

STANOVISKO K OTÁZCE ČESTNOSTI A POCTIVOSTI VOLEBNÍ KAMPANĚ PŘI VOLBĚ PREZIDENTA REPUBLIKY

I. Co chceme říct?

V tomto stanovisku se dočtete, jak se advokátní kancelář eLegal staví k aktuální právní úpravě prezidentské volební kampaně. Konkrétně si rozebereme, jak je (ne)zajištěno, aby byla kampaň poctivá a čestná. Cílem článku je zanalyzovat aktuální právní úpravu, podívat se, jak je dodržování poctivosti a čestnosti volební kampaně řešeno v zahraničí, a navrhnout, jaké změny by v této oblasti mohly být provedeny u nás v České republice, a to i v kontextu událostí posledních voleb.

II. Co znamená čestná a poctivá volební kampaň?

Již s první přímou volbou prezidenta České republiky začala společností rezonovat otázka, zda je aktuální nastavení pravidel pro volební kampaně dostatečné, a to zejména v otázce etiky a slušnosti, ale také v souvislosti s riziky šíření lživých informací o kandidátech.¹

Zákon o volbě prezidenta² stanoví, že **volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, a zároveň zakazuje zveřejňování nepravdivých údajů o kandidátech**. Pojdme si tedy nejdříve rozebrat, jak je pojem „čestná a poctivá“ volební kampaň chápán v české právní kultuře.

Zákon o volbě prezidenta tyto pojmy nijak blíže nedefinuje. Výklad těchto pojmů tak náleží soudům. **Ty se již dlouhodobě přiklání k názoru, že v případě volebních kampaní jsou ostré projevy tolerovatelnější než za jiných okolností. Dle soudů proto pojem čestnost a poctivost nelze zaměňovat s pojmy dobrých mravů nebo obecným chápáním etiky.**³

V některých stanoviscích však najdeme i odlišné názory. Soudci Ústavního soudu JUDr. František Duchoň a JUDr. Ivana Janů například zastali názor⁴, že **by neměla být uplatňována jiná pravidla čestnosti a poctivosti pro vztah mezi jednotlivci a jiná pravidla pro volební kampaň. Nemělo by být rozlišováno mezi čestností a poctivostí v oblasti soukromoprávní a veřejnoprávní s tím, že v každé oblasti mají tyto hodnoty jiný význam. Obzvláště když slušnost a poctivost je základem morálky, která je (nebo alespoň měla by být) stejná ve všech oblastech života.**

Ve volebních kampaních se standardně objevují vyhrcořenější a agresivnější projevy než v běžných mezilidských vztazích. Taková vyhrcořenost je v rámci politického boje nevyhnutelná, neměla by ale být bezmezná.

¹ ŠUTKA, P.: *Zákon o volbě prezidenta republiky – přednosti a nedostatky ve srovnání s úpravami států Evropské unie*. Praha: Leges, 2016. Teoretik. ISBN: 978-80-7502-169-4.

² Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, Usnesení Nejvyššího správního soudu, ze dne 21. 2. 2018, sp. zn. Vol 47/2018-47, Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 45/2006-17.

⁴ Pohledy soudců byly oponentními (menšinovými) stanovisky k nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

Zákon by proto podle našeho názoru měl stanovit mantinely, které nastaví hranice toho, co je ještě tolerovatelné a co už bychom akceptovat neměli. Společně s tím by pak zákon měl zajistit obranu před jednáním, které tyto mantinely překročí.

III. Jak se dnes lze bránit nečestné a nepoctivé kampani?

Již samotný základ celé věci, tedy výklad toho, co lze chápat jako poctivost, čestnost či etiku volební kampaně, je přirozeně problematický. Od zákona o volbě prezidenta ani nelze očekávat, že nám přesně definuje, co je a co není při kampani „správné“. Měl by však přinejmenším naznačit, která jednání jsou už evidentně v rozporu s jeho účelem.

Když odhlédneme od otázky, jak pojmy čestnost a poctivost vykládat, narazíme na hlavní nedostatek právní úpravy. **Zákon sice (i když velmi vágně) popisuje, jak má volební kampaň probíhat, nicméně už neříká, co se stane v případě, když někdo tato pravidla poruší.** Právní předpisy nestanoví dostatečně způsob, jak zvrátit negativní dopady takového jednání na průběh voleb nebo jak potrestat viníka. V tomto případě tedy uvedená norma postrádá jednu ze tří základních složek – sankci. Právní teorie totiž říká, že ideální právní norma by se měla skládat ze tří částí – hypotézy, dispozice a sankce⁵. Právní normy, k nimž nelze žádnou (účinnou) sankci přiřadit, se někdy označují jako tzv. nedokonalé. Neznamena to ale jejich neplatnost, jen se tím vyjadřuje právě jejich neúplnost.

Existují sice prostředky i mimo zákon o volbě prezidenta, jako například cesta soukromoprávní, typicky žaloba na ochranu osobnosti. Šíření nepravdivé a škodlivé informace může také při splnění dalších podmínek představovat přestupek či dokonce trestný čin a obrana je tak možná i skrze přestupkové nebo trestní řízení. Tyto možnosti však nereagují natolik rychle a pružně, aby zajistily čestný a férový průběh už během jejich konání. Jednoduše řečeno, než dojde k vydání správního či soudního rozhodnutí, může být již nový prezident nehledě na (ne)poctivost své kampaně dávno na hradě.

Zákon o volbě prezidenta upravuje možnost podat návrh na vyslovení neplatnosti voleb. Jak funguje tento institut v praxi, nám ukazují dosavadní soudní rozhodnutí. Soudním orgánem, který se takovými návrhy zabývá, je Nejvyšší správní soud. Ten se ale drží názoru, že nemůže zastávat pozici výhradního ochránce správnosti volebního procesu.⁶ **Uvádí, že jsou to voliči, kdo má primárně hodnotit volební kampaň a chování kandidátů v jejím průběhu. Výsledkem tohoto voličského posouzení je pak právě rozhodnutí, komu dají voliči svůj hlas. Soud má za to, že jeho role je pouze podpůrná a nastupuje až v momentě, kdy se kampaň vymaní ze zákonných hranic do té míry, že by se nedalo vůbec mluvit o férovém politickém boji. Takové dopady však soud rozhodně nespatřuje v každém jednání, které může volič objektivně vnímat jako neetické.**⁷

Nejvyšší správní soud tak stanovil podmínky, které musí jednání v rámci volební kampaně naplňovat, aby bylo možné návrhu na vyslovení neplatnosti voleb vyhovět.⁸ Soud předně zjišťuje, zda došlo k nezákonnému jednání. Dále (a to je zásadní), zda takové protiprávní jednání bylo natolik intenzivní, že je možné se oprávněně domnívat, že pokud by k takovému jednání nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě vůbec zvolen.⁹ Když se podíváme na návrhy podané proti prezidentské volbě v letech 2013, 2018 (i v roce 2023), je všeobecně známo, že žádný úspěšný nebyl. Žádná z napadených porušení

⁵ https://cs.wikipedia.org/wiki/Pr%C3%A1vn%C3%AD_norma#Struktura_pr%C3%A1vn%C3%ADch_norem

⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu, ze dne 18. 2. 2013, sp. zn. Vol 44/2013-72.

⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu, ze dne 18. 2. 2013, sp. zn. Vol 27/2013-83.

⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu, ze dne 18. 2. 2013, sp. zn. Vol 44/2013-72.

⁹ Nutno dodat, že k prohlášení voleb za neplatné nemusí docházet jen v případě jedné intenzivní protizákonnosti, nýbrž také u většího množství méně závažných porušení.

tedy nedosahovala takové intenzity, aby prošla shora uvedeným testem Nejvyššího správního soudu a odůvodňovala vyslovení neplatnosti voleb. Co z toho vyplývá? Právní řád sice vymezuje způsob, jak postihnout neetické a lživé volební prezidentské kampaně, nicméně pouze v podobě institutu vyslovení neplatnosti voleb, který je ze své povahy natolik závažný, že je soud při jeho užití (a to je správně) maximálně obezřetný.

Nejvyššímu správnímu soudu rozhodně nelze vyčítat snahu o udržení přiměřenosti mezi porušením a z něj vyvozeným následkem. Pokud je Nejvyšší správní soud nadaný jediným instrumentem, a to vyslovením neplatnosti voleb, pochopitelně s takovým rozhodnutím zachází opatrně. V tom však právě spatřujeme hlavní mezeru aktuální právní úpravy. **Účinný postih protizákonných, ovšem méně intenzivních (a přesto v rámci kampaně důležitých) porušení neexistuje.** A to je podle nás škoda. Přitom mezi evropskými zeměmi není zakotvení instrumentů, které toto umožňují, ničím výjimečným.

IV. V čem se můžeme inspirovat za hranicemi?

Inspirací nám mohou být jiné evropské země, ve kterých je prezident také volen přímo, a zároveň je nastavení pravidel volebních kampaní podrobnější a zahrnuje rovněž sankce za jejich porušení. **Například polský volební zákon**¹⁰ vymezuje pro oprávněné osoby (typicky dotčený kandidát) možnost obrátit se na soud v případě, že je o některém kandidátovi rozšířen nepravdivý údaj. Soud je oprávněn rozhodnout o zákazu šíření takové informace, propadnutí volebních materiálů, které takovou informaci obsahují, nařízení jejich opravy, zveřejnění odpovědi, uložení povinnosti se omluvit anebo uložení povinnosti zaplatit určitý finanční obnos¹¹ veřejně prospěšné organizaci. **Soud musí o takovém návrhu rozhodnout do 24 hodin.** Odvolání je možné opět ve lhůtě 24 hodin, přičemž i odvolací soud musí rozhodnout v totožné lhůtě. Ten, komu je povinnost uložena, musí opravu, odpověď nebo omluvu zveřejnit nejpozději do 48 hodin a na své náklady. **Bulharská právní úprava**¹² pak zavádí pravomoc příslušné volební komise rozhodnout o stížnostech ohledně průběhu volební kampaně. O takové stížnosti musí komise **rozhodnout do 24 hodin.** V případě, že je taková stížnost podána ve volební den, musí orgán rozhodnout dokonce v rámci jedné hodiny.

Některé zahraniční právní úpravy tedy umožňují podávat urgentní stížnosti ohledně porušování pravidel kampaní. Zakotvují principy takových řízení, vymezují příslušné orgány i lhůty pro jejich rozhodování. Lhůta v délce 24 hodin se může zdát krátká, avšak s ohledem na nezbytnost pružné a rychlé reakce ji považujeme za adekvátní. Přijatelnost takto zrychleného procesu potvrdil i Evropský soud pro lidská práva¹³, když vyslovil, že předvolání navrhovatele 3 hodiny před jednáním v řízení, ve kterém soud musí rozhodnout do 24 hodin, není porušením spravedlivého procesu. Vymezení komplexního postupu obdobného tomuto, považujeme za možné také v českém prostředí.

V. Jak bychom to mohli dělat jinak (a lépe)?

Dobrou inspirací pro českou právní úpravu by mohlo být právě Polsko. Do českého právního řádu by mohlo být zapracováno obdobné řízení, ve kterém by soud rozhodoval o tom, zda bylo jednání v rámci volební kampaně protiprávní, a zároveň by měl pravomoc škůdci uložit sankci. Podoby konkrétních sankcí by mohla česká právní úprava z Polska převzít bez významnějších změn. **Nesmíme ale zapomenout, že zavedení těchto institutů vytváří prostor pro jejich zneužití. Zákonodárce by tak měl v rámci legislativního procesu klást důraz na důsledné vymezení toho,**

¹⁰ Ustawa č. 21/112 z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, ze dne 5. ledna 2011 (Volební zákon – Polsko).

¹¹ Max 100.000 PLN.

¹² European Commission for democracy through law (Venice Commission): Election Code of Bulgaria adopted on 5th March 2014.

¹³ Rozhodnutí ESLP ve věci Brzeziński vs. Polsko ze dne 25. 7. 2019, sp. zn. 47542/07.

jaké chování by mělo být postiženo a jaký orgán by o něm měl rozhodovat, aby taková rizika v maximální míře eliminoval.

Za účelem ochrany před jednáním, u kterého nepostačují 24hodinové (resp. 48hodinové) lhůty, se nabízí **implementace tzv. volebního moratoria, které by zakázalo volební kampaně v určitém časovém úseku před začátkem samotné volby¹⁴, a to společně s adekvátními sankcemi za jeho porušení.** Tím by se přinejmenším minimalizovala šance na užití lživého či nečestného prostředku v době, kdy do voleb zbývají pouhé hodiny, nebo kdy už samotné hlasování probíhá.

V Česku je zakotven zákaz zveřejňování volebních průzkumů tři dny před samotnou volbou, nicméně sám o sobě evidentně není dostatečný. Volební moratorium používá například již zmiňované Polsko, ale také Slovensko, Portugalsko či Litva. **I kdyby v České republice nedošlo k zavedení speciálních řízení pro porušení pravidel volebních kampaní, moratorium by mohlo významně zvýšit míru ochrany před nepoctivými projevy alespoň bezprostředně před začátkem samotného hlasování a v jeho průběhu, na které už poškozený nemá šanci účinně reagovat.** Nepoctivost volebních kampaní má totiž v průběhu jejich trvání stoupající tendenci, a to dle toho, zda se kandidát cítí být více, či méně ohrožen jiným kandidátem a možnou budoucí prohrou. Stejně tak roste s blížícím se termínem voleb vždy i sledovanost ze strany voličů a zájem médií.

A jak koncipovat samotný proces, ve kterém by se stížnosti na průběh voleb řešily? **Návrh právní úpravy takového řízení již byl v poslanecké sněmovně řešen¹⁵, a to v rámci novelizace občanského soudního řádu. Návrh zákona obsahoval zavedení nového druhu sporného řízení ve věcech nečestného a nepoctivého vedení volební kampaně, který dosud český právní řád nezná.** Návrh umožňoval kandidátovi či volební straně domáhat se, aby příslušný soud¹⁶ rozhodl o tom, že byla kampaň vedena v rozporu s principy poctivé a čestné volební kampaně. Navrhovanou sankcí byla povinnost zdržet se nepoctivého protizákonného jednání.

Co se sankcí týče, považujeme za vhodnější inspirovat se polskou právní úpravou a zavést o něco rozsáhlejší paletu sankcí včetně finančního postihu. Místo původně navrhované lhůty pro rozhodnutí, která byla v předloženém návrhu vymezena jako „neprodleně“, doporučujeme stanovit přesnou lhůtu. **Co se týče její konkrétní délky, znovu poukazujeme na to, že je klíčové, aby soudy reagovaly natolik rychle, aby jejich rozhodnutí skutečně chránilo čestný a férový průběh volební kampaně.** Praxe ukazuje, že pro dosažení účinného instrumentu, jímž by bylo možné reagovat na nečestné a nepoctivé jednání v průběhu kampaní, je nutné pro projednání stížností zakotvit lhůtu krátkou, a to ideálně v řádu hodin nebo nižšího počtu dní. Zároveň by bylo vhodné zvážit zavedení dvou opatření. Prvním z nich by byla povinnost právního zastoupení při podávání návrhu, druhým pak adekvátní poplatek za zahájení řízení. Tyto kroky by pomohly zabránit zahlcení orgánu, který se bude takovými návrhy zabývat, nekvalitními či účelovými podáními.

VI. Pár slov na závěr

V současné době je dodržování pravidel prezidentské volební kampaně zajišťující její férovost a poctivost obtížně vymahatelné. Právní úprava v oblasti vedení politické kampaně by vzhledem k tomu, jak zásadní dopady může vyvolat, měla být nepochybně obezřetná a citlivá. Volební kampaně samy o sobě rezonují společností velmi silně, a to stejné lze očekávat i v momentě, kdy je začneme zákonem omezovat. Je nutné vzít v úvahu současnou informační a mediální situaci

¹⁴ V Polsku je moratorium zavedeno pro časový úsek 24 hodin před volbami, podobně i v Chorvatsku, Slovinsku či Portugalsku.

¹⁵ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím volebního zákona, identifikační číslo materiálu v eKLEP: KORN97PCDB7T.

¹⁶ Jako příslušné pro rozhodování v prvním stupni byly zvoleny krajské soudy.

a celospolečenskou zahlcenost informacemi, ve kterých je mnohdy i pro vzdělaného a sečtělého člověka obtížné odlišit pravdu od zavádějící informace nebo lži. Šíření lží a dezinformací je dnes velmi snadné a rychlé. Aktuálně dává právní úprava politikům prostor k šíření jakékoli informace, která pro ně bude z marketingového hlediska výhodná. S výjimkou extrémních případů, ve kterých by volby mohly být prohlášeny za neplatné, jim totiž prakticky nehrozí žádný postih, i když jde o dezinformaci nebo přímo čirou lež. Z toho důvodu vnímáme aktuální právní úpravu opírající se o velmi vágní vymezení čestnosti a poctivosti, která navíc postrádá sankce, za nedostatečnou, i když před lety dostatečnou být mohla.

Cílem nové právní úpravy by z našeho pohledu mělo být zavedení pravidel volebních kampaní reflektujících aktuální společenskou situaci. Tato pravidla by podle nás neměla být tak exaktní jako například normy trestního práva, ale měla by poskytovat adekvátní hranice, které by nesměly být beztrestně překročeny. V ideálním případě by právní úprava měla politika odradit od účelového šíření dezinformací a lží, respektive by měla zabránit tomu, aby pro něj byl takový postup výhodný. Když už on sám neupustí od takového jednání na základě svého vnitřního přesvědčení, měl by tu být právní předpis, který pomůže takové chování rozpoznat a poskytne proti němu ochranu.

za tým eLegal

Mgr. Eliška Kocurková

Mgr. Petr Leták

Mgr. Bc. Matěj Sýkora