

**Česká zemědělská univerzita v Praze**

**Provozně ekonomická fakulta**

**Katedra práva**



**Teze bakalářské práce**

**Pravidla financování prezidentské volební kampaně  
z hlediska platných právních předpisů ČR**

**Jiří Bajt**

© 2016 ČZU v Praze

## Souhrn

Tématem předkládané práce je financování prezidentské volební kampaně a její právní úpravy v České republice. V České, resp. Československé republice tradičně po několik desetiletí fungovala nepřímá volba prezidenta republiky, kdy byla hlava státu volena parlamentem, a teprve v roce 2013 došlo k historicky první přímé volbě prezidenta. Důvodem, proč k zavedení přímé volby prezidenta v roce 2012 prostřednictvím novely Ústavy ČR a dalších souvisejících předpisů došlo, byl zejména požadavek, aby se zvýšila účast občanů na správě věcí veřejných prostřednictvím jejich přímého rozhodování právě o úřadu prezidenta republiky. Je na místě konstatovat, že se v současné době jedná o návrhu změny zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), z důvodu odstranění nedostatků, které se projevily při volbě v roce 2013 a neopakovaly se tak při příští přímé volbě prezidenta republiky v roce 2018.

Se zavedením přímé volby prezidenta souvisely některé zásadní změny českého právního řádu. Má-li být hovořeno konkrétně o problematice financování prezidentské volební kampaně, tato je regulována právním předpisem, který nabyl účinnosti nedlouho před prezidentskými volbami v roce 2013. Možná právě proto, že se zákonodárce snažil uspišit přijetí této právní regulace tak, aby byla účinná již v době první přímé volby českého prezidenta, se zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), vyznačuje poměrně mnoha nedostatky. Tyto se autor předkládané práce v jejím textu bude snažit uvést a následně případně navrhnout jejich řešení.

Počátkem této práce bude představení nejzákladnějších pojmů, které souvisejí s jejím tématem. Bude se jednat především o otázku postavení prezidenta republiky a dále o charakteristiku institutu volební kampaně. Dále pak bude obsahovat popis právní úpravy volby prezidenta republiky, a to jak v historickém pojetí v souvislostech s právní úpravou účinnou do roku 2012, tak především v souvislostech s aktuálně účinnou českou právní regulací. Poté pak stručně poukáže na právní úpravu kandidatury a průběhu volby prezidenta České republiky.

Čtvrtá a pátá kapitola předkládané práce budou pak tvořit její stěžejní část. Konkrétně vymezí pravidla financování volební kampaně v České republice – budou zde představeny některé důležité právní instituty, jimiž jsou volební výbor a volební účet, následně se práce bude zabývat zákonem o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů, v oblasti výdajů na prezidentskou volební kampaň a kontroly jejího financování. Poukázáno pak bude na praktické problémy s výše uvedenou právní úpravou související, a to vzhledem k prezidentské volbě, která v České republice proběhla v roce 2013. Také se bude stručně zabývat právními úpravami ostatních evropských států, především co se týká financování prezidentské volební kampaně.

Následovat bude autorova kritika české právní úpravy financování prezidentské volební kampaně a návrhy na její změny de lege ferenda.

**Klíčová slova:** Prezident, volby, přímá volba prezidenta, volební kampaň, financování volební kampaně, zákon o volbě prezidenta republiky, volební výbor

## **Cíl a metodika**

Cílem předkládané práce je v jejím úvodu stanovit východiska české právní úpravy prezidentské volby, co se především prezidentské volební kampaně týká, a to se zvláštním zaměřením na oblast jejího financování. Dále zjistit, zdali financování volebních kampaní jednotlivých kandidátů při přímé volbě prezidenta republiky v roce 2013 probíhalo v souladu s platnými právními předpisy ČR. Dílčím cílem práce pak bude stanovit návrhy a doporučení uvedené české právní úpravy *de lege ferenda*, které mohou reflektovat zahraniční právní úpravy.

V první části bakalářské práce bude cílem vytyčení teoretických východisek pro institut prezidenta republiky v právním řádu ČR se zaměřením na problematiku voleb do funkce prezidenta republiky v České republice metodou analýzy právních předpisů, relevantních odborných článků a odborné literatury, bude provedena literární rešerše.

V praktické části, která navazuje na teoretická východiska, se předkládaná práce pomocí analýzy dokumentů a sběrem odborných dat a komparace financování volebních prezidentských kampaní v návaznosti na soulad s platnými právními předpisy zabývá právní úpravou financování prezidentské volební kampaně, jejími mezerami a nedostatky. K analýze byly použity dokumenty MIV Senátu Parlamentu ČR, zákonné normy, auditorská zpráva k průběhu prezidentských voleb, dokumenty MV, relevantní internetové články, odborná literatura. Na mezery a nedostatky je poukázáno také z praktického hlediska, kdy je zmíněno porušování právní úpravy v této oblasti ze strany všech kandidátů na post prezidenta republiky v roce 2013. Bude použita metoda analýzy komparace financování volebních kampaní v návaznosti na soulad s platnými právními předpisy. Stručně je pak uveden přehled právních úprav některých evropských zemí – některé z nich mohou být inspirací pro českého zákonodárce, pokud se týká novelizace stávající právní úpravy. Závěrem budou metodou syntézy vyhodnoceny výstupy provedené analýzy a komparace. S tím ostatně souvisí také poslední kapitola vlastního textu předkládané práce, kde se autor podrobně věnuje kritice stávající právní úpravy financování prezidentské volební kampaně a doporučení návrhů *de lege ferenda*. Na základě vyhodnocení výsledků bude syntézou navržena případná změna stávající právní úpravy.

Při zpracovávání práce bude vycházeno z právních předpisů, odborné literatury a relevantních odborných článků, které jsou uvedeny v samém závěru bakalářské práce.

### **Kritika právní úpravy a doporučení návrhů *de lege ferenda***

Pravděpodobně již v období před přijetím zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, bylo zřejmé, že v souvislosti se zkušenostmi z první přímé volby české hlavy státu bude na místě tento právní předpis novelizovat. Od této volby však uběhly již více než tři roky a z uvedených zjištění v bakalářské práci je zřejmé, že by český zákonodárce měl právní úpravu financování prezidentské volební kampaně v některých aspektech pozměnit, v jiných pak významně doplnit. Některé právní instituty by také bylo na místě regulovat, ačkoli dosud v českém právním řádu regulovány nejsou.

Prvním nedostatkem, který autor předkládané práce spatřuje v české právní úpravě, je skutečnost, že není ustaven žádný nezávislý úřad pro kontrolu dodržování právních předpisů, co se oblasti financování prezidentské kampaně týká. Dohled nad účetnictvím týkajícím se financování prezidentských volebních kampaní zákonodárce svěřuje senátnímu výboru, který

však z pohledu autora této práce nelze považovat za nezávislý orgán, pokud se v podstatě jedná o zákonodárce samotného, resp. o samotné politické strany, které často mohou být právě těmi subjekty, které mohou mít v daných případech zájem na obcházení či porušování zákona. Po vzoru francouzské právní úpravy by tak český zákonodárce zcela zřejmě měl ustavit zvláštní orgán pro kontrolu průběhu a financování volebních kampaní, resp. jím stanovit orgán již existující, který však bude možné považovat za orgán nezávislý.

S právě uvedeným pak souvisí problematika sankcí, které jsou v rámci zákona o volbě prezidenta republiky zcela nedostatečně regulovány. Podle § 62 se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 35 odst. 6 zveřejní předvolební nebo volební průzkumy. Za tento přestupek lze uložit pokutu do 30000 Kč.<sup>1</sup> Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba dle § 63 se jako provozovatel rozhlasového nebo televizního vysílání anebo vydavatel periodického tisku dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 35 odst. 6 zveřejní předvolební nebo volební průzkumy. Za správní delikt se uloží pokuta do 500000 Kč.<sup>2</sup> V případě, že kandidát na funkci prezidenta republiky, resp. jeho volební výbor poruší či nedodrží zákonem stanovená pravidla financování prezidentské volební kampaně, je velmi pravděpodobné, že nebudou žádným způsobem sankcionováni. Jak bylo uvedeno výše v této práci, jedinou možnou sankcí je odvedení jisté částky jako pokuty do státního rozpočtu, nicméně to by kandidaturu ani výkon funkce prezidenta dotyčným kandidátem v mnoha případech nemuselo vůbec ovlivnit.

To ostatně vyplývá také z doporučení Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva, podle něhož by za účelem zvýšení transparentnosti a přesnosti vedení záznamů o financování volební kampaně měl být český právní řád doplněn o „*smysluplné kontrolní a dohledové mechanismy i včasné sankce za případná porušení pravidel*“.<sup>3</sup> Bylo by tak na místě zvažovat i jiné než jen finanční postihy kandidátů a příp. členů jejich volebních výborů za závažnější porušení právní úpravy financování volební kampaně. Zakotvena by pro některé případy zcela jistě měla být možnost vyřazení kandidáta z prezidentské volby nebo nemožnost jeho ustavení do funkce prezidenta, byl-li tento kandidátem úspěšně zvoleným. Tyto sankce by tak měly působit především preventivně, tak aby se kandidáti na post prezidenta republiky a jejich volební výbory více „snažili“ o dodržování právní úpravy.

Problém může být spatřován taktéž v problematice ustanovení § 67 zákona o volbě prezidenta republiky, které reguluje řízení ve věci porušení pravidel financování volební kampaně.<sup>4</sup> Autor předkládané práce v tomto ustanovení spatřuje hned dva problematické aspekty. Prvním z nich je velmi úzký okruh osob oprávněných k podání žaloby k soudu, který je zákonodárcem limitován pouze na kandidáty na funkci prezidenta republiky. Lze však uvažovat nad tím, že by tento okruh mohl být rozšířen na všechny občany České republiky ve

---

<sup>1</sup> § 62 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů

<sup>2</sup> § 63 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů

<sup>3</sup> Úřad pro demokratické instituce a lidská práva. *Česká republika. Prezidentské volby 11. - 12. ledna 2013. OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb* [online]. Vydáno 30. 4. 2013 [citováno 18. 8. 2016]. Dostupné z: <<http://www.osce.org/cs/odihr/elections/101378?download=true>>

<sup>4</sup> § 67 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů.

smyslu, jak se vyjadřoval advokát Milan Hulík, když se svojí žalobou domáhal zveřejnění veškerých sponzorů volební kampaně Miloše Zemana v roce 2013.<sup>5</sup>

Je však otázkou, zda by nebylo této možnosti všech občanů České republiky zneužíváno – pokud by větší množství občanů podalo takovou žalobu, pak by zcela jistě došlo k přetížení českého soudnictví, které je v těchto případech navíc nuceno k vydání rozhodnutí ve velmi krátkém čase; s tím pak souvisí také skutečnost, že dle českého právního řádu je pro tento typ řízení příslušný pouze jediný soud, jímž je Městský soud v Praze.<sup>6</sup> S ohledem na dodržování základních lidských práv a svobod by však k dosažení transparentnosti financování volební kampaně měli mít občané České republiky zcela zřejmě větší možnost přístupu, než je tomu v současné době.

Diskutabilními se jeví také otázky související s nepříliš podrobnou, někdy až benevolentně se jevící právní úpravou financování prezidentské volební kampaně. Může se jednat např. o tzv. cenu obvyklou, o které zákonodárce hovoří v případech, kdy bylo plnění, které je součástí volební kampaně, poskytnuto bezplatně nebo „za cenu nižší než obvyklou“ – pak má být do výdajů na prezidentskou kampaň dle ustanovení § 37 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky započítána právě částka odpovídající „ceně obvyklé“.<sup>7</sup> Tento pojem však není v předmětných právních předpisech žádným způsobem definován ani charakterizován. S tím úzce souvisejí také otázky zaúčtování dobrovolnické práce, které rovněž český zákonodárce nijak nezohledňuje.

Samostatnou kapitolou je pak českým zákonem o volbě prezidenta republiky neupravená problematika darů. Česká právní úprava žádným způsobem nereguluje otázku, co lze považovat za dar v souvislostech s financováním volební kampaně kandidáta na funkci českého prezidenta, a to ani přesto, že to obvykle v právních řádech ostatních zemí Evropské unie regulováno je. Bylo by tak na místě alespoň v obecnostech dar v daném smyslu regulovat např. tak, že se jedná o veškeré finanční prostředky, zboží a služby, které kandidát na post prezidenta obdrží a použije pro účely volební kampaně, za které zároveň z jeho strany není poskytována jakákoli nebo odpovídající protihodnota. Za dar by pravděpodobně neměla být považována dobrovolnická práce. Zákon o volbě prezidenta republiky o darech hovoří nepřímou, a to v ustanoveních regulujících účtování těchto prostředků prostřednictvím ceny obvyklé.<sup>8</sup>

Pokud se týká subjektů, které mohou v České republice poskytovat dary na volební kampaň, je na místě konstatovat, že tyto česká právní úprava taktéž přímo nereguluje. Lze pouze poznamenat, že nepřímou je regulována problematika anonymních darů – tyto jsou zakázány v souvislosti s povinností kandidáta a jeho volebního výboru k transparentnosti volebního účtu, a tedy k zveřejňování identifikačních údajů ohledně subjektů, které daná plnění poskytují.<sup>9</sup> Žádoucí je zcela jistě poskytování darů ze strany fyzických osob, voličů,

---

<sup>5</sup> Novinky.cz. *Zeman a jeho tým čelí žalobě kvůli financování prezidentské kampaně* [online]. Vydáno 8. 1. 2013 [citováno 6. 11. 2016]. Dostupné z: <<https://www.novinky.cz/domaci/289671-zeman-a-jeho-tym-celi-zalobe-kvuli-financovani-prezidentske-kampane.html>>

<sup>6</sup> § 68 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>7</sup> § 37 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> § 37 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> § 24 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů.

kteří „svého“ kandidáta podporují na základě politického přesvědčení. Diskutabilní je otázka povolení darů od osob právnických a jejich možné výše, kterou česká právní úprava opět nikterak nereguluje. Některé státy Evropské unie však tuto možnost zcela zakazují (jedním z nich je také Slovensko)<sup>10</sup> – důvod je poměrně zřejmý, jejich zájem na podpoře kandidáta na prezidenta republiky může být zistný.

Mnoho evropských právních úprav (mj. slovenská) vedle toho zakazuje také dary od zahraničních subjektů,<sup>11</sup> Česká republika ani tuto problematiku nereguluje.<sup>12</sup> Český zákonodárce by se tak měl zcela jistě zamyslet nad regulací darů poskytnutých v rámci prezidentské volební kampaně. Koneckonců taktéž v doporučeních Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva lze nalézt jeden bod, který hovoří o tom, že „*právní ustanovení, která ukládají kandidátům za povinnost vést (nebo zveřejňovat) záznamy o darech a výdajích, by mohla být dále posílena a zahrnout taktéž věcné dary od různých organizací, včetně politických stran.*“<sup>13</sup>

## Vyhodnocení

Na základě uvedených zjištění v bakalářské práci je zřejmé, že by bylo vhodné zákon o volbě prezidenta republiky novelizovat, a to jak ve smyslu zakotvení jasných pravidel pro financování prezidentské kampaně, tak ve smyslu zakotvení jasných a přísnějších postihů v případě, kdy pravidla financování dodržena nebudou. Doporučením právní úpravy de lege ferenda zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění pozdějších předpisů, chce autor narovnat pravidla financování prezidentské kampaně z hlediska platných právních předpisů ČR, prohloubit účast občanů na správě věcí veřejných, zvýšit transparentnost financování prezidentské kampaně a zároveň zajistit veřejnou kontrolu nad financováním prezidentské volební kampaně v roce 2018.

---

<sup>10</sup> § 5 odst. 4 zákona č. 181/2014 Z. z., o volební kampani a o změně a doplnění zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutích v znění neskorších předpisů.

<sup>11</sup> § 5 odst. 3 zákona č. 181/2014 Z. z., o volební kampani a o změně a doplnění zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutích v znění neskorších předpisů.

<sup>12</sup> Council of Europe. *GRECO: Evaluation and Compliance Reports* [online]. [citováno 18. 8. 2016]. Dostupné z: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRund4\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRund4_en.asp)>

<sup>13</sup> Úřad pro demokratické instituce a lidská práva. *Česká republika. Prezidentské volby 11. - 12. ledna 2013. OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb* [online]. Vydáno 30. 4. 2013 [citováno 18. 8. 2016]. Dostupné z: <<http://www.osce.org/cs/odihr/elections/101378?download=true>>

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. ISBN 978-80-7357-629-5.

BRUNCLÍK, M., NOVÁK, M. a kol. *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. 1. vyd. Praha: Dokořán, 2008. ISBN 978-80-7363-179-6. S. 237.

FILIP, J. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992.

FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011. ISBN 978-80-7357-685-1.

GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-423-7.

HOLLÄNDER P. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-395-7.

CHARVÁT, Jakub, JUST, Petr a kol. *První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby*. 1. vyd. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. ISBN 978-80-86855-96-7.

RYBÁŘ, Marek, SPÁČ, Peter, VODA, Petr. *Prezidentské volby na Slovensku v roku 2014*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2014. ISBN 978-80-7325-359-2.

ŠEDO, Jakub. *České prezidentské volby v roce 2013*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013. ISBN 978-80-7325-325-7.

ŠIMÍČEK, V., MOLEK, P. *Soudní přezkum voleb*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3.

### Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 180/2014 Z. z., o podmíenkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 181/2014 Z. z., o volební kampani a o změně a doplnění zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutích v znění neskorších předpisů.

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

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

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

## **Judikatura**

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. Vol 1/

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Vol 7/2008.

## **Internetové zdroje**

Council of Europe. *GRECO: Evaluation and Compliance Reports* [online]. [citováno 18. 8. 2016]. Dostupné z: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRund4\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRund4_en.asp)>

Úřad pro demokratické instituce a lidská práva. *Česká republika. Prezidentské volby 11. - 12. ledna 2013. OBSE/ODIHR Závěrečná zpráva mise pro hodnocení průběhu voleb* [online]. Vydáno 30. 4. 2013 [citováno 18. 8. 2016]. Dostupné z: <<http://www.osce.org/cs/odihr/elections/101378?download=true>>