto ustanovení je trestné takové chování, jímž se „násilím nebo pohrůzkou násilí nebo lstí brání ve výkonu volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu“ nebo se takovým způsobem k výkonu volebního práva nutí. Dále je trestné padělání údajů v dokladech o počtu členů politické strany, na petici pro volební účely nebo v jiných dokumentech souvisejících s volbami; vědomě nesprávné sčítání hlasů, porušení tajnosti hlasování nebo *jiné hrubým způsobem maření přípravy nebo průběhu voleb*. Jak ovšem napovídá samotná dikce zákona, je praktická aplikace tohoto ustanovení na porušování pravidel vedení volební kampaně nanejvýš problematická. Stejně problematické se v tomto směru jeví i použití jiných ustanovení trestního zákona (např. trestný čin pomluvy podle ustanovení § 206). Značnou překážkou je zejména skutečnost (zcela pochopitelná a oprávněná) možnosti pouze individuálního trestního postihu, přestože k porušování pravidel volební kampaně dochází zejména samotnými kandidujícími politickými stranami.

Určité možnosti právní (a soudní) ochrany skýtá i občanský zákoník prostřednictvím ochrany osobnosti (§ 11 an.), která se ovšem – jak už ostatně vyplývá z povahy věci – týká rovněž pouze fyzických osob. Prostředky ochrany osobnosti podle občanského zákoníku (§ 13) jsou zejména právo domáhat se, aby bylo upuštěno od neoprávněných zásahů do práva na ochranu osobnosti, přiměřené zadostiučinění, popř. náhrada nemajetkové újmy v penězích. Přitom není vyloučen souběh zadostiučinění v morálním a v peněžitém plnění.³⁰

S právní úpravou ochrany osobnosti úzce souvisí rovněž právo na opravu proti nepravdivému či pravdu zkreslujícímu údaji, který se dotýká cti fyzické osoby, resp. dobré pověsti právnické osoby (srov. ustanovení §§ 19 a 20 tiskového zákona č. 81/1966 v platném znění), přičemž právní ochranu osobnosti podle občanského

²⁹ Spolkový zákon z 23. ledna 1974 o jednáních, hrozcích soudním trestem (trestní zákoník), BGBl. 1974/60 ve znění 1994/622.

³⁰ Srov. Jehlička/Švestka/Škárková/Vodička, *Občanský zákoník – komentář*, C.H. Beck 1994, str. 32 a 33.

zákoníku i tiskového zákona lze uplatňovat nezávisle na sobě.

Největším praktickým problémem ochrany osobnosti z hlediska vedení volební kampaně je ale značný časový odstup mezi porušením osobnostních práv a mezi možností jejich efektivní ochrany. Z tohoto pohledu se jeví aplikace občanského zákoníku stejně jako tiskového zákona nepřilíš účinná a významná.

Určité sankce za porušování pravidel vedení volební kampaně vyplývají i ze zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (v platném znění). Sankce, které mohou být podle tohoto zákona uloženy, jsou napomenutí, pokuta, zákaz činnosti a propadnutí věci. Z našeho pohledu nejčastěji připadají v úvahu přestupky proti veřejnému pořádku (§ 47), popř. přestupky proti občanskému soužití (§ 49). Potrestán podle těchto ustanovení může být např. ten, kdo by během předvolebních mítinků nebo shromáždění „znečistil veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení“, kdo by svými plakáty nebo výroky na mítincích „vzbudil veřejné pohoršení“, „ublížil jinému na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch“ apod.

Praxe voleb do Poslanecké sněmovny ukázala, že ustanovení zákona o přestupcích nacházejí své uplatnění zejména v souvislosti s vylepováním plakátů mimo vyznačené plakátovací plochy. Toto konstatování však nelze přeceňovat, protože pouze v mizivém počtu případů byli (1.) „na místě činu“ přistiženi skuteční „vylepovači“, kteří by (2.) byli starší 15 let a (3.) byli ochotni pokutu zaplatit.³¹

Speciální soudní ochranu obsahuje i samotný zákon o volbách do Parlamentu České republiky. Pohříchu se ale možnosti soudního přezkumu omezují (pokud pomíneme záležitosti voličských seznamů) na otázku odmítnutí kandidátní listiny (resp. přihlášky k registraci) nebo škrtnutí kandidáta (§ § 86 a 87) a na otázku stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem nebo senátorem (§ 88). Obě otázky se však na problém vedení volební kampaně nevztahují buď vůbec (§ § 86 a 87), nebo pouze za podmínek, jejichž nastolení si autoři dokáží vykonstruovat pouze se značnými obtížemi (§ 88).

Lze proto shrnout, že ohledně soudní ochrany a případných sankcí v samotných volebních zákonech nenalezneme potřebnou oporu, úprava v ostatních právních předpisech je nedostatečná.

5. Závěrem

Na základě provedené konkrétní analýzy právní úpravy v Rakousku a v České republice můžeme dojít k několika obecnějším závěrům.

³¹ Někteří poslanci za SPR-RSČ dokonce za tím účelem vy(zne)užili ustanovení § 9 zákona o přestupcích, podle něhož se na ně vztahovala imunita a jejich jednání proto nebylo možno vůbec projednat.

Právní úpravy obou států shodně vycházejí z principu soukromoprávní povahy (a zároveň i privilegovanosti) politických stran, které ve volbách sehrávají rozhodující roli. Z toho vyplývá platnost zásady „co není zákonem zakázáno, je povoleno“, která ovšem také do značné míry předurčuje značnou roztržitost právní úpravy volební kampaně.

V obou právních řádech proto nenalezneme jasnou definici toho, co vlastně volební kampaň je, jakým způsobem je časově vymezena apod. Pokud tedy chceme získat obraz právní úpravy volební kampaně, nemůžeme hledat její pozitivní vymezení, ale spíše musíme postupovat metodou *negativní definice*, jejíž jednotlivé znaky nalezneme v celé řadě právních předpisů a do určité míry i v judikatuře (zatím takřka výhradně jen v Rakousku).

Tato skutečnost sama o sobě není až tak problematická, pokud by ovšem zmíněná roztržitěná právní úprava regulovala volební kampaň *komplexně*. Provedený rozbor však názorně ukázal, že tomu tak není a že roztržitost právní úpravy institutu volební kampaně spíše vede k jejím „děrám“ a ke značné nepřehlednosti.

Dalším společným znakem je *klíčová role financování volební kampaně*. Právní úprava v obou zemích je v tomto směru sice značně odlišná, v obou státech se však legislativa snaží o nalezení optimálního modelu financování, což je ovšem navýsost nesnadný úkol.

Zejména právní úprava volební kampaně v České republice vykazuje značné nedostatky ohledně rychlé a účinné soudní ochrany. Jak je uvedeno výše, speciální úprava ve volebních zákonech tento problém fakticky nepokrývá a úprava, obsažená zejména v občanském zákoníku a trestním zákoně, je vzhledem k otázce časového vyřizování případných stížností neefektivní. V tomto směru by bylo velmi vhodné provést legislativní úpravy, které by umožnily formou např. předběžných opatření v minimální časové lhůtě sjednat nápravu. Tato úprava by však měla být zahrnuta přímo ve volebních zákonech. Větší pozornost by si z tohoto pohledu zasloužila rovněž úprava přestupků.³²

Jako inspiraci si můžeme např. vzít poměrně velmi podrobnou úpravu polskou, kde – pokud by plakáty, billboardy a jiné sdělovací prostředky obsahovaly nepravdivé nebo urážlivé informace – má každý „zájmový“ právo podat k vojvodskému soudu návrh na (1.) zabavení takových materiálů, (2.) vydání zákazu jejich publikování, (3.) vydání příkazu k omluvě nebo (4.) k opravě informace, (5.) udělení pokuty do 2.000 zlotých (zhruba 20.000 Kč) ve prospěch

³² Už bohužel tradičním problémem je např. skutečnost, že aktivisté některých stran nerespektují zákonnou lhůtu a roznášejí propagační letáky do poštovních schránek i těsně před volbami nebo dokonce v jejich průběhu. Tím se dopouštějí porušení volebního zákona (§ 16 odst. 5), ani při jejich přistižení však neexistuje možnost sankce např. formou pokuty (ustanovení § 48 zákona o přestupcích je v tomto směru příliš vágní).

charitativní instituce nebo (6.) jako odškodnění poškozeného. Přitom soud (v senátu, složeném ze tří soudců) je povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 24 hodin od podání návrhu.³³

Nedostatečná a nejasná právní úprava volební kampaně totiž vede k porušování elementárních pravidel politické kultury a ve svých důsledcích může značně přispět i k politické nestabilitě.

³³ Srov. ustanovení čl. 139.1. zákona o volbách do Sejmu (Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1993.45.205).

ZUSAMMENFASSUNG

Das Wahlkampfsrecht – Vergleich der Rechtsregelung in Österreich und in der Tschechischen Republik

Der Artikel befaßt sich mit dem Vergleich des Wahlkampfes in Österreich und in Tschechien aus der juristischen Sicht. Am Anfang erklären beide Autoren die Grundbegriffe (politische Parteien, Wahlparteien, Wahlkampf usw.) und definieren die Rahmen der Rechtsregelung des Wahlkampfes.

Das weitere Teil des Artikels behandelt über die Finanzierung des Wahlkampfes in beiden Staaten. Die Autoren vor allem unterscheiden zwischen den direkten (Wahlkampfkostenerstattung) und indirekten (Wahlwerbung in Massmedien usw.) Formen der staatlichen Parteienfinanzierung.

Der Artikel beschäftigt sich auch mit der speziellen Regelung des Wahlkampfsrechts in den Straf-, Zivil-, Fernseh- und Rundfunkgesetzen. Besonders wichtig finden beide Autoren den Gerichtsschutz des Wahlkampfsrechts und mögliche Sanktionen bei der Verletzung dieser Rechtsvorschriften.

Am Ende der Studie werden einige Mangel des Wahlkampfsrechts (vor allem in der Tschechischen Republik) kritisiert (nicht genügender Gerichtsschutz, zersplittene Rechtsregelung usw.).