

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

ROZHODNUTÍ SOUDŮ VE VĚCECH
VOLEBNÍCH

Martina Sochorová

Plzeň 2012

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
Katedra správního práva

Diplomová práce

**ROZHODNUTÍ SOUDŮ VE VĚCECH
VOLEBNÍCH**

Autor: Martina Sochorová

Vedoucí práce: JUDr. Václav Henych

Plzeň 2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a použila jsem pouze uvedené prameny a literaturu.

V Plzni dne 28. března 2012

Martina Sochorová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat JUDr. Václavu Henychovi za vstřícný přístup a za jeho cenné návrhy a připomínky, jakož i za odborné vedení práce.

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Teorie a principy voleb v České republice a související judikatura	3
2. 1. Právní úprava principů voleb v České republice.....	4
2. 2. Jednotlivé principy voleb	9
2. 2. 1. Všeobecnost volebního práva.....	9
2. 2. 2. Rovnost volebního práva	12
2. 2. 3. Přímost volebního práva.....	16
2. 2. 4. Tajné hlasování.....	17
2. 2. 5. Zásady poměrného zastoupení a většinového systému	20
2. 2. 6. Svobodné (skutečné) volby	21
3. Historie soudnictví ve věcech volebních v Československu a v ČR	24
3. 1. Volební soudnictví v době Rakouska – Uherska	24
3. 2. Volební soudnictví v letech 1918 až 1938	26
3. 3. Volební soudnictví v letech 1938 až 1989	33
3. 4. Volební soudnictví od roku 1989.....	35
4. Soudní přezkum voleb	38
4. 1. Řízení ve věcech voličských seznamů	38
4. 1. 1. Stálé seznamy pro volby do Poslanecké sněmovny, Senátu Parlamentu České republiky a volby do obecních a krajských zastupitelstev.....	39
4. 1. 2. Dodatky ke stálým seznamům voličů.....	40
4. 1. 3. Zvláštní seznamy voličů	42
4. 1. 4. Seznam voličů pro volby do Evropského parlamentu.....	46
4. 1. 5. Soudní přezkum ve věcech seznamu voličů	47
4. 2. Řízení ve věci registrace kandidátních listin.....	50
4. 2. 1. Soudní přezkum ve věci registrace kandidátních listin	51
4. 3. Řízení ve věci neplatnosti voleb a hlasování	55
4. 4. Řízení o ochraně ve věcech zániku mandátu	60

5. Současná úprava volebního práva a volebního soudnictví	65
5.1. Současná úprava volebního práva	65
5.1.1. Stadia volebního procesu	65
5.2. Volební soudnictví	74
5.2.1. Role Ústavního soudu ve věcech volebních	79
6. Současné problémy volebního práva a soudnictví.....	85
6.1. Kupčení s volebními hlasy	85
6.1.1. Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem	85
6.1.2. Nález Ústavního soudu ve věci Komunální volby v Krupce	87
6.1.3. Rozhodnutí krajského soudu v Ostravě	88
6.2. Manipulace s volebními obvody	91
6.2.1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu o zrušení opatření obecné povahy	92
6.2.2. Usnesení Městského soudu v Praze o návrhu na neplatnost voleb	93
6.2.3. Nález Ústavního soudu ve věci Volby do zastupitelstva hlavního města Prahy	95
6.3. Sestěhovávání voličů.....	99
6.3.1. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ve věci Volby v Hřensku..	100
6.3.2. Nález Ústavního soudu ve věci Volby v Hřensku.....	101
6.3.3. Nové rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ve věci Volby v Hřensku.....	102
6.3.4. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ve věci Volby v Karlově Studánce	103
6.3.5. Nález Ústavního soudu ve věci Volby v Karlově Studánce.....	104
7. Závěr	106
Resumé.....	109
Seznam použité literatury	110

1. Úvod

Volby bezpochyby patří k základním atributům demokracie coby státního zřízení. Realizace volebního práva, řečeno s trochou nadsázky, reprezentuje pomyslný vrchol demokracie. Při volbách si lid vybírá své zástupce. V demokratických režimech rozhodují o správnosti a platnosti jejich průběhu nezávislé a nestranné orgány, jimiž jsou soudy. Samotná možnost obrátit se na nezávislou soudní moc, pokud se občan domnívá, že je volební proces narušován, patří dle mého názoru k nezbytným náležitostem volebního procesu.

Když jsem se rozhodovala, jaké téma diplomové práce zvolit, bylo právě krátce po „supervolebním“ roce 2010, ve kterém se uskutečnily volby senátní, sněmovní i komunální. V tomto roce se také vyskytlo nevídané množství volebních praktik, se kterými české právo nepočítalo a které byly do té doby zcela neznámé. A byly to soudy, jimž příslušelo rozhodnout, zda ta která konkrétní praktika je sice nečestná a pokřivuje volební soutěž, ale není nezákonná, nebo rozhodnout o tom, že se projevila již v takové intenzitě, která významně ovlivnila výsledek voleb, a proto je nutno volby prohlásit za neplatné. Nicméně je otázkou, jestli lze – právě vzhledem k omezenému časovému rámci tohoto rozhodování a vzhledem k tomu, že se jedná o agendu, o které se rozhoduje nárazově v souvislosti s volbami – dosahovat kvalitní judikatury. Tato má domněnka je navíc posilována některými nálezy Ústavního soudu, které konstatovaly četná pochybení soudů nižších instancí.

Má diplomová práce se zaměřuje na konkrétní rozhodnutí soudů ve věcech volebních. Tato rozhodnutí prostupují všemi kapitolami, jsou z nich abstrahovány nejdůležitější věty z odůvodnění, které – dá se s trochou nadsázky říci – by mohly ovlivnit i budoucí vývoj legislativy, přinejmenším ale ovlivňují rozhodnutí soudů po nich následující. Abych ale potenciálnímu čtenáři poskytla širší náhled na problematiku a obsáhla toto téma komplexně, je nezbytný teoreticko-historický úvod do problematiky ještě předtím, než se dostanu k samotné aktuální právní úpravě soudního přezkumu voleb, jednotlivých řízení, volebního práva, soudnictví a k problémům, které aktuálně trápí české právo a justici.

Diplomová práce je systematicky rozčleněna do sedmi základních kapitol. Po úvodu následuje kapitola druhá, ve které se věnuji ve velmi obecné rovině principům voleb a tomu, z jakých pramenů jsou tyto principy vyvozovány. Třetí kapitola poskytuje historický přehled vývoje volebního soudnictví, pro logickou návaznost obsahuje

zmínku o vývoji volebního soudnictví ještě v Rakousku – Uhersku, zaměřuje se ale na období následující – období samostatné Československé republiky, nenáviděné období od Mnichovské dohody, 2. sv. válku a komunismus až po jeho pád a následný počáteční vývoj samostatné České republiky. Další kapitola jmenuje jednotlivá řízení ve věcech volebních. Jednotlivá řízení se snažím obsáhnout komplexně, jak hmotně právní hledisko, tak i samotný proces – soudní přezkum. Pátá kapitola poté popisuje současnou úpravu volebního práva, kdy se detailně věnuji jednotlivým fázím volebního procesu a současné úpravě volebního soudnictví, kde se po zmínění jednotlivých zvláštností volebního soudnictví, které je odlišují od dalších druhů volebního řízení, podrobněji věnuji roli Ústavního soudu, který má ve věcech volebních značný vliv. Šestá kapitola rozebírá již zmíněné volební problémy. Více než kapitoly předchozí je postavena na soudních rozhodnutích. Diplomová práce je ukončena závěrem, ve kterém shrnuji dosažené poznatky.

Sleduji neustále se vyvíjející právní úpravu v oblasti volebního práva. Jako další do mozaiky schválených volebních předpisů přibyl ústavní zákon č. 71/2012 Sb., ve znění pozdějších ústavních zákonů, který novelizuje Ústavu a umožňuje přímou volbu prezidenta. Vzhledem k tomu, že se o něm ve své diplomové práci nezmiňuji, ač je to záležitost velmi aktuální, bych touto cestou chtěla zmínit, že mám o aktuálním dění přehled a zájem.

Nutno učinit poznámku k nezvykle velkému rozsahu práce. Téma voleb je tématem opravdu velmi rozsáhlým a zajímavým, pro komplexní uchopení problematiky samotného soudního přezkumu voleb a uvozujícího historicko-teoretického úvodu nebylo možné práci zkrátit. Po konzultaci s vedoucím diplomové práce jsem nevyřadila ani jednu z kapitol a práci dokončila v takovémto rozsahu.

Rovněž je třeba upozornit, že vzhledem ke specifickému tématu mé diplomové práce, vztahující se k rozhodování českých soudů, nebylo možné používat zahraniční literaturu.

Cílem mé práce je teoreticky zpracovat problematiku voleb dle *lega lata*, zvláště pak volebního soudnictví a rozebrat, jak se příslušné soudy vypořádávají s volebními spory. Jednotlivá soudní rozhodnutí i současnou právní úpravu se snažím kriticky zhodnotit.

2. Teorie a principy voleb v České republice a související judikatura

Volby a jejich organizace jsou v moderní době nedílnou součástí fungování politického života v každém demokratickém státě. Volby můžeme definovat jako časově a místně sladěný, v základních otázkách právně upravený proces ustanovování reprezentantů suverenity nebo samosprávy ustavujících.¹ Tento proces probíhá na základě splnění již předem stanovených a v demokratických společnostech dostupných podmínek a požadavků. Právní úprava této problematiky se v jednotlivých státech liší, a proto je obtížné nalézt shodnou právní úpravu. Volby jako jeden ze základních pilířů demokracie musí odpovídat určitým standardům a je potřeba, aby jejich průběh a fungování byly upraveny právními normami. Různorodost úprav vede k rozdílům v překážkách ve výkonu volebního práva, podmínek registrace kandidátů, volební kampaně, otázek soudního přezkumu, distančního hlasování a dalších. Přes nesmírnou rozmanitost volebních systémů demokratických zemí je však zároveň možné sledovat určité sjednocující prvky, jimiž jsou základní principy všem těmto volbám společné.²

Volební právo je soubor právních norem a zásad, které regulují volební proces. Pojem volebního práva je velice široký a může být chápán z několika odlišných úhlů, a proto je nutno rozlišit, zdali v konkrétní chvíli hovoříme o objektivním nebo subjektivním volebním právu. „*Soubor všech právních norem, které upravují vztahy vznikající při přípravě, organizaci a provádění voleb, zjišťování a kontrole jejich výsledků, představuje volební právo v objektivním smyslu.*“ Volební právo v subjektivním smyslu charakterizujeme jako souhrn oprávnění, která jednotlivým osobám vyplývají z právních norem, jejichž pramenem je volební právo v objektivním smyslu. V České republice je subjektivní právo volební právem veřejným, kolektivní povahy, jehož obsahem je podílení se na správě veřejných věcí volbou svých zástupců.³

Důležité je vymezit další pojem, a tím je aktivní a pasivní volební právo, které provází volby od začátku do konce. Aktivní volební právo je oprávnění fyzických osob účastnit se hlasování ve volbách jako volič, a tím ovlivnit výběr kandidátů v jednotlivých druzích voleb. Obsahem pasivního volebního práva je právo být volen.

¹ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 277.

² Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 11.

³ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 285.

2. 1. Právní úprava principů voleb v České republice

Zdroje, ze kterých čerpáme, jsou především mezinárodní dokumenty o ochraně lidských práv, které státům ukládají povinnost konání svobodných voleb a obsahují základní principy voleb, a dále vnitrostátní právní úprava v podobě ústavních dokumentů. Česká republika je z hlediska mezinárodního práva vázána Všeobecnou deklarací lidských práv, Mezinárodním paktem o občanských a politických právech a Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, respektive jejím Dodatkovým protokolem.

Všeobecná deklarace lidských práv (*Universal Declaration of Human Rights*) se otázkami principů a voleb zabývá ve svém článku 21, kde v odst. 1 říká: „Každý má právo, aby se účastnil vlády své země přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců,⁴“ a v odst. 3 zakotvuje: „Základem vládní moci budiž vůle lidu; tato vůle má být vyjádřena pravidelně konanými a správně prováděnými volbami na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním nebo jiným rovnocenným postupem, zabezpečujícím svobodu hlasování.“⁵

Mezinárodní pakt o ochraně občanských a politických práv (*International Covenant on Civil and Political Rights*) umožňuje ve svém článku 25 každému občanu, bez rozlišování barvy, rasy, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení či národnostního nebo sociálního původu a bez neodůvodněných omezení podílet se na vedení veřejných záležitostí buď přímo, nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců a také vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb svého státu. Garantuje právo volit a být volen ve volbách, které se konají v pravidelných intervalech na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva.⁶

Z mezinárodních dokumentů je nezbytné zmínit též **Dodatkový protokol k Evropské úmluvě** z roku 1952, který v článku 3 zavazuje státy k tomu, aby v jimi zvolených rozumných časových obdobích uspořádaly svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, jež umožní svobodné vyjádření názorů lidu. Proces zakotvení práva na svobodné volby v Evropské úmluvě byl poměrně dlouhodobou záležitostí. „Původní návrh, který byl předložen Poradnímu shromáždění, obsahoval ve svém čl. 2 závazek respektovat základní principy politické demokracie a – zejména na svém

⁴ Článek 21 odst. 1 Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 217 A (III) ze dne 10. prosince 1948, Všeobecná deklarace lidských práv.

⁵ Článek 21 odst. 3 Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 217 A (III) ze dne 10. prosince 1948, Všeobecná deklarace lidských práv.

⁶ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 14.

*domácím území, tj. nikoliv v koloniích – konat v rozumných intervalech svobodné volby na základě všeobecného a tajného hlasování tak, aby činnost vlády a zákonodárství byla v souladu s vyjádřenou vůlí lidu.*⁷ Postupné projednávání tohoto článku ale narazilo na nesouhlas několika států, a to především Spojeného království, které argumentovalo tím, že text Úmluvy by neměl obsahovat otázky mající ústavní nebo politický charakter, a proto bylo navrženo odstranění tohoto ustanovení. Poté následovala řada dalších jednání, která nakonec zformulovala konečné znění Dodatkového protokolu. Tato úprava se oproti dvěma výše zmíněným odlišuje především svojí stručností a užším obsahem. Zaměřuje se pouze na konání voleb do zákonodárného sboru a ostatní orgány veřejné moci zcela vynechává, stejně jako požadavek všeobecného a rovného hlasovacího práva. Co se týče pojmu zákonodárného sboru, tak ten je zásadní. Problematice pojmu zákonodárného sboru se věnoval i Evropský soud pro lidská práva v rozsudku z roku 1999 ve věci *Matthewsová proti Spojenému království*, kde je zákonodárný sbor definován následovně: „*Pojem zákonodárný sbor ve smyslu čl. 3 Protokolu č. 1 nemusí nutně znamenat národní parlament a tento pojem je vždy nutno interpretovat ve světle ústavní struktury předmětného státu.*“⁸ Soud se v tomto rozsudku zabýval též otázkou, zdali je Evropský parlament v působnosti čl. 3 Protokolu č. 1. Bylo uvedeno, že pojem zákonodárného sboru nemusí znamenat pouze národní parlament a volby do Evropského parlamentu nelze v žádném případě z působnosti tohoto článku vyjmout na základě argumentu, že se jedná o nadnárodní zákonodárný sbor.⁹ Úmluva obsahuje dvě kritéria, podle kterých je možné posoudit, zdali je konkrétní orgán zákonodárný či nikoli. První podmínkou je, že zákonodárný orgán je držitelem originální zákonodárné pravomoci (typicky na základě ústavy), a druhá podmínka stanoví, že předpisy tímto orgánem přijímané mají povahu a právní sílu zákona. Ustanovení Úmluvy se zásadně netýkají voleb hlavy státu, a to ani v případě, že je vnitrostátním předpisem uzákoněno, že se hlava státu volí přímo. I přes poměrně úzký obsah je článek 3 Protokolu z pohledu významnosti pro Českou republiku nejdůležitějším mezinárodním dokumentem, k němuž je nutno při nalézání principů voleb přihlédnout. Důvodem je koncepce Evropské úmluvy, která klade značný důraz

⁷ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 111.

⁸ PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: Aspi a.s., 2008. ISBN 978-80-7357-291-4. Str. 16 nebo Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 2. 1999, věc *Matthewsová vs. Spojené království*.

⁹ Viz PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: Aspi a.s., 2008. ISBN 978-80-7357-291-4. Str. 16.

na institucionální mechanismus kontroly jejího dodržování. Velký význam mají pro Českou republiku rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Rozhodnutí vydaná na základě stížností podaných z důvodu porušení práv uvedených ve článku 3 („*Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárního sboru*“¹⁰), jsou pro náš stát závazná. Z rozhodovací činnosti štrasburských orgánů ochrany práv, do kterých řadíme již výše zmíněný Evropský soud pro lidská práva a dřívější Evropskou komisi pro lidská práva, se postupně odvodily základní principy voleb platné pro všech 42 států, které Dodatkový protokol ratifikovaly, včetně České republiky.¹¹

Výše uvedené mezinárodní dokumenty jsou stěžejní, nicméně nejsou jedinými dokumenty, které právo na volby upravují. Úprava práva na volby je obsažena i v dalších mezinárodních smlouvách, kterými je Česká republika vázána, a to např. v Úmluvě o politických právech žen, v Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace a v Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen. Obsah těchto smluv směřuje především k ochraně vymezených skupin osob před diskriminací při výkonu vymezených práv, mezi něž řadíme i právo na účast ve volbách.¹²

Nelze nezmínit **Kodex správných postupů ve volebních záležitostech** - *Code of good practice in electoral matters* (dále jen „*Kodex*“), který též zakotvuje základní principy voleb. Kodex byl zpracován v roce 2002 Benátskou komisí, která je poradním orgánem Rady Evropy pro ústavní záležitosti. Vychází z pěti základních principů, mezi něž řadíme všeobecné, rovné, svobodné, tajné a přímé volební právo a doplňuje je požadavek konání voleb v pravidelných časových intervalech. Principy, které jsou v Kodexu zahrnuty, jsou součástí evropského volebního dědictví. Kodex je rozdělen na dvě části, z nichž první z nich obsahuje podrobný popis jednotlivých principů výše zmíněných, a část druhá pojednává o jednotlivých podmínkách, které musí být splněny, aby mohly být principy implementovány.¹³

Z vnitrostátních právních pramenů upravujících problematiku voleb v České republice jsou zásadní dva právní předpisy, a to ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava

¹⁰ Článek 3 Dodatkového protokolu Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

¹¹ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 16.

¹² Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha 1: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 16.

¹³ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha 1: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 16 – 17.

České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*Ústava*“) a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*Listina*“). Jednotlivá ustanovení obsažená v Ústavě a Listině jsou poté rozvedena v jednotlivých zákonech týkajících se voleb, v tzv. soustavě volebních zákonů, která zahrnuje zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších zákonů (dále jen „*zákon o volbách do Parlamentu*“), zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o volbách krajských*“), zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o volbách obecních*“) a jako poslední zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o volbách do EP*“).

Pro otázky voleb v České republice je obecným východiskem článek 21 Listiny, který ve svých čtyřech odstavcích zakotvuje:

- právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo prostřednictvím zástupců, je to určitá forma možnosti spolurozhodování, konzultace a vyjádření se k určitým otázkám
- povinnost konání voleb ve lhůtách, které nepřesahují pravidelná volební období – pravidelnost voleb, tzv. periodicita je jednou ze záruk soutěžní demokracie
- všeobecnost, rovnost a tajnost hlasování
- rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

V komparaci s právem na volby podle Evropské úmluvy je tento článek obecnější. Zakotvuje obecné právo na politickou participaci, aniž by se jednoznačně stavěl buď na stranu reprezentativní, či přímé demokracie, netýká se tedy jen voleb.¹⁴

Problematicke rovného přístupu k voleným i jiným funkcím obsažené ve článku 21 Listiny se věnoval Ústavní soud ve věci předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové, která byla ze své funkce odvolána prezidentem Václavem Klausem. Podala ústavní stížnost proti prezidentovu rozhodnutí a spojila ji s návrhem na zrušení ustanovení, které říká: „*Předseda a místopředseda soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů. Předseda kolegia Nejvyššího*

¹⁴ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha 1: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 17.

soudu nebo kolegia Nejvyššího správního soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže neplní řádně své povinnosti.“¹⁵ Stěžovatelka odůvodnila své podání protiústavností, kterou shledala v možnosti odvolání předsedy soudu prezidentem republiky, který je reprezentantem moci výkonné. Tímto postupem je dle stěžovatelky porušován princip dělby moci ve státě. Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl a kontrasignované rozhodnutí prezidenta zrušil, nicméně návrh na zrušení ustanovení zamítl. Z odůvodnění: „*Ústavní soud konstatuje, že čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.*“¹⁶

Pro úplnost doplňuji článek 22, který má velký význam pro interpretaci veškerých politických práv: „*Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“¹⁷

Úprava voleb v Ústavě je zaměřena především na volby do Parlamentu České republiky, tam je právní úprava nejpodrobnější. Úprava věku pro aktivní volební právo je identická pro obě komory Parlamentu, stejně jako princip tajného hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Rozdílem mezi volbami do Poslanecké sněmovny a Senátu je, že volby do Poslanecké sněmovny probíhají zásadou poměrného zastoupení a volby do Senátu na základě zásady většinového systému. Všeobecnost volebního práva je podobně jako v Listině omezena censem občanství a vedle něj navíc věkovým censem 18 let. Věkové hranice pro nabytí volitelnosti jsou 21 let do Poslanecké sněmovny a 40 let do Senátu, upravuje je článek 19 Ústavy.¹⁸ Ústava

¹⁵ Ustanovení § 102 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých zákonů.

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06.

¹⁷ Článek 22 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších ústavních předpisů.

¹⁸ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 18.

se nezabývá pouze volbami do Parlamentu České republiky, ale zmiňuje také základy pro volby do zastupitelstev obcí a krajů, a to konkrétně ve článku 102 odst. 1: „*Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.*“¹⁹ Na rozdíl od voleb do Parlamentu v tomto článku není uvedeno, podle jakého volebního systému se mají volby řídit, a absentuje zde úprava aktivního a pasivního volebního práva, pokud jde o věk i státní občanství.

2. 2. Jednotlivé principy voleb

V České republice řadíme mezi základní následující volební principy:

- Všeobecnost volebního práva
- Rovnost volebního práva
- Přímost volebního práva
- Tajné hlasování
- Zásady poměrného zastoupení a většinového systému
- Svobodné (skutečné) volby

Nejedná se o konečný výčet, neboť za důležité považujeme i záruky soutěže politických stran, ochranu politických práv, ochranu menšin a v neposlední řadě též pravidelné konání voleb, tyto však nelze zařadit mezi samostatné principy.

2. 2. 1. Všeobecnost volebního práva

Podle J. Filipa²⁰ je obsah tohoto principu založen na zákazu bezdůvodného vyloučení jednotlivých osob nebo skupin z účasti na svobodné volbě jejich zástupců. Počátky všeobecného volebního práva v českých zemích sahají do roku 1896, nicméně definitivní potvrzení stavu všeobecnosti volebního práva přinesl až počátek 20. století. V zemích, v jejichž právních úpravách se tento princip objevil, se okruh oprávněných voličů postupně vyvíjel. Je obecně známo, že dříve měli volební oprávnění pouze muži, nicméně postupem doby se volební právo rozšířilo i na ženy. Základní otázkou v boji za zrovnoprávnění výkonu volebního práva u obou pohlaví bylo, zda jsou ženy vůbec považovány za občany. Se ženou jako občanem nepočítaly například Spojené státy americké v Deklaraci nezávislosti nebo Francie v Deklaraci práv člověka a občana. Na území státu Wyoming bylo poprvé zavedeno volební právo pro ženy, ale první zemí,

¹⁹ Článek 102 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů.

²⁰ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 286.

kteřá v roce 1893 volební právo pro ženy zavedla na celostátní úrovni, byl Nový Zéland. Následovalo Finsko jako první evropská země v roce 1906. Ve většině evropských zemí, mezi něž patřilo i Československo, bylo poskytnutí volebního práva ženám spojeno s revolučními změnami po ukončení první světové války nebo vznikem nezávislého národního státu.²¹

Právní úprava všeobecnosti voleb v našem státě je postavena na existenci několika podmínek, a to na podmínce státního občanství, věku a trvalého pobytu, které musí být splněny kumulativně, aby bylo dotyčnému přiznáno aktivní volební právo. „*Výjimečně, především v zemích Třetího světa, se lze setkat s censy gramotnosti, znalosti úředního jazyka, základního vzdělání, nebo dokonce majetku.*“²²

Podmínka státního občanství platí pro všechny stejně bez ohledu na to, kdy bylo státního občanství nabyto.

Další podmínkou je věk, který je u aktivního volebního práva stanoven na 18 let a u pasivního volebního práva není věk stanoven jednotně, liší se dle druhu voleb. Například po druhé světové válce bylo v západní Evropě volební právo nejčastěji přiznáno od 21 let a v žádné zemi nebyl stanoven nižší limit než 20 let, ke snížení na dnešní obvyklou výši 18 let došlo ve většině zemí v průběhu sedmdesátých a osmdesátých let.²³ Kodex správných postupů ve volebních záležitostech uvádí, že věk nutný pro nabytí aktivního volebního práva má být nejvýše stejný jako věk nutný pro nabytí zletilosti. V kontextu států Rady Evropy panuje názor, že nemá převyšovat 18 let. Hranice pro pasivní volební právo by měla být na stejné úrovni jako pro volební právo aktivní, nicméně by ale neměla přesahovat hranici 25 let. Překročení této hranice je možné pouze u některých ojedinělých funkcí, kde může být věková hranice stanovena jako kvalifikační předpoklad, a to například u úřadu hlavy státu.²⁴

Co se týče podmínek volitelnosti, jejich obsah nespočívá pochopitelně v právu na zvolení, jak tomu nasvědčuje pojem „pasivní“ volební právo, ale podle uznávaného vymezení ve třech složkách, které v sobě zahrnují právo na možnost vystupovat jako

²¹ Viz CHYTILEK, Roman, Jakub ŠEDO, Tomáš LEBEDA a Dalibor ČALOUD. *Volební systémy*. 4. vyd. Praha: Portál, s.r.o., 2009. ISBN 978-80-7367-548-6. Str. 16.

²² Politika, Citováno 12. 11. 2011. Dostupné z: http://balcar.wz.cz/vsfs/politologie-vybrane_texty_kubat.pdf

²³ Viz CHYTILEK, Roman, Jakub ŠEDO, Tomáš LEBEDA a Dalibor ČALOUD. *Volební systémy*. 4. vyd. Praha: Portál, s.r.o., 2009. ISBN 978-80-7367-548-6. Str. 17.

²⁴ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 27.

kandidát, právo zůstat zvoleným kandidátem a právo jako zvolený kandidát tento mandát vykonávat.²⁵

Od výše uvedených podmínek je nezbytné odlišovat zákonem stanovené překážky ve výkonu volebního práva. Tyto překážky jsou pouze dočasněho charakteru, předpokládá se, že v budoucnu odpadnou a osoba se bude moci voleb opět zúčastnit. V těchto případech dotyčná osoba volební právo má, ale není oprávněna jej po určitou dobu realizovat. V celkovém souhrnu tyto překážky zahrnují omezení osobní svobody z důvodů ochrany zdraví lidu, zbavení způsobilosti k právním úkonům a výkon vojenské základní nebo náhradní služby. Poslední uvedená překážka je problematická, neboť základní vojenská služba byla v roce 2005 zrušena v důsledku přijetí dvou zákonů (zákonem č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování a zákonem číslo 587/2004 Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů) a příslušná ustanovení nebyla ve volebních zákonech zatím zrušena. Tato překážka se týká pouze výkonu aktivního volebního práva, nikoli pasivního. Zákon o volbách obecních v ustanovení § 4 odst. 2 uvádí taxativní výčet překážek výkonu volebního práva. Mezi tyto překážky náleží služba vojáka z povolání v zahraničí, kterou upravuje pouze zákon o volbách obecních vydaný v roce 2001 a ne ostatní zákony týkající se voleb. Podle názoru Marka Antoše je nutné ustanovení vykládat tak, že překážkou výkonu volebního práva je služba vojáka z povolání v zahraničí pouze tehdy, pokud mu výkon jeho vojenské služby neumožňuje zúčastnit se voleb v jeho řádném volebním okrsku.²⁶ Další překážkou je omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody. Toto ustanovení neplatí pro volby do Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, ale výlučně pro volby do zastupitelstev obcí, neboť zde se může volit pouze ve volebních okrscích dle místa trvalého bydliště a není možné distanční hlasování. V současné době v souladu s rozhodovací činností Evropského soudu pro lidská práva je tato překážka spíše kritizována. Také Benátská komise v Kodexu správných postupů ve volebních záležitostech uvádí, že jsou-li odsouzení zbavováni volebního práva, mělo by k tomu docházet pouze tehdy, pokud spáchali závažný trestný čin, při zachování principu proporcionality a na základě samostatného výroku soudu. Naše právní úprava se však týká všech osob, které jsou ve výkonu trestu odnětí svobody bez ohledu na dobu odsouzení a druh trestného činu. Aby bylo možno vykonávat volební právo, musela by

²⁵ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 287.

²⁶ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 29.

být zákonem upravena možnost distančního hlasování, kde by prostřednictvím jedné z jeho forem bylo možno hlasovat o složení zastupitelstva v místě, kde měly odsouzené osoby svůj trvalý pobyt před nástupem do výkonu trestu. Výkon tohoto práva je potřeba zmínit i v souvislosti s Úmluvou o ochraně lidských práv, resp. jejího Dodatkového protokolu, kterou se zabýval Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku ze dne 6. října roku 2005 ve věci Hirst vs. Spojené království, ze kterého vyplývá, že omezení práv, která jsou ve vztahu s výkonem trestu odnětí svobody, musí být bezpochyby ospravedlnitelná a hlavním důvodem musí být ochrana pořádku a preventivní předcházení trestným činům a ne pouze fakt, že osoba byla odsouzena k výkonu trestu odnětí svobody.²⁷

Žádná z překážek nesmí nikdy být v rozporu se svobodným vyjadřováním názoru lidu při volbě zákonodárního sboru, to znamená, že tyto podmínky musejí zachovat celistvost a celkovou účinnost volebního procesu, který má prostřednictvím všeobecného hlasování projevit vůli lidu. Překážka zbavení způsobilosti k právním úkonům je ze všech již uvedených překážek nejširší, neboť v sobě zahrnuje nejenom aktivní volební právo, ale též pasivní volební právo, které se promítá do všech možných druhů voleb.

2. 2. 2. Rovnost volebního práva

Princip rovnosti volebního práva je velmi úzce spjat s principem všeobecnosti. Všeobecnost pojednává o tom, kdo se voleb účastní, zatímco princip rovnosti se zaměřuje na míru a význam této účasti. „Podle všeobecně přijatého pojetí spočívá v tom, že každý volič má stejný počet hlasů (*one man – one vote*), a podle již nikoli obecně sdíleného názoru má mít hlas voliče stejnou váhu (*one vote – one value*).“²⁸ Původ tohoto principu musíme hledat v dřívějších formách nerovného volebního práva, které se uplatňovalo především při hlasování ve volebních kuriích a při pluralitním hlasování. V Rakousku - Uhersku se ve volbách do Říšské rady (i přestože bylo v roce 1896 zavedeno všeobecné hlasovací právo pro muže) hlasovalo ve čtyřech kuriích, které zahrnovaly velkostatky, města, obchodní komory a venkovské obce, a v jejich rámci hlasovali pouze voliči, kteří splňovali podmínky. V současných demokratických státech je hlasování na podobných principech zcela vyloučeno a porušování rovnosti nemůže

²⁷ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 29-30.

²⁸ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 288.

být založeno na výsadách, které by vyplývaly buď z majetku, nebo z postavení.²⁹ Podobně jako v případě předchozího principu všeobecnosti není princip rovnosti absolutní, a proto není možné zaručit, že všichni voliči budou mít naprosto stejný vliv na obsazování volených úřadů. Obsahem principu rovnosti se zabývá Kodex správné praxe ve volebních záležitostech, který ho rozděluje na tři základní sféry, jimiž jsou:

- rovnost počtu hlasů, která znamená, že každý volič má jeden hlas. Někdy je umožněno, že volič může použít větší počet hlasů, ale pak musí mít všichni voliči rovné podmínky. K porušení by došlo, pokud by voliči měli umožněno hlasovat na více místech a zúčastnit se tak voleb vícekrát. Takové postavení ale podle současné platné právní úpravy mají pouze voliči, kteří mají bydliště mimo území České republiky, ti se mohou účastnit všech voleb do Senátu, zatímco ostatní voliči hlasují standardně jednou za období šesti let
- rovnost váhy hlasu, u které jde o rovnoměrné rozdělení mandátů mezi volební obvody, pokud je ovšem volebních obvodů více a ne pouze jeden. Mandáty se podle Kodexu správné praxe ve volebních záležitostech rozdělují mezi jednotlivé obvody podle několika kritérií, jimiž je počet obyvatel, počet občanů včetně nezletilých osob, dalším kritériem je počet registrovaných voličů nebo počet ve volbách odevzdaných hlasů
- rovnost příležitostí musí být garantovaná všem politickým stranám a kandidátům. Důležitým předpokladem je neutralita veřejné moci, a to zejména pokud jde o volební kampaň, přístup do médií (zvláště pak veřejnoprávních) a financování politických stran a volebních kampaní z veřejných prostředků³⁰

Rovný přístup politických stran ve vztahu k médiím, jako jeden z aspektů rovnosti volebního práva, byl v minulosti několikrát napaden neúspěšnými kandidáty nebo politickými stranami. Obsahem návrhů těchto osob byla skutečnost, že neměly stejný přístup do veřejnoprávních médií, a tím údajně došlo k jejich neúspěchu ve volbách. Této problematice se často věnuje judikatura, ze které vybírám rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2006, sp. zn. Vol 15/2006-20. Soud obdržel

²⁹ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 31.

³⁰ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 35 - 36.

v červnu roku 2006 návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidáta, který byl odůvodněný tvrzením, že bylo několikrát porušeno ustanovení § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu: „*Pro volby do Poslanecké sněmovny mají v době začínající 16 dnů a končící 48 hodin před zahájením voleb kandidující politické strany, politická hnutí a koalice, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, vyhrazeno v Českém rozhlasu celkem 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin v rámci jejich vysílacích okruhů bezplatně poskytnutého vysílacího času, který se rozdělí kandidujícím politickým stranám, politickým hnutím a koalicím rovným dílem. Termíny vysílacích časů se určí losem. Odpovědnost za obsah těchto pořadů mají politické strany, politická hnutí a koalice.*“³¹ Navrhovatelem bylo namítáno, že Česká televize v jednom ze svých předvolebních vysílání věnovala delší vysílací čas Občanské demokratické straně poté, kdy jedna z kandidujících politických stran ve vysílání oznámila, že z voleb odstupuje. Další bod návrhu směřoval opět proti České televizi, která podle navrhovatele věnovala v televizních debatách politických stran nejvíce času Občanské demokratické straně a České straně sociálně demokratické. Ostatní kandidující strany, které podle předvolebních průzkumů měly menší šanci dostat se do Poslanecké sněmovny než výše uvedené politické strany, měly vysílacího času podstatně méně. V tomto spatřoval navrhovatel porušení pravidla, podle něhož kandidující subjekty mají vyhrazeno 14 hodin, a též porušení rovnosti rozdělení vysílacího času mezi kandidující subjekty. Nerovnováha v přístupu k televiznímu vysílání ale byla prý posílena i tím, že televize Nova a Prima pořádaly disproporční debaty. Z českého právního řádu vyplývá, že na masmédiu skutečně dopadá v době voleb požadavek legislativně specifikované nestrannosti, a to ze tří odlišných a samostatně se projevujících zákonných zdrojů, z nichž první dopadá v obdobné podobě na média veřejnoprávní i soukromoprávní, další dva pak pouze na média veřejnoprávní, konkrétně na Českou televizi a Český rozhlas.³² Nejvyšší správní soud judikoval: „*Lze tak shrnout, že všechna média (bez ohledu na soukromoprávní či veřejnoprávní povahu, byť formulace o objektivnosti a vyváženosti vysílání použitá zákonem o České televizi a zákonem o Českém rozhlasu je poněkud odlišná od formulace použité zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání), regulovaná zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání, podléhají požadavku objektivnosti a vyváženosti vysílání; všechna veřejnoprávní a veřejnoprávními korporacemi provozovaná média (bez ohledu na druh) podléhají*

³¹ Ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

³² Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 15/2006-20.

*zásadě vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně; Česká televize a Český rozhlas pak nadto plní ještě specifický úkol svěřený jim ustanovením § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky. Tyto tři role přitom nelze mechanicky směřovat a požadavky vyplývající z jedné z nich přenášet nepřiměřeně na ostatní. Zejména takto nelze požadavek absolutní rovnosti rozložení poskytnutého času mezi všechny kandidující subjekty obsažený v § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu České republiky vztahovat na vysílání České televize a Českého rozhlasu nad rámec oněch 14 hodin poskytnutých pro sebeprezentaci politických stran, politických hnutí a jejich koalic tímto ustanovením, tím méně pak na ostatní média. Česká televize a Český rozhlas totiž v rámci těchto 14 hodin na straně jedné a mimo něj na straně druhé (zde pak obdobně s ostatními výše zmíněnými typy médií) vystupují ve zcela odlišných pozicích a musejí se řídit ve svém rozhodování zcela odlišnými hledisky. Při poskytování oněch 14 hodin jsou totiž Česká televize a Český rozhlas realizátory veřejného subjektivního práva, které je přiznáno všem subjektům kandidujícím ve volbách, jsou tedy vykonavateli volebního zákona a jako takoví-jako všechny ostatní veřejnoprávní subjekty podílející se na přípravě voleb-musejí ke všem kandidujícím subjektům přistupovat z hlediska naprosté rovnosti.*³³

Rovnost volebního práva není abstraktním principem a projevuje se zejména v otázkách volební geometrie, podmínek podávání kandidátních listin, hrazení volebních nákladů a kandidování a v neposlední řadě zahrnuje například i otázky volební kampaně.³⁴

Tento princip můžeme chápat ve dvou pojetích. Absolutní pojetí v sobě zahrnuje nutnost se všemi kandidáty zacházet za stejných podmínek bez ohledu na to, jakých výsledků dosáhli v předchozích volbách či jaké je jejich postavení ve veřejných míněních. Relativní pojetí principu rovnosti voleb se od absolutního liší především tím, že umožňuje rozlišovat mezi politickými stranami na základě úspěchu u voličů. Ústavní soud již v četných případech judikoval, že princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Obzvláště rovnost volebního práva není nějakým absolutním principem, dokonce lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti.³⁵

³³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 15/2006-20.

³⁴ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 288.

³⁵ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 360/98.

2. 2. 3. Příměst volebního práva

Princip přímosti volebního práva pojednává o stavu, kdy volič přímo bez pomoci jiné osoby (zprostředkovatele) rozhoduje o zvolení kandidáta, kterého preferuje. Volební právo je v českém právním řádu obecně charakterizováno v Listině ve čl. 21 jako všeobecné, rovné, které je vykonáváno tajným hlasováním, ale právní zakotvení tohoto principu zde nenalezneme. Právní úpravu této zásady však nalezneme v Ústavě, která ji ve svém článku 18 odst. 1 a 102 odst. 1 zakotvuje. Článek 18 hovoří o principech voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu, zatímco obsahem článku 102 jsou principy voleb do zastupitelstev jak obcí, tak krajů. Příměst volebního práva je v úzkém vztahu s požadavkem na osobní hlasování, které vyžaduje, aby každý volič samostatně a osobně projevil vůli při odevzdávání hlasu. Tento požadavek je v českém právním řádu výslovně zakotven ve všech volebních zákonech v zásadách hlasování.³⁶

V našem volebním zákonodárství je tato volební zásada uplatněna s určitými problémy, které vyplývají z volebního systému poměrného zastoupení, ve většinovém se nevyskytují. Volič vybírá z kandidátů na kandidátní listině, ve které jsou uvedeni všichni kandidáti. Nutno ale počítat s tím, že jeho volba bude započtena i dalším kandidátům z volební listiny. Se zavedením uzavřených volebních obvodů se tento problém podstatně zmenšil.³⁷

Právní vývoj přímého volebního práva na našem území byl započat již za dob Rakouska – Uherska. Přímé volby do Říšské rady byly zavedeny v roce 1873, a to v kuriích velkostatků, měst a obchodních komor a v roce 1896 byla zřízena pátá kurie, v jejímž rámci se mohli voleb do Říšské rady účastnit všichni muži, kteří dosahovali věku alespoň 24 let a zároveň splňovali podmínku trvalého pobytu. Příměst volebního práva byla zavedena v roce 1907 po zrušení kurií, a to pouze pro volby do Říšské rady a ne do ostatních orgánů, jako byly zemské sněmy nebo obecní a okresní zastupitelstva. Konečné zavedení principu přímého volebního práva přinesla právní úprava v Československu, a to hned dvakrát.³⁸ Nejprve byl zaveden v zákoně č. 75/1919 Sb., o volbách do obecních orgánů a poté i v zákoně č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky, která říká: „*Sněmovna poslanecká má 300 členů, kteří se*

³⁶ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 65.

³⁷ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 288-289.

³⁸ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 67.

*volí podle všeobecného, rovného, přímého, tajného práva hlasovacího podle zásady poměrného zastoupení. Volby konají se v neděli.*³⁹

V demokratických zemích jsou v současnosti přímé volby pravidlem a až na pár výjimek se nepřímé volby pozvolna vytratily. Z těchto výjimek zmíním prezidentské volby ve Spojených státech amerických, kde voliči vybírají volitele v jednotlivých státech, kteří pak přímo volí prezidentské kandidáty.⁴⁰

Z rozhodnutí soudů, které se zabírají principem přímosti, uvedu následující: *„Podmínka přímých voleb je splněna, i když na základě pětiprocentní klauzule určitá strana získá nárok na další mandát nebo mandáty nad hranici konsekventního poměrného zastoupení. I v tomto případě musí však jít o obsazení dalšího mandátu takovými kandidáty, kteří byli na listině strany řádně uvedeni a u nichž mohli voliči předpokládat již při svém hlasování, že mohou eventuálně získat mandát, jestliže straně, za niž kandidovali, nárok na přidělení dalšího mandátu vznikne v důsledku toho, že jiné strany podmínku pěti procent nesplnily. Tento způsob přidělení mandátu nelze právem označit za administrativní, protože není produktem volné úvahy a rozhodnutí určitého orgánu, ale přímým následkem výběru, který učinili voliči za určité situace v podmínkách uvedené klauzule a u vědomí předvídatelných důsledků volebního systému v zákoně stanoveného.*

*Pokud jde o rovnost v nároku na to, být přiměřeným (proporcionálním) způsobem vzat na zřetel při přidělování mandátů, je jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů nevyhnutelné, a proto přípustné. Smyslem hlasování je bezesporu diferenciací voličského sboru. Cílem voleb však není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu politických postojů voličů.*⁴¹

2. 2. 4. Tajné hlasování

Princip tajnosti hlasování je spjat s principem svobodných voleb, neboť významným způsobem omezuje možnost eventuálního nátlaku na voliče, jak má hlasovat, nebo potenciálního následného postihu za to, že hlasoval jinak. Spočívá v tom, že pro voliče jsou zajištěny podmínky, které znemožňují zjišťovat a zjistit, jak konkrétní

³⁹ Ustanovení § 8 zákona č. 120/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky.

⁴⁰ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 67-68.

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96.

volič hlasoval a jaký byl obsah jeho rozhodnutí.⁴² Princip je výslovně zakotven v Ústavě i Listině a předepisovaly ho též ústavní a volební předpisy, které byly přijaty po vzniku samostatné Československé republiky. Vývoj principu tajného hlasování na území našeho státu započal v 19. století, kdy se postupně zaváděl v jednotlivých kuriích a pro různé zastupitelské orgány se odlišoval. Důležitým pravidlem v souvislosti s principem tajnosti hlasování je, že se jedná o povinnost a ne právo voliče. Pokud by bylo totiž považováno za právo, mohlo by to vést k nátlaku na voliče, aby hlasoval veřejně určitým způsobem. Nátlak na voliče může mít několik podob, mezi které můžeme zařadit přímé naléhání v podobě výhrůžek, jejichž původcem zpravidla bývá veřejná moc nebo její představitel, může se jednat i o zaměstnavatele nebo jinou osobu, na níž bývá volič zpravidla závislý. Tito původci však nejsou jediní, neboť na každého voliče mohou působit jiné společenské vlivy, které na něho působí v okolí, v němž se pohybuje, jako například rodinné prostředí. „*V soukromí hlasovací kabinky může volič volit libovolným způsobem, který si vybere, a může tak učinit z jakéhokoliv důvodu, ať už je špatný nebo dobrý. Není odpovědný nikomu kromě svého vlastního svědomí. Pokud je však tajnost hlasování narušena, vzniká možnost, že bude volič odpovědný někomu jinému. Jestliže úprava lístků probíhá společně v rámci rodiny nebo mezi přáteli, svědomí jednotlivých voličů může ustoupit druhým z důvodů loajality ke skupině nebo rodinných vazeb.*“⁴³

Stát je povinen zajistit fungování tohoto principu. Podle ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR musí být v každé volební místnosti vyhrazen zvláštní prostor, kde je možné upravit své hlasovací lístky a kam musí volič povinně vstoupit. Poté jsou hlasovací lístky vloženy do úředně označených obálek, které musí být neprůhledné, stejné velikosti, papíru i barvy a nakonec vhozeny do volební schránky. V úzké souvislosti s principem tajnosti voleb je na místě zmínit též situace, kdy dochází k hlasování mimo volební místnosti. Volební zákony tuto situaci umožňují, ale pouze ze zákonem uvedených závažných, především zdravotních důvodů. Tato situace se řeší přenosnými volebními schránkami, které k jednotlivým voličům vyše okrsková volební komise v zastoupení svých dvou členů. Zajištění tajnosti je v tomto případě v praxi obtížnější, a to zejména v místech, jakými jsou domovy důchodců, nemocnice či ústavy sociální péče. Této problematice se věnoval i Nejvyšší správní soud v jednom ze svých

⁴² Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 289.

⁴³ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha 1: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 75.

usnesení. Soud se zabýval návrhem na neplatnost 2. kola voleb do Senátu ČR z roku 2004 ve volebním obvodu v Ústí nad Labem. Obsahem podaného návrhu bylo tvrzení, že ve výše zmiňovaném okrsku byl voličům členy volební komise předáván jen jeden hlasovací lístek a ostatní hlasovací lístky si členové komise ponechali nebo zadržovali již připravené obálky k hlasování s tím, že ji vhodí do hlasovací urny na místo voliče v době, kdy volič již nebyl přítomen. Nejzávažnější porušení zákona spatřovala navrhovatelka ve svévolném otevření provizorní volební místnosti, kde odvolila podstatná část obyvatel domova důchodců. V tomto případě proběhlo poměrně rozsáhlé dokazování, vypovídalo několik svědků a byla předložena celá řada listinných důkazů. Provedené důkazy byly zhodnoceny a na jejich základě dospěl Nejvyšší správní soud k tomu, že návrh na vyslovení neplatnosti 2. kola voleb do Senátu ČR, konaných ve dnech 12. a 13. 11. 2004, není důvodný. Soud dospěl k názoru, že členové volební komise se dostavili do domova důchodců, aby umožnili voličům s pohybovým hendikepem umožnit výkon hlasovacího práva. Členové komise měli dostatečný počet hlasovacích lístků i úředních obálek. Zákon o volbách do Parlamentu nebyl porušen ani tím, že byla otevřena provizorní volební místnost, která ale podle názoru Nejvyššího správního soudu nebyla volební místností uvedenou v zákoně o volbách do Parlamentu (*„Volební místnost musí být pro každý volební okrsek vybavena volební schránkou, přenosnou volební schránkou, dostatečným množstvím hlasovacích lístků, prázdných obálek opatřených úředním razítkem (dále jen "úřední obálka"), psacími potřebami, výpisy ze stálého seznamu a zvláštního seznamu a tímto zákonem, který musí být voličům na jejich žádost zapůjčen k nahlédnutí“*⁴⁴ a *„Ve volebních místnostech jsou pro úpravu hlasovacích lístků určeny zvláštní prostory, oddělené tak, aby byla zajištěna tajnost hlasování. Počet těchto prostorů určí starosta s přihlédnutím k počtu voličů ve volebním okrsku“*⁴⁵). A protože se nejednalo o volební místnost podle zákona, nebylo nezbytné, aby v ní byly zvláštní prostory určené pro úpravu hlasovacích lístků.⁴⁶ *„Okrsková volební komise však měla zajistit v daných podmínkách tajnost hlasování jinak: Především byla povinna trvat na tom, aby si voliči vzali hlasovací lístek z každé z obou hromádek hlasovacích lístků, tj. aby si vzali hlasovací lístek obou kandidátů a nikoliv jen toho kandidáta, kterého chtěli volit. Z provedeného dokazování však*

⁴⁴ Ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn.. Vol 13/2004-91.

vyplývalo, že komise netrvala na tom, aby voliči převzali oba hlasovací lístky. V některých případech si tak vybrali pouze lístek kandidáta, jemuž chtěli dát svůj hlas, navíc před zraky obou členů komise a sociální pracovníce. Dále měla okrsková volební komise dle názoru soudu upozornit voliče, aby se s oběma hlasovacími lístky odebral ke stolku v opačném rohu místnosti, v níž by v soukromí do úřední obálky vložil lístek kandidáta, jehož chtěl volit; případně u osob, jejichž zdravotní stav takový postup neumožňoval (osoby o dvou francouzských holích, osoby nevidomé či špatně vidoucí), jim měla komise umožnit, aby hlasovací lístek za ně do obálky vložil jiný volič, který by za ně případně vložil obálku s lístkem i do přenosné volební schránky. Nejvyšší správní soud tedy shledal naplnění prvního předpokladu úspěšnosti volební stížnosti, tj. porušení volebního zákona spočívající v tom, že komise v některých případech netrvala na tom, aby voliči převzali oba hlasovací lístky a že byla porušena tajnost hlasování tím, že okrsková volební komise věděla, komu volič odevzdal svůj hlas.⁴⁷ I přesto, že byl v předmětné věci porušen zákon, výsledek voleb tím nebyl ovlivněn, neboť v tomto domově důchodců volilo pouze 56 voličů, zatímco výsledky voleb obou kandidátů do Senátů činily rozdíl 2653 hlasů. Toto rozhodnutí je třeba považovat za významné. Dává totiž instrukci volebním komisím, jak by měly postupovat při hlasování do přenosných volebních schránek tak, aby byla zachována tajnost hlasování.

2. 2. 5. Zásady poměrného zastoupení a většinového systému

Základní charakteristika volebních systémů do Poslanecké sněmovny a Senátu České republiky je v českém právním řádu zakotvena v Ústavě v článku 18, který ustanovuje zásadu poměrného zastoupení pro volby do Poslanecké sněmovny a zásadu většinového systému pro volby senátní. V období rakouské monarchie se volilo pouze podle většinového systému a poměrný systém byl zaveden až později, a to po vzniku samostatného Československa. Poměrné, většinové a smíšené volební systémy nejsou v literatuře jednotně definované a většina autorů je vymezuje odlišným způsobem.

V politické publicistice jsou běžné následující definice obou systémů: „Většinový je ten systém, v němž je zvolen kandidát, který získá většinu (absolutní nebo relativní); poměrný ten, v němž parlamentní reprezentace co možná nejpřesněji zobrazuje rozložení voličských hlasů mezi jednotlivé politické strany.“ Německý politolog Dieter Nohlen reaguje, že samy o sobě jsou definice zcela správné, ale ve vzájemné souvislosti spolu nekorespondují. Pro první jmenovanou je rozlišovacím

⁴⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn.. Vol 13/2004-91.

kritériem pravidlo rozhodování užitá ve volbách, ale pro definici druhou, je to způsob reprezentace voličstva reprezentativním orgánem. Dalším definičním znakem, na základě kterého mohou být tvořeny definice poměrných a většinových volebních systémů, je např. velikost volebních obvodů. *"Ve většinovém volebním systému je v jednom volebním obvodě volen jen jeden poslanec, zatímco v poměrném se v jednom obvodě volí více než jeden poslanec."* Giovanni Sartori používal jiné rozlišovací kritérium, kterým byla míra zkreslení zobrazení spektra voličských preferencí v reprezentativním orgánu. Podle něj je volební systém, kde je vykonáván manipulativní vliv, klasifikován jako silný volební systém a sem autor zařazuje volební systém většinový a naopak tam, kde tento vliv vykonávaný není, je volební systém považovaný za slabý, a tudíž poměrný.⁴⁸

2. 2. 6. Svobodné (skutečné) volby

Princip svobodných voleb je zakotven v Listině ve článku 21 a je od ostatních výše zmíněných principů oddělen a lze říci, že stojí na vrcholu pomyslné pyramidy všech principů voleb, a proto je všem ostatním nadřazen. Svobodný výkon volebního práva souvisí s charakterem demokratického právního státu, jeho podstatných náležitostí a nedotknutelných hodnot. *„Volby, které by nesplňovaly požadavky demokratického státu, by nebyly skutečnými volbami, které poskytují legitimitu orgánům veřejné moci, jen formálním prostředkem k obsazení úřadů určenými osobami.“*⁴⁹ Požadavek na svobodné volby je výslovně uveden v článku 21 Listiny a doplňují ho i další ustanovení, jedním z nich je například článek 22 stejného dokumentu. V souvislosti s tím vydal Ústavní soud rozhodnutí: *„Výklad zákona o volbách do Parlamentu ČR ve znění a doplnění některých dalších zákonů je třeba podříditi základnímu ústavnímu principu, z něhož se odvíjí právní reglementace volebního práva v České republice. Tento princip je vyjádřen zejména v článku 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož zákonná úprava politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických stran v demokratické společnosti.“*⁵⁰ Mezi tato práva a svobody musíme také zařadit ustanovení článku 17 Listiny ustanovující svobodu projevu (občané se mohou

⁴⁸ ŠIMKA, Karel. Politické účinky volebních systémů - II. klasifikace volebních systémů. *Www.juristic.cz*. 2001. Citováno 11. 2. 2012. Dostupné z: <http://ustavni2.juristic.cz/77574/clanek/ustava2.html>

⁴⁹ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha 1: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 104.

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. I. ÚS 277/96.

vyjadřovat bez obav, že za vyjádření svého názoru k politickým záležitostem, včetně kritiky úředníků nebo členů vlády nebudou potrestáni přísným trestem) a právo na informace, právo pokojně se shromažďovat a právo svobodně se sdružovat (aby občané mohli dosáhnout svých práv, mohou vytvářet relativně nezávislá sdružení či organizace, kterými jsou i nezávislé politické strany a zájmové skupiny) nacházející se též v Listině ve člancích 19 a 20. Definice svobodných voleb je podle názoru J. Filipa, který vychází z mezinárodních dokumentů o ochraně lidských práv, postavena na pěti základních předpokladech, které by měly svobodné volby vždy splňovat. Řadíme sem konkurenci politických programů, způsob vedení voleb takovým způsobem, aby bylo vyloučeno zvýhodňování některé z kandidujících osob, zajištění základních předpokladů rovnosti šancí kandidujících osob, musí být umožněn výběr minimálně ze dvou pozitivních možností a výčet předpokladů uzavírá volební formule, která neznevýhodňuje některou volební stranu.⁵¹ Úprava svobodných voleb je v úzké souvislosti i s právní úpravou volební kampaně. Subjekty, které ve volbách kandidují, musejí mít prostor pro veřejnou prezentaci svého volebního programu ve sdělovacích prostředcích, což platí především pro veřejnoprávní média. K zásadám svobodných voleb se vyjádřil i Ústavní soud v jednom ze svých nálezů. V únoru roku 1996 byl Ústavnímu soudu doručen návrh 42 poslanců Parlamentu ČR, jehož předmětem byl návrh na zrušení některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu týkající se kaucí pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu. V posuzované věci bylo nutno zodpovědět otázku, zdali je volební kauce takovým volebním komponentem zákonné úpravy volebního práva, který omezuje svobodnou soutěž politických stran. Ústavní soud vydal následující rozhodnutí: „*Za svobodné lze považovat takové volby, v nichž existuje svoboda vstupovat se svou politickou alternativou do volebního procesu (tj. existuje svoboda zakládání politických stran a svoboda navrhování kandidátů na funkce poslanců ve většinovém systému), dále svoboda ucházet se o podporu voličů a komunikovat s veřejností, jakož i svoboda voliče vybírat z více politických alternativ, reprezentovaných více politickými stranami a více kandidáty na funkce poslanců.*“⁵²

Zákonodárství našeho státu týkající se volebních věcí je v souladu s principem svobodných voleb, ale i přesto se v minulosti vyskytlo několik sporů, které skončily až rozhodováním ústavního soudu a na základě těchto rozhodnutí docházelo ke změnám

⁵¹ Viz Filip, J.: Základní otázky volebního práva. In: Šimíček, V. (ed.): Volby v demokracii: soubor přednášek. Brno: Mezinárodní politologický ústav PF MU, 1995, str. 17.

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 15. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/1996.

volebních zákonů. Problematika zasahovala převážně do otázky registrace kandidátů, potíže s definicí pojmu koalice a v neposlední řadě také otázky volební kampaně.⁵³

⁵³ Viz ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha 1: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8. Str. 106-108.

3. Historie soudnictví ve věcech volebních v Československu a v ČR

Za počátek vývoje volebního soudnictví v Evropě považujeme období na přelomu 14. a 15. století, kdy se na britských ostrovech objevily stížnosti proti výsledkům voleb do Dolní sněmovny, a rok 1560, kdy bylo stavům zvoleným v Orleánsu ve Francii umožněno ověřovat si své plné moci. Tato jejich pravomoc byla o několik let později rozšířena i na rozhodování volebních sporů, které vznikaly z výsledků voleb konaných v různých oblastech království. V Británii byl nositelem pravomoci rozhodovat volební spory nejdříve král, na počátku 17. století bylo toto právo přiznáno Dolní sněmovně, jež ho vykonávala prostřednictvím zvláštního orgánu, který byl pro naplnění tohoto účelu zřízen - Výboru pro práva a volby. „*Zákon z roku 1868 pak svěřil tuto pravomoc nezávislému Volebnímu soudu, tvořenému dvěma soudci vybranými vždy ze zvláštního seznamu volebních soudců.*“⁵⁴

3. 1. Volební soudnictví v době Rakouska – Uherska

Historický vývoj volebního soudnictví byl započat pro náš stát již v tomto období a oproti vývoji této problematiky na britských ostrovech a ve Francii byl vývoj na našem území poněkud opožděn. Počátky vývoje volebního soudnictví v českých zemích spadají do období po konstituování habsburské monarchie. Rakousko – uherské pojetí se přiklánělo k francouzskému vzoru, a to z důvodu, kterým byl nejenom podobný způsob pojetí práva, ale i uspořádání státních orgánů, které stálo na kontinentálním způsobu pojetí právní kultury, zatímco britské uspořádání se přiklánělo k právní kultuře anglosaské.

Posuzování platnosti mandátů poslanců bylo podle volebního řádu do Říšské rady, vydaného v dubnu roku 1873, svěřeno jen a pouze Poslanecké sněmovně Říšské rady. Pro horní komoru Říšské rady, známou pod názvem Panská sněmovna, nebyl nutný žádný kontrolní systém, neboť její členové byli voleni císařem, a proto by kontrola ztrácela smysl. Zkoumání výsledků voleb probíhalo podle jednacního řádu pro Říšskou radu, vyhlášeného pod číslem zákona č. 94/1873 ř. z. Po ukončení voleb se celá Poslanecká sněmovna rozdělila do devíti skupin, tzv. verifikačních odborů, mezi které byly později rozděleny volební spisy, a pokud byly podány jakékoliv námitky proti volbám, tak byly těmto odborům zaslány a ty je poté vyřizovaly. Spisy, jež verifikační odbor obdržel, byly rozděleny na ty, které byly závadné, a ty, které žádnou vadu

⁵⁴ MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 19-20.

neobsahovaly. Závadné spisy neboli spisy o volbách, proti nimž byly podány námitky nebo jejichž platnost byla většinou členů verifikačního odboru popřena, byly postoupeny tzv. legitimačnímu výboru, který o jednotlivých spisech zpracoval zprávu, která byla později předložena Poslanecké sněmovně.⁵⁵

Ochrana aktivního práva formou podání stížnosti nebyla nikde výslovně zakotvena, ale ani vyloučena a soudní moc v těchto otázkách zůstávala ještě značně pasivní. „*Tam, kde soudní přezkum v daném období připuštěn byl, a to byly volby obecní, se soudy omezovaly na přezkum vnějších jednání při samotném volebním aktu, vůbec se tedy nezabývaly ani tak zjevnými pochybeními při volbách, jako bylo podplácení voličů před volbami.*“⁵⁶

U voleb formujících zákonodárné sbory nebylo v této době možno hovořit o volebním soudnictví, neboť soudy nebyly nositelem pravomoci rozhodovat v otázkách neplatnosti voleb. V této době se vycházelo především z právních hledisek a ostatní hlediska, např. politická nebo osobní, se nezohledňovala. Za zmínku určitě stojí situace, kdy v době voleb docházelo k nejrůznějším machinacím, podvodům a manipulování s počtem hlasů způsobem dělení nebo dokupování majetku, a dělo se tak především ve velkostatkářské kurii. Tímto postupem mělo dojít ke zvýšení počtu voličů v konkrétní kurii a ke zvýšení její šance na vítězství ve volbách. Na základě toho bylo podáno několik volebních stížností, které Říšský soud označil za nezákonné a porušující práva, jež jsou zaručena ústavním právem. Nicméně Říšský soud také oznámil, že jemu samotnému je vyhrazeno rozhodovat pouze o právu voličově, zatímco o právu zvolené osoby přísluší rozhodovat sněmovně, proto bylo nereálné, aby soud zasahoval tehdy, kdy byl poslanec zvolen či nezvolen. Pokud by soud v tomto případě rozhodoval, jednalo by se o rozhodnutí bez právních účinků.

Situace kolem voleb do zemských sněmů a do Říšské rady vedla k řadě teoretických úprav a legislativních návrhů, aby u těchto druhů voleb byl v zákoně výslovně zakotven soudní přezkum. Jedním z nich byl návrh z roku 1885, aby byl zřízen volební soud, který bude odpovídat volebnímu soudnictví podle anglického vzoru. Nicméně tento ani následující návrhy se neujaly a zřízení samostatného

⁵⁵ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 20-21.

⁵⁶ MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 21.

volebního soudnictví se české země dočkaly až o mnoho let později, v době vzniku samostatného československého státu.⁵⁷

3. 2. Volební soudnictví v letech 1918 až 1938

Po ukončení 1. světové války a rozpadu Rakouska - Uherska se začal vyvíjet náš samostatný stát. Vznik samostatného československého státu byl významným historickým mezníkem v životě české společnosti a příznivě nahrával činnosti směřující ke změnám oproti dřívější habsburské monarchii.

Vývoj volebního soudnictví po ukončení první světové války byl bezesporu dobrým směrem k vytvoření dokonalého systému v rozhodování o otázkách neplatnosti voleb. Významným mezníkem byl v otázkách této problematiky rok 1920, kdy byl Národním shromážděním v právním řádu zakotven samostatný volební soud. Národní shromáždění vydalo skupinu zákonů, které upravovaly základní fungování nově vzniklého československého státu. Těmito zákony byly:

- zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- zákon č. 122/1920 Sb. z. a n., zásady jazykového práva v Republice československé
- zákon č. 123/1920 Sb. z. a n., kterým se vydává řád do Poslanecké sněmovny
- zákon č. 124/1920 Sb. z. a n., o složení a pravomoci Senátu
- zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě⁵⁸

„V 19. paragrafu ústavy z roku 1920 se psalo, že o platnosti voleb do obou komor parlamentu rozhoduje volební soud, jehož složení, způsob činnosti a další podrobnosti měl upravit zvláštní zákon.“⁵⁹ I přesto, že na počátku vzniku československého státu docházelo spíše k velebení západní demokracie, v tomto případě se prosadil anglický vzor na rozdíl od francouzského modelu, ze kterého vycházela problematika v době habsburské monarchie. Zakotvení volebního soudu mezi výše zmíněnými zákony ukazovalo, že této instituci byla Národním shromážděním přikládána velká důležitost. První zmínka o zřízení volebního soudu byla zaznamenána

⁵⁷ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 22-23.

⁵⁸ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 24.

⁵⁹ MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981. Str. 163.

v červenci roku 1919, kdy tehdejší ministr vnitra Švehla předložil vládní návrh volebního řádu do parlamentu a společně s ním prohlásil, že je naprostá samozřejmost volební soud zřídit a že tato instituce bude výsledky voleb posuzovat naprosto objektivně. Hlavním motivem ke vzniku zvláštního soudu pro otázky ve věcech volebních byla činnost směřující k rychlému, odbornému a nestrannému rozhodování o podaných stížnostech na výsledky či průběh voleb a ověřování mandátů. Tyto postupy nemohl zajišťovat zákonodárny sbor ani jiný profesionální soud.⁶⁰

Vznik samotného soudu sebou ale přinášel i další otázky, které souvisely především s jeho složením a také fungováním. Při formování složení soudu se vyskytly dva návrhy. První směřoval zpět směrem k monarchii, v níž panoval konsensus, že parlament by neměl volby přezkoumávat sám, a druhým návrhem bylo, aby byla funkce volebního soudnictví svěřena do pravomoci Nejvyššího správního soudu. Vzhledem k tomu, že ani jeden z těchto návrhů se nikomu nejevil jako vhodný, byl vybrán kompromis, jenž garantoval v otázce personálního složení alespoň částečný vliv Poslanecké sněmovny, jež obdržela oprávnění vysílat do volebního soudu 12 přísedících.⁶¹

Původní představa vlády o personálním obsazení byla, že soud se bude skládat z prezidenta, stálých referentů a devíti přísedících, které by ze dvou třetin volila Poslanecká sněmovna, a zbývající jednu třetinu by volil Senát. Od členů, kteří byli voleni Poslaneckou sněmovnou, byly vyžadovány určité záruky nestrannosti, a to zejména neslučitelnost mandátu v Národním shromáždění a v župních zastupitelstvech s funkcí přísedícího volebního soudu.⁶²

Organizace soudu spadala pod Nejvyšší správní soud a prezident tohoto soudu byl i zároveň prvním prezidentem Volebního soudu. Společně s prezidentem byl jeho součástí viceprezident, senátní prezidenti, stálí referenti, votanti a výše zmíněných 12 přísedících, jejichž volitelnost byla omezena věkem 40 let, alespoň desetiletým trváním státního občanství našeho státu, znalostí práva a trváním aktivního volebního práva do obcí. *„K těmto podmínkám, jimž musí bezpodmínečně vyhovovati všichni přísedící, uvádí zákon ještě další podmínku, při které však stačí, splní-li ji alespoň jen některé*

⁶⁰ Viz MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981. Str. 163-164

⁶¹ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3, str. 163-164. Str. 25.

⁶² Viz MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981. Str. 164.

*osoby vybrané pro úřad přisedících. Nejméně čtyři přisedící musí totiž býti přímo ze sídla soudu.*⁶³

Právní postavení prezidenta Volebního soudu spoluurčovaly zásadní předpisy o právním postavení prvního prezidenta Nejvyššího správního soudu spolu s dalšími ustanoveními o speciálních úkolech, kterých se mu ze zákona dostávalo jako předsedovi Volebního soudu. Úkony prezidenta zahrnovaly především ty, kterými se připravovala veřejná líčení (např. nařizoval sezení a svolával volební soud, rozhodoval, zdali půjde o plenární nebo senátní schůzi, sestavoval stálé senáty a určoval jejich prezidenty a referenty), úkony, které byly v úzké souvislosti s průběhem veřejného líčení (s tímto souviselo předsednictví a řízení schůzí volebního soudu) a některé ostatní úkony, které s předsednickou funkcí souvisely, ale nebyly v souvislosti s žádným konkrétním veřejným líčením (např. povolával na uvolněné místo přisedícího náhradníka). Viceprezident Volebního soudu byl druhý prezident Nejvyššího správního soudu a zastupoval prezidenta ve všech výše zmíněných úkonech. Jednotliví senátní prezidenti byli určováni prezidentem Volebního soudu z řad senátních prezidentů Nejvyššího správního soudu a jejich funkcí bylo zastupovat prezidenta, jestliže konkrétnímu senátu nemohl předsedat. *„Stále referenty přiděluje volebnímu soudu rovněž prezident, a to ze senátních radů Nejvyššího správního soudu. Zákon, který sice rozeznává mezi (čtyřmi) stálými referenty jmenovanými pro jednotlivé senáty a (jedním) stálým referentem určeným pro plénum, nezabývá se blíže postavením těchto členů volebního soudu.*⁶⁴ Zvláštní postavení měli tzv. votanti, jimiž byli senátní radové Nejvyššího správního soudu, kteří byli prezidentem vybíráni tehdy, aby v případech stanovených zákonem rozšířili plénum. O této funkci se zákon zmiňuje pouze okrajově v ustanovení § 9 odst. 2. Volebním zákonem nebylo stanoveno, jakou zvláštní kvalifikaci nebo služební hodnost votanti měli nebo jaká byla jejich funkce v průběhu jednání. V případě řešení právního postavení tzv. přisedících bylo potřeba zabývat se všemi otázkami právní úpravy této kategorie, a to z důvodu, že se jednalo o zcela nově tvořenou instituci. Zvláštní povaha této funkce je patrna již ze způsobu, jakým jsou místa přisedících obsazována. Zákon stanovil, že 12 přisedících a stejný počet jejich náhradníků byl volen Poslaneckou sněmovnou na volební období. Osoby, které byly do funkce přisedícího volebního soudu vybrány, musely splňovat podmínky dvojího směru.⁶⁵ *„Jednak*

⁶³ HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938. Str. 65.

⁶⁴ HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938. Str. 63.

⁶⁵ Viz HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938. Str. 60-65.

přisedící určité náležitosti musí mít (tzv. náležitosti v pozitivním smyslu), jednak jisté náležitosti nesmí mít (tzv. náležitosti v negativním smyslu).“⁶⁶

Podle ustanovení § 5 zákona číslo 125/1920 Sb. o volebním soudě, vykonávala tato instituce svoji činnost v senátech, skládajících se ze senátního prezidenta, stálých referentů (byli jimi soudci Nejvyššího správního soudu) a tří přisedících či při plenární schůzi, v níž figuroval prezident soudu, stálý referent a pět přisedících. Senáty byly celkem čtyři a jejich složení se formovalo pokaždé na počátku kalendářního roku.⁶⁷

„V plénu rozhodoval Volební soud o stížnostech podaných do voleb členů Národního shromáždění a do župních zastupitelství (nikoli tedy okresních zastupitelstev, župních komisí či výborů), dále o ztrátě mandátu podle § 13, tj. při ztrátě volitelnosti nebo ukončení členství ve straně z důvodů nízkých a nečestných, o ověření mandátů členů parlamentu (nikoliv župních zastupitelstev) a o vnitřních otázkách, např. změně jednacího řádu, disciplinárních věcech apod.“⁶⁸

Ke složení soudu se vyjadřovalo velké množství autorů, ale za zmínku stojí názor Ferdinanda Peroutky, který uvedl následující: *„Bylo možno si vybrat mezi těmi cizími vzory, kde rozhodování o platnosti mandátů bylo svěřeno soudcům z povolání, tedy mužům bez přímé souvislosti s politikou, nebo oněmi vzory, které to ponechávají parlamentu samotnému. Českoslovenští ústavodárci – zajisté musíme i oněch pět zákonů, podaných zároveň s ústavou, považovat za součást politické konstituce – nezvolili ani ten, ani onen způsob, nýbrž vytvořili kompromis, ve kterém se snažili oba principy spojit. Uznalo se oficiálně, že Národní shromáždění samo není dost objektivní, aby se mu mělo svěřit rozhodování v otázce, která se tak živě dotýká jeho samého. Nebylo by to bývalo v souladu se slavnostní snahou obdarovat československý národ ústavou co nejušlechtleji vypadající. Teorie o potřebě protiváhy proti Národnímu shromáždění tu také působila. Na druhé straně však nebylo politikům příjemné ani pomýšlení, že by měli tuto věc vydat k rozsuzování lidem, kteří s nimi necítí a jejich politickým potřebám nerozumějí a kteří by zejména mohli být zcela necitelní k zájmům politických stran. Pokládali laiky v politice téměř za tak neschopné k vykonávání této funkce jako laiky v právech... Předsedou soudu je nestranný právník, avšak dvanáct přisedících, volených Poslaneckou sněmovnou podle ničeho jiného než stranického klíče, vnáší do této*

⁶⁶ HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938. Str. 65.

⁶⁷ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3, str. 163-164. Str. 30.

⁶⁸ MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981. Str. 165.

*instituce všechna politická přání těch, kdo je tam posílají. A to jsou strany. Přisedící nejsou politicky nepopsaný list; jsou si vědomi, že do volebního soudu jdou jako exponenti stran.*⁶⁹

Působnost nově vzniklého Volebního soudu zahrnovala podle ustanovení § 8 zákona č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě činnost směřující k:

- rozhodování o stížnostech podaných proti reklamačnímu řízení v rámci stálých voličských seznamů. K otázkám této problematiky je potřeba zmínit zákon č. 663/1919 Sb., o stálých voličských seznamech, který v ustanovení § 10 uváděl, že každý měl možnost podat námitky proti tomu, že byl do seznamu zapsán protiprávně či že tam nebyl zapsán vůbec. „*O námitkách rozhodovala v I. instanci reklamační komise při okresním politickém úřadu a v případě, že jim nevyhověla, s konečnou platností Volební soud.*“⁷⁰ V tomto případě funguje Volební soud jako zvláštní opravná (odvolací) instance, která přezkoumává rozhodnutí nižšího správního orgánu, neboli rozhodnutí vydaná reklamační komisí. Reklamační komise byla zvláštním druhem správního řízení, které nastalo po veřejném vyložení voličských seznamů. Účelem reklamačního řízení bylo pořídit správný a úplný seznam osob, které byly podle příslušných ustanovení oprávněny volit. Reklamační řízení bylo ovládáno několika zásadami, a to zásadou dispoziční, zásadou materiální pravdy, zásadou soustředovací (koncentrační) a zásadou písemnosti.⁷¹
- zkoumání a ověřování volby členů Národního shromáždění a župních zastupitelstev. Tato působnost se běžně označuje jako verifikace, se kterou se obecně setkáváme spíše v oboru práva soukromého. Jedná se o souhrn úkonů čerpaných z nejrůznějších odvětví soukromoprávního života, které spojuje jeden účel, jemuž mají všechny tyto úkony sloužit. Účelem verifikace je tedy „*postaviti jistou skutečnost, stav nebo událost, na něž zákon v konkrétním případě klade váhu, úkonem příslušného orgánu státního mimo jakoukoli pochybnost.*“⁷² O verifikaci hovořilo ustanovení § 8 ve článku 2, podle kterého Volební soud zkoumá a

⁶⁹ MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3, str. 26 nebo F. Peroutka, Budování státu III., Lidové noviny 1991. Str. 964.

⁷⁰ MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981. Str. 165.

⁷¹ Viz HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938. Str. 89-98.

⁷² HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938. Str. 104.

ověřuje volby členů Národního shromáždění a zemských zastupitelstev a ustanovení § 10, který ve svém kontextu zní takto: „*Volební soud zkoumá v případě § 8, č. 2 v. s., jen, neodporuje-li volba člena Národního shromáždění ustanovení § 1 zákona o složení a pravomoci senátu, dále volitelnost členů Národního shromáždění a zemských zastupitelstev i jejich náhradníků a ověřuje tyto volby usnesením.*“⁷³ Ministerstvo vnitra mu po skončení voleb do Poslanecké sněmovny, Senátu, župních (zemských) zastupitelstev zasílalo všechny volební spisy a úkolem soudu bylo z moci úřední zjišťovat, zda byly při volbě každého poslance splněny všechny podmínky, tj. zda člen Poslanecké sněmovny nebyl současně zvolen i do Senátu a zda splňoval podmínky pro pasivní volební právo.⁷⁴

- rozhodování o stížnostech do voleb do Národního shromáždění, župních zastupitelstev, župních výborů a komisí,
- rozhodování o ztrátě mandátu v případě, kdy měl člen Národního shromáždění nebo župního zastupitelstva pozbýt mandátu proto, že po volbě ztratil volitelnost anebo přestal býti z důvodů nízkých nebo nečestných příslušníkem strany, za niž byl zvolen,
- rozhodování, zda u člena Národního shromáždění nastal případ neslučitelnosti podle zákona č. 144/1924 Sb., z. a n., o inkompatibilitě.⁷⁵

Zákon o inkompatibilitě byl podle tehdejší republikánské strany, která se mimochodem hlásila i k jeho autorství, předpisem, jenž měl přispět k upevnění politického zdraví a čistoty. Vyzdvižení tohoto návrhu zákona proběhlo i v národně demokratických Národních listech, které ho označily za první krok v boji proti korupci.⁷⁶ „*Rozhodování o neslučitelnosti měly provádět výbory složené z členů příslušné komory parlamentu a na základě jejich výroku pak Volební soud. První orgán měl zjistit, zda se jedná o závadnou činnost, soud pak rozhodnout o zbavení mandátu, pokud by ji nezanechal.*“⁷⁷ S tímto návrhem byl předložen též návrh na novelizaci

⁷³ HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938. Str. 106.

⁷⁴ Viz MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981. Str. 165.

⁷⁵ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 27.

⁷⁶ Viz MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981. Str. 172.

⁷⁷ MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981. Str. 173.

stávajícího zákona o Volebním soudu, který byl dne 30. 5. 1924 schválen a vyhlášen pod č. 145. Ve svých ustanoveních obsahoval zákon o inkompatibilitě řadu funkcí a činností, které člen Národního shromáždění nesměl vykonávat. Zapovězena byla například jakákoliv účast v podniku, který byl dodavatelem nebo odběratelem státu, člen nesměl poskytovat právní či technické rady, šlo-li o obchodní poměry ke státu, bylo zakázáno, aby zasahoval vahou svého mandátu ve prospěch třetí osoby za účelem dosažení jejího nebo svého zisku.⁷⁸ „*Pokud se týče členů z moci předsednické a členů volených, je předpis o absolutní neslučitelnosti členství ve Volebním soudu se členstvím v Národním shromáždění a v zemském zastupitelstvu doplněn ještě dalším ustanovením, že uchází-li se někdo z těchto členů o mandát do Národního shromáždění nebo zemského zastupitelstva, nemůže až do vykonané volby vykonávat úřad člena Volebního soudu a byl-li zvolen za člena těchto sborů, že členem volebního sboru býti přestává.*“⁷⁹

Samotné řízení před Volebním soudem upravoval zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě v ustanoveních § 14 až 22, jinak „*podle ustanovení § 23, odst. 1 v. s. mají pro Volební soud, zvláště pro řízení před ním, jak se v zákonném textu výslovně zdůrazňují, platiti obdobně ustanovení zákona o Nejvyšším správním soudě a jeho jednacího řádu, pokud zákon o Volebním soudě neustanovuje jinak.*“⁸⁰ V řízení před Volebním soudem se uplatňovaly tyto procesní zásady: zásada dispoziční, modifikovaná zásada projednací, zásada rovného slyšení stran, zásada ústnosti a zásada veřejnosti.⁸¹ Řízení před oběma soudy se v některých případech lišilo. V řízení před Volebním soudem bylo možno během řízení doplňovat a provádět při ústním jednání důkazy a lišilo se zejména celkovou spíše apelační než kasační povahou řízení. Rozhodování soudu mělo převážně formu nálezu, a pokud se jednalo o případ, kdy se rozhodovalo o verifikaci voleb, rozhodoval soud usnesením.⁸²

I přesto, že stížností k soudu proudil nespočet, Volební soud příliš často nezasahoval. „*Již od počátku svojí činnosti vcelku konstantně judikoval, že ani vážné porušení čistoty a svobody voleb nelze pokládat za absolutní vadu a může vést jen tehdy ke zrušení voleb, mělo-li by vliv na výsledek volby.*“⁸³ Za vážné porušení čistoty a

⁷⁸ Viz MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981. Str. 174-175.

⁷⁹ HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938. Str. 66.

⁸⁰ HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938. Str. 165.

⁸¹ Viz HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938. Str. 171.

⁸² Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 30-31.

⁸³ MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981. Str. 166.

svobody voleb byly považovány hlavně případy, kdy se agitace změnila v teror, byl-li činěn na voliče nátlak ať už fyzický, nebo psychický, a tím nemohlo dojít ke svobodnému rozhodování.

3. 3. Volební soudnictví v letech 1938 až 1989

Dalším významným historickým mezníkem ve vývoji volebního soudnictví na našem území bylo uzavření Mnichovské dohody v září roku 1938, při níž přišel náš stát o část svého území, a na ni navazující okupace zbytku Československé republiky. Činnost prvorepublikového Volebního soudu byla v tomto období ukončena nejdříve fakticky a poté i právně. „*Poslední příležitost uplatnit svou klíčovou pravomoc ověřovat volby do Národního shromáždění a zemských zastupitelstev a rozhodovat o stížnostech do voleb do Národního shromáždění dostal Volební soud v roce 1935, kdy se konaly poslední parlamentní volby meziválečného období.*“⁸⁴ Tyto dějinné události přinesly v českých zemích rozklad demokratického systému vládnutí, se kterým je volební soudnictví spjato. V době Protektorátu Čechy a Morava neprobíhaly žádné volby, proto byla činnost Volebního soudu fakticky zastavena. Odlišná situace ale byla u Nejvyššího správního soudu, který vykonával svou činnost i v době okupace Československa. Byl nucen aplikovat protektorátní právo, které obsahovalo především protižidovské správní předpisy.⁸⁵

Znovuobnovení české státnosti bylo spojeno s velkými společenskými změnami, které měly prolomit režim, jenž byl nastolen v době trvání válečného konfliktu. Nicméně politická situace, která v rozmezí několika let nastala, byla předzvěstí dalšího nástupu nedemokratického režimu. Právně byl Volební soud zrušen zákonem č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění, který ve svém článku 13 velmi stroze zakotvil: „*Volební soud se zrušuje.*“⁸⁶ Na výše zmíněný ústavní zákon navazoval zákon č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění, na jehož základě proběhly volby v roce 1946 a který zároveň znamenal dočasné ukončení ingerence soudní moci v přezkumu voleb. Námitky proti volebním seznamům bylo možno v této době podat pouze u místního národního výboru. Samotné řízení o těchto námitkách

⁸⁴ MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 31.

⁸⁵ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 31.

⁸⁶ Ustanovení § 13 zákona č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění.

upravoval zákon č. 28/1946 Sb., o úpravě stálých voličských seznamů.⁸⁷ „O námitkách rozhodne příslušný místní národní výbor svou reklamační komisí nejpozději do 15 dnů, počínaje prvním dnem po uplynutí lhůty pro vyložení voličských seznamů. U místního národního výboru jest zřídití potřebný počet reklamačních komisí pro rozhodování o námitkách. O složení těchto komisí platí obdobně ustanovení § 7, odst. 2, věty čtvrté až šesté. Každé rozhodnutí o námitkách vyznačí se v obou stejnopisech voličských seznamů, pokud jeho provedení vyžaduje změnu seznamů. Rozhodnutí o námitkách, týkajících se toho, že někdo neprávem buď je, nebo není zapsán ve voličských seznamech, sdělí se podateli a tomu, kdo byl rozhodnutím dotčen. O námitkách, týkajících se toho, že něčí osobní údaje jsou nesprávně zapsány ve voličských seznamech, rozhoduje místní národní výbor svou reklamační komisí s konečnou platností.“⁸⁸ Dalším druhem rozhodování bylo pozbytí mandátu ztrátou volitelnosti. Rozhodování o něm se vrátilo zákonodárnému sboru, tedy ústavodárnému Národnímu shromáždění. Blížeji k této otázce hovoří následující ustanovení: „Ztratil-li člen ústavodárného Národního shromáždění po volbě volitelnost, pozbývá mandátu. O ztrátě mandátu rozhodne do šesti neděl ode dne, kdy došlo oznámení ministerstva vnitra, ústavodárné Národní shromáždění, navrhne-li to aspoň dvoutřetinová většina všech členů výboru ověřovacího (čl. 10 ústavního zákona ze dne 11. dubna 1946, č. 65 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění). Při jednání tohoto výboru jest užiti obdobně předpisů platných pro jednání volebního soudu. K platnosti usnesení ústavodárného Národního shromáždění o ztrátě mandátu je třeba dvoutřetinové většiny všech jeho členů.“⁸⁹ Organizace a přezkum voleb v pretotalitním období byla svěřena výlučně moci výkonné s výjimkou rozhodování Národního shromáždění o inkompatibilitě. Ve věcech volebních mohly soudy zasahovat pouze v případech, že docházelo k trestání trestných činů ve věcech volebních. Tyto trestné činy byly taxativně vymezeny v ustanovení § 40 zákona č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění.⁹⁰ Trestně odpovědná byla osoba, která odnímala voliči bez jeho výslovného souhlasu hlasovací lístek nebo prázdný lístek nebo škrtila-li mu v těchto

⁸⁷ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 31-32.

⁸⁸ Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 28/1946 Sb., o úpravě stálých seznamů voličských.

⁸⁹ Ustanovení § 39 zákona č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění.

⁹⁰ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 33.

listinách, osoba, která protiprávně zabraňovala nebo znemožňovala nahlížet do voličských seznamů a činit si opisy nebo výpisy.⁹¹

Po událostech v únoru roku 1948 došlo v našem státě k převzetí moci Komunistickou stranou a tím k rozkladu znovunalezeného demokratického režimu. Právní úprava voleb v období od roku 1948 – 1989 byla velmi proměnlivá a postupem doby ji upravovalo celkem pět zákonů. Přezkum voleb byl svěřen zákonodárnému sboru, z čehož vyplývá, že v tomto období bylo volební soudnictví zcela eliminováno.⁹²

V této podkapitole považuji za nezbytné alespoň okrajově nastínit situaci kolem Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší soud Československé republiky, vzniknuvší v již v roce 1918, byl ve své funkci rozšířen o Nejvyšší správní soud Slovenské republiky, který nejdříve sídlil v Piešťanech, a poté se jeho sídlem stala Bratislava. Na základě zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky byl pro celé území Československa zřízen pouze jeden správní soud. Tento zákon byl doplněn zákonem č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu, který přenesl sídlo Správního soudu do Bratislavy. Správní soud v této formě fungoval až do roku 1952, kdy byl zrušen. „Ústavně bylo správní soudnictví likvidováno ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, který nově upravil ústavní pasáže o soudech a tichou cestou vypustil ustanovení o správním soudu.“⁹³

3. 4. Volební soudnictví od roku 1989

Dlouhodobá vláda nedemokratického režimu v českém státě byla ukončena pádem komunistického režimu v listopadu 1989. Byla potřeba zorganizovat nové a hlavně demokratické volby. „*Obnova demokracie v českých zemích s sebou přirozeně přinesla také obnovu soudního přezkumu průběhu znovu svobodných voleb, a to ve dvou fázích.*“⁹⁴ Nová úprava volebního soudnictví byla obsažena v několika právních předpisech, byly to:

- zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění. Tímto zákonem se řídily první svobodné volby a možnost soudního přezkumu zde byla zakotvena ve vztahu k seznamům voličů a k výsledkům voleb.

⁹¹ Viz ustanovení § 40 zákona č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění.

⁹² Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 33-34.

⁹³ MAZANEC, Michal. *Historie. Nejvyšší správní soud* [online]. 2011[cit. 2012-03-15]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

⁹⁴ MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 36.

„Každý občan může ústně nebo písemně upozornit obecní úřad na chyby a nesprávnosti v seznamu voličů a navrhnout opravu nebo doplnění. Obecní úřad je povinen do 3 dnů buď provést příslušnou opravu, nebo doplnění v seznamu voličů, nebo občanovi písemně sdělit, z jakých důvodů nelze opravu nebo doplnění provést.“⁹⁵ a „Jestliže obecní úřad návrhu nevyhoví, může občan podat návrh u příslušného okresního (obvodního) soudu na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu. Podle rozhodnutí soudu provede obecní úřad a v den voleb okrsková volební komise opravu nebo doplnění v seznamu voličů. Řízení před soudem nepodléhá soudnímu poplatku. Proti rozhodnutí soudu se nelze odvolat.“⁹⁶ Tento zákon umožňoval také podání volební stížnosti k Nejvyššímu soudu České a Slovenské federativní republiky. Oprávnění podat tuto stížnost měl každý občan, který byl zapsán v stálém seznamu voličů v daném volebním okrsku nebo politická strana, která podala v daném volebním kraji kandidátní listinu. Stížnost musela být podána do deseti dnů od uveřejnění volebního výsledku a Nejvyšší soud měl lhůtu deseti dní o ní rozhodnout usnesením.⁹⁷

- zákon č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady
- zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí upravoval volby do obecních a městských zastupitelstev, zastupitelstva měst Brno, Ostrava, Plzeň a Ústí nad Labem a statutárních měst, obvodních zastupitelstev u výše zmíněných měst a též zastupitelstva hlavního města Prahy. Taxativní výčet všech zastupitelstev, do kterých se podle tohoto zákona volí, obsahovalo ustanovení § 1 tohoto zákona. Co se týče otázek problematiky soudního přezkumu voleb do zastupitelstev, námitkové řízení bylo obsaženo v ustanovení § 12.

Je nutné podotknout, že v této době neexistoval Nejvyšší správní soud, a tak byla ponechána agenda volebního soudnictví v rukou obecních soudů.

V době těsně po pádu komunistického režimu neměl přezkum voleb vlastní procesní úpravu, a proto mnohé zákony přiměřeně odkazovaly na úpravu v občanském soudním řádu zákona č. 99/1963 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský

⁹⁵ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění.

⁹⁶ Ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění.

⁹⁷ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 36-37.

*soudní řád*⁹⁸). Samostatná procesní úprava volebního soudnictví byla do občanského soudního řádu vnesena novelou č. 519/1991 Sb., jejíž účinnost nastala dne 1. 1. 1992, a tak občanský soudní řád obsahoval postupně se rozvíjející úpravu soudního přezkumu voleb. Tato úprava byla postupně rozšiřována, například zákonem č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, který zavedl zvláštní druhy řízení týkající se obecních voleb.⁹⁸ Rok 1995 přinesl zákon číslo 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky. Velké změny ve volebním soudnictví znamenala novela tohoto zákona č. 204/2000 Sb., která změnila věcnou příslušnost ve prospěch krajských soudů.

Právní úprava volebního soudnictví po vzniku České republiky byla rozptýlena jak v několika volebních zákonech, tak i na různých místech občanského soudního řádu. Celková roztržitost a nekonceptnost právní úpravy byla ukončena dne 1. ledna 2003, kdy nabyt účinnosti soudní řád správní, zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*Soudní řád správní*“) kterým bylo zřízeno nezávislé správní soudnictví.⁹⁹ Ústava počítala s opětovným zavedením instituce Nejvyššího správního soudu již od roku 1993, ale Nejvyšší správní soud zahájil svoji činnost až v roce 2003, jeho úprava je částečně obsažena právě i v soudním řádu správním. Před jeho vznikem vykonával jeho pravomoci Nejvyšší soud a vrchní soudy.

⁹⁸ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 37.

⁹⁹ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 39.

4. Soudní přezkum voleb

Idea právního státu, jež je ústavně garantována v článku 1 Ústavy, v sobě obsahuje i požadavek možnosti přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné moci v prvním stupni, stejně jako právo každého jednotlivce na ochranu před nezákonným rozhodnutím státní moci. To platí nejen v případech rozhodování orgánů státních a obecních orgánů při plnění úkolů souvisejících se zajišťováním přípravy a průběhu voleb, ale také při vlastní realizaci volebního práva jednotlivcem. Zárukou dodržování platného volebního práva je institut přezkumu voleb.¹⁰⁰

4. 1. Řízení ve věcech voličských seznamů

Soudní řád správní upravuje řízení ve věcech voličských seznamů jako první typ řízení: „*Ochrana ve věcech seznamu voličů: (1) Jestliže správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů stálý seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku, může se osoba tím dotčená obrátit na soud příslušný podle sídla správního orgánu s návrhem na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu nebo jeho dodatku. (2) Účastníky řízení jsou navrhovatel a správní orgán uvedený v odstavci 1. (3) Soud rozhodne bez jednání usnesením, a to do tří dnů poté, kdy návrh došel soudu.*“¹⁰¹

Dle J. Filipa je seznam voličů „základním volebním dokumentem a zápis v něm odvozeným právním titulem opravňujícím k provedení hlasování a dalším právním úkonům ve volebním právu.“ Voličské seznamy dle J. Filipa vznikly především za účely: evidence voličů a zabránění podvodům při volbách, dále usnadnění volebního aktu pro volební komisi a jako poslední ve spojení se zaváděním volebních okrsků.¹⁰²

Vedení seznamu voličů musí podléhat určitým požadavkům, aby mohla být zajištěna rovnost a všeobecnost volebního práva. Benátská komise (již zmíněna v kapitole 2.) stanoví následujících šest požadavků:

- Existenci stálého seznamu voličů
- Pravidelnou aktualizaci, alespoň jednou ročně
- Veřejnost seznamu voličů

¹⁰⁰ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 9-11.

¹⁰¹ Ustanovení § 88 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰² FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 291.

- Existenci správní procedury (podrobené soudnímu přezkumu) umožňující nezapsaným voličům zpochybnit skutečnost, že nejsou zapsáni
- Podobnou proceduru existující i pro napadení toho, že je v seznamu uveden někdo, kdo do něj nepatří (tato možnost už v České republice není)
- Existenci doplňkového seznamu pro osoby, které podmínky nabytí hlasovacího práva splní až po uzavření seznamu voličů.¹⁰³

Stávající zákonná úprava umožňuje hlasování i mimo místo trvalého bydliště (u určitého druhu voleb), či dokonce v cizině, proto rozlišujeme celkem čtyři druhy seznamu voličů.

4. 1. 1. Stálé seznamy pro volby do Poslanecké sněmovny, Senátu Parlamentu České republiky a volby do obecních a krajských zastupitelstev

Výše zmíněné seznamy jsou spravovány obcemi. Zákon o volbách do Parlamentu v ustanovení § 5, stejně jako zákon o volbách krajských v ustanovení § 26 odkazuje na ustanovení § 28 zákona o volbách obecních, dle kterého jsou do seznamu voličů zapisováni ti voliči, kteří mají v obci trvalé bydliště a nabudou práva volit, a to ex offo. Při ztrátě práva volit, resp. ztrátě trvalého pobytu v dané obci, dojde k vyškrtnutí ze stálého voličského seznamu. Kromě toho zákon umožňuje ještě poznámku ve stálém seznamu voličů, která prokazuje, že konkrétní volič je pro volby zapsán do zvláštního voličského seznamu v jiném volebním obvodu. Pokud u voliče nastane překážka ve výkonu volebního práva předpokládaná v ustanovení § 28 odst. 3 zákona o volbách obecních, z důvodů taxativně stanovených v ustanovení § 4 odst. 2 téhož zákona (výkon trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům, zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, výkon vojenské základní nebo náhradní služby, vyžaduje-li to plnění povinností z této služby vyplývajících, nebo služba vojáka z povolání v zahraničí), zapíše se u něj poznámka taktéž. Základními zásadami při vedení seznamu voličů jsou stálost vedení a vedení z moci úřední. Stálost je prolomena tím, že dva dny před volbami nelze seznamy měnit. Obecní úřad stálý seznam uzavře a předá okrskovým volebním komisím výpisy ze seznamu, ve kterých jsou obsažena jména všech oprávněných voličů. Jedinou možnou změnou je připsání voliče okrskovou volební komisí, volič musí prokázat, že mu náleží

¹⁰³ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 219 – 220.

právo volit v příslušném volebním obvodu, ale není tam zapsán. Toto je způsob, kterým lze v době probíhajících voleb opravit chyby (opomenutí voliče). Dalším možným řešením, uplatnitelným ještě před uzavřením seznamů, je námitkové řízení, kdy si může volič během úředních hodin obecního úřadu ověřit, zda je v seznamu zapsán, případně požadovat doplnění údajů nebo provedení oprav. Lhůta k vyjádření obecního úřadu je relativně krátká, a to 48 hodin, během které musí žadatelé vyhovět nebo sdělit důvody, proč jeho žádosti vyhovět nelze.¹⁰⁴

4. 1. 2. Dodatky ke stálým seznamům voličů

Jedná se o zvláštní institut, který se využívá jen při volbách do zastupitelstev obcí od 1. 1. 2003. Od tohoto data lze zapisovat do dodatkových seznamů na vlastní žádost občany Evropské unie, kteří mají přihlášený trvalý pobyt v dané obci. Vstup do Evropské unie se ale pojí s datem 1. 5. 2004, kdy se pro Českou republiku stalo závazné evropské právo, proto se dá říci, že až od vstupu ČR do EU se tato úprava stala fakticky použitelnou. Zakotvení práva volit ve volbách do zastupitelstev obcí je obsaženo v zákoně o volbách obecních v ustanovení § 77: „*Od 1. ledna 2003 zapíše voliče, který není státním občanem České republiky, na jeho vlastní žádost obecní úřad do dodatku stálého seznamu voličů vedeného jen pro volby podle tohoto zákona, jestliže tento volič je státním občanem státu, jehož občanům právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv.*“

Z výše zmíněného vyplývá, že občané EU mohou volit v komunálních volbách. Realita je ale taková, že volí pouhá 3% z nich. O důvodech je možné spekulovat, argumentem může být nezájem této skupiny obyvatel o věci veřejné nebo jím může být množství překážek a nedostatek zájmu ze strany státu. Na tomto místě si dovoluji rozebrat několik překážek, které mohou přispívat k nižší míře zapojení cizinců do správy věcí veřejných.¹⁰⁵

První je podmínka trvalého pobytu, ač zákon tuto podmínku zakotvuje obecně a na první dojem by se mohlo zdát, že mezi cizinci a občany ČR panuje rovnost, není tomu tak úplně. Trvalý pobyt neznámá u všech osob totéž. Trvalý pobyt českých státních příslušníků je upraven zákonem č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných

¹⁰⁴ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 220 – 221.

¹⁰⁵ Viz Antoš, M. Občané EU volí v obecních volbách. Ale jen teoreticky. In: *Jiné právo*. Citováno 29. 2. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/10/obcane-eu-voli-v-obecnich-volbach-ale.html>

číslech, ve znění pozdějších předpisů. Dle judikatury Ústavního soudu má evidenční charakter (podrobněji kapitola 6.). Pro občana ČR, stejně tak pro občana ČR dlouhodobě žijícího v zahraničí, a to i takového, který se tam narodil a do ČR se stěhuje poprvé, znamená přihlášení k pobytu jednoduchý administrativní úkon. Úprava trvalého pobytu občanů Evropské Unie je obsažena v zákoně č. 326/ 1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů a jedná se o významně odlišný institut. Získání trvalého pobytu je vázáno na splnění několika podmínek dle ustanovení § 87g, zejména podmínky pěti let nepřetržitého přechodného pobytu. Dle zmíněného ustanovení mohou získat příslušníci Evropské Unie právo volit až po pěti letech pobytu, což ovšem není v souladu se směrnicí 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky. Směrnice výslovně požaduje, aby podmínka minimální doby, po kterou musí mít volič na území státu bydliště, byla stanovena shodně pro jeho státní příslušníky i ostatní voliče a u příslušníků Evropské unie se navíc započítává do této doby i doba, po kterou měli trvalé bydliště v jiných členských státech.¹⁰⁶

Co se týče dalšího problému, registrace do dodatkového seznamu voličů, musí občan Evropské Unie sám zažádat o zápis do dodatkového seznamu v předstihu na rozdíl od občana ČR, který je v seznamu veden automaticky. Tato administrativní, uměle vytvořená překážka, komplikuje život nejen voličům z Evropské Unie, ale i úřadům a má negativní vliv na volební účast. Existují přesvědčivé důkazy z USA, že státy, které voličům umožnily registraci v den voleb přímo ve volební místnosti, měly citelně vyšší volební účast, proto se domnívám, že tato překážka může mít vliv na volební účast.¹⁰⁷

Posledním problémem, který bych zmínila, je členství v politických stranách. Na ústavní rovině je právo být členem politické strany garantováno občanům České republiky, kteří dosáhli věku 18 let dle článku 20 odst. 2 Listiny, což ale prakticky vylučuje občany Evropské Unie z členství v politických stranách. Smyslem politických stran je vytváření svorníku mezi občany a státem, zastupují veřejný zájem, aktivizují občany a pomáhají při jejich zapojování do veřejného dění, které se jich týká. Pokud žijí trvale po delší dobu na území České republiky a mají vytvořený vztah k obci, ve které

¹⁰⁶ Viz Antoš, M. Občané EU volí v obecních volbách. Ale jen teoreticky. In: *Jiné právo*. Citováno 29. 2. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/10/obcane-eu-voli-v-obecnich-volbach-ale.html>

¹⁰⁷ Viz Antoš, M. Občané EU volí v obecních volbách. Ale jen teoreticky. In: *Jiné právo*. Citováno 29. 2. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/10/obcane-eu-voli-v-obecnich-volbach-ale.html>

bydlí, nemělo by jim být odepřeno právo stát se členy institucí, jejichž posláním je vytvářet předpoklady pro fungování těchto zastupitelských orgánů. Jelikož bylo občanům EU s trvalým pobytem umožněno aktivní a pasivní právo v komunálních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu, měla by následovat taková právní úprava, která jim umožní být součástí politických stran. Jedinou možností pasivního volebního práva jsou volby senátní, kde mohou kandidovat jako nezávislí kandidáti, a ve volbách komunálních navíc ještě ve sdružení nezávislých kandidátů. To je ale podmíněno předložením petice obsahující podpisy alespoň 7% voličů dané obce, což může být zejména ve větších městech velmi náročné.¹⁰⁸

4. 1. 3. Zvláštní seznamy voličů

Tyto seznamy jsou upraveny v zákoně o volbách do Parlamentu, jsou vedeny pouze pro volby do Parlamentu, a to s určitými odchylkami v případě voleb do Poslanecké sněmovny oproti volbám do Senátu. „*Zvláštní seznam vede obecní úřad, městský úřad, magistrát, úřad městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a úřad městské části hlavního města Prahy pro voliče, který není v jeho územním obvodu přihlášen k trvalému pobytu, popřípadě nemůže z důvodů uvedených v písmenech b) až d) volit ve volebním okrsku, v jehož stálém seznamu je zapsán, a který*

a) vykonává v obvodu obce, v hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech v obvodu městské části nebo městského obvodu základní nebo náhradní vojenskou službu,

b) je v nemocnici, porodnici, sanatoriu, ústavu sociální péče nebo v obdobném ústavu a zařízení, umístěném v obci, v hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech v obvodu městské části nebo městského obvodu,

c) je v policejní cele, v místě výkonu vazby nebo v místě výkonu trestu odnětí svobody, umístěném v obci, v hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech v obvodu městské části nebo městského obvodu,

d) volí na voličský průkaz.“¹⁰⁹

¹⁰⁸ Viz Šimíček, V. Členství cizinců v politických stranách (aneb cizinec není našinec). In: Jiné právo. Citováno 29. 2. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/08/lenstv-cizinc-v-politickch-stranch-aneb.html>

¹⁰⁹ Viz ustanovení § 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Ve vztahu ke kategoriím a, b, c, je nutno zajistit kooperaci obecních úřadů a velitelů vojenského útvaru, resp. správ příslušného objektu, zařízení nebo ústavu, protože vyjmenované objekty musí do 7 dnů před hlasováním nahlásit údaje o voličích. Obecní úřad, v jehož obvodu se voliči nachází, je zapíše do zvláštního seznamu. Aby nebyla porušena zásada obsažená v zákoně o volbách do Parlamentu, že „každý volič může být zapsán pouze v jednom seznamu voličů,“¹¹⁰ musí být vyrozuměn obecní úřad, který vede stálý seznam, do něhož je volič zapsán. V případě voleb senátních platí, že do zvláštního seznamu je zapsán jen volič přihlášený k trvalému pobytu ve volebním obvodu, kde jsou vyhlášeny volby.¹¹¹

Voličským průkazem podle písm. d) je umožněno volit voliči, který předem ví, že se v době voleb nebude moci dostavit k okrskové volební komisi, do jejíhož obvodu spadá. V ustanovení § 6a je upraven proces podání žádosti obecnímu úřadu o vydání voličského průkazu, jeho zpracování a vydání. Volič může požádat o vydání voličského průkazu ode dne vyhlášení voleb, a to písemným podáním opatřeným ověřeným podpisem voliče, a to nejpozději 7 dnů přede dnem voleb toho, kdo stálý seznam nebo zvláštní seznam vede, nebo osobně od okamžiku uzavření stálého seznamu nebo zvláštního seznamu. Obecní úřad nebo zastupitelský úřad voličský průkaz nejdříve 15 dnů přede dnem voleb předá osobně voliči nebo osobě, která se prokáže plnou mocí s ověřeným podpisem voliče žádajícího o vydání voličského průkazu, anebo jej voliči zašle.

Vydání voličského průkazu prolamuje zásadu zápisu v jediném seznamu voličů, protože u voliče, který volí na voličský průkaz, nedojde k vyškrtnutí ze stálého voličského seznamu, jen je u něj učiněna poznámka pro ty volby, při nichž o vydání průkazu zažádal. Při probíhajících volbách je zapsán jak ve stálém seznamu (tam je ale jeho zápis pro probíhající volby neaktivní), tak i ve zvláštním seznamu v místě, kde svůj průkaz uplatní. Může jej uplatnit v jakémkoli volebním okrsku nebo i na zastupitelském úřadě.¹¹²

¹¹⁰ Viz ustanovení § 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹¹ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 226-228.

¹¹² Viz ustanovení § 6a odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Zastupitelskými úřady se rozumí zastupitelské a konzulární úřady ČR, s výjimkou konzulárních úřadů vedených honorárními konzulárními úředníky.¹¹³ Zákon o volbách do Parlamentu pamatuje i na české občany žijící dlouhodobě v zahraničí. Ti si mohou u zastupitelského úřadu do 40 dnů před začátkem voleb podat písemnou žádost o zápis. Musí doložit doklady potvrzující jejich totožnost, českou státní příslušnost a bydliště v územním obvodu zastupitelského úřadu, kde mají být zapsáni do zvláštního seznamu.¹¹⁴ Tyto zvláštní seznamy jsou předány Ministerstvu zahraničních věcí ČR, které odstraní případné duplicity v zápisech a konečné znění předá Ministerstvu vnitra ČR, které ve spolupráci s příslušným obecním úřadem, kde má volič zapsaný trvalý pobyt, zařídí vyškrtnutí ze stálého seznamu.¹¹⁵

Na základě zápisu do zvláštního voličského seznamu vedeného zastupitelským úřadem má volič právo volit ve volbách do Poslanecké sněmovny, protože pro tyto volby jsou vytvořeny při zastupitelských úřadech zvláštní stálé volební okrsky, jejichž území je ohraničeno územním obvodem zastupitelského úřadu.¹¹⁶ Hlasy, které jsou odevzdané v těchto volebních okrscích, jsou pak započteny mezi hlasy ve volebním obvodu určeném Státní volební komisí losem dle ustanovení § 27 zákona o volbách do Parlamentu.

V senátních volbách je situace značně složitější, nejsou vytvářeny zvláštní volební okrsky, není proto možné volit na zastupitelských úřadech. Ustanovení § 6 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu ovšem výslovně umožňuje zapisovat do zvláštního seznamu voliče zapsané do zvláštního seznamu podle odst. 5 téhož ustanovení, tedy voliče zapsané zastupitelskými úřady. Tento volič tedy není oprávněn volit na zastupitelském úřadě, může ovšem zažádat dle ustanovení § 6a odst. 3 písm. b) zákona o volbách do Parlamentu zastupitelský úřad o vydání voličského průkazu, na jehož základě odvolí, a to do jakéhokoliv volebního obvodu, kde v příslušném roce senátní volby probíhají.¹¹⁷ Tito voliči se tedy mohou účastnit všech senátních voleb, tedy každé dva roky oproti tuzemským voličům, kteří volí standardně jednou za šest let.

¹¹³ Viz ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ Viz ustanovení § 6 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁵ Viz ustanovení § 6 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁶ Viz ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁷ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 230-231.

V souvislosti se zvláštními seznamy voličů přidávám rozhodnutí soudu, a to konkrétně Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, sp. zn. Vol. 29/ 2006, které se týká zápisu ve zvláštním seznamu voličů a aktivního volebního práva. Nejvyšší správní soud obdržel návrh, který zpochybňoval volby do Poslanecké sněmovny, odůvodněný tím, že navrhovateli bylo odepřeno právo volit s odkazem na jeho nesvéprávnost a že nebyl ani zapsán do příslušného seznamu voličů. Navrhovatel žádal, aby soud volby zrušil s tím, že v nových volbách bude v seznamu voličů i navrhovatel. Navrhovatel byl v době voleb hospitalizován v Psychiatrické léčebně Dobřany. Nejvyšší správní soud v usnesení cituje zákon o volbách do Parlamentu: „*Podle ustanovení § 2 zákona č. 247/1995 Sb. „překážkami ve výkonu volebního práva jsou a) zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, b) zbavení způsobilosti k právním úkonům.*“¹¹⁸ Dalším ustanovením, které je obsaženo v usnesení, je § 6 (již citováno). Z těchto ustanovení zákona o volbách do Parlamentu vyplývá dle odůvodnění Nejvyššího správního soudu následující: „*Z obsahu citovaných zákonných ustanovení je především patrné, že překážkou výkonu aktivního volebního práva ve volbách do Poslanecké sněmovny není omezení, nýbrž toliko zbavení způsobilosti k právním úkonům. Jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace skutkových zjištění, navrhovatel způsobilosti k právním úkonům zbaven nebyl, takže zmíněná překážka ve výkonu volebního práva u něj vůbec nenastala. Za této situace proto měl být navrhovatel zapsán do zvláštního seznamu voličů, a to na základě údajů poskytnutých Psychiatrickou léčebnou D. Tuto svoji zákonnou povinnost nicméně označené zařízení nesplnilo, a v důsledku toho navrhovateli skutečně bylo znemožněno vykonat aktivní volební právo. Důvodem nezapsání navrhovatele do zvláštního seznamu totiž za stávající právní úpravy může být v daném případě pouze zbavení způsobilosti k právním úkonům a nikoliv vlastní uvážení zdravotnického zařízení, vycházející ze zdravotnické dokumentace. Takovýto postup zdravotnického zařízení je zjevnou svévolí, porušující práva navrhovatele. Jakákoliv omezení práv pacienta je totiž nutno vnímat velmi restriktivně a samotná skutečnost, že fyzická osoba je omezena ve svojí způsobilosti k právním úkonům a nachází se v psychiatrické léčebně, ještě neznamená, že je vystavena svévolnému posouzení lékařů, zda bude moci vykonat svoje aktivní volební právo. Takový postup by protirečil základním atributům demokratického právního státu, založeného na primátu občana nad státem. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že došlo skutečně k porušení zákona, nicméně platí, v souladu s ustanovením § 87 odst. 5*

¹¹⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, sp. zn. Vol 29/2006.

ZVP, že navrhovatel může podat návrh na neplatnost voleb kandidáta, pokud se domnívá, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta, k čemuž nedošlo. Proto Nejvyšší správní soud volební stížnost zamítl.“¹¹⁹

4. 1. 4. Seznam voličů pro volby do Evropského parlamentu

Jde o poslední typ voličského seznamu upravený v našem právním řádu, v hlavě IV. zákona o volbách do EP. Zákon o volbách do EP nezná ani stálé, ani zvláštní seznamy voličů, ale jen tento specifický seznam, který vede obecní úřad samostatně pro každé volby do Evropského parlamentu. Ve lhůtě do 40 dnů před začátkem voleb jsou do něj zanášeny v souladu s ustanovením § 28 odst. 1 údaje ze stálého seznamu voličů, údaje týkající se občanů jiných členských států z dodatku stálého seznamu voličů, pokud o to požádají, údaje o voličích, kteří o zápis do seznamu pro volby do Evropského parlamentu podle tohoto zákona požádají, údaje o občanech České republiky, kteří mají v jeho správním obvodu trvalý pobyt a kteří podle záznamů v evidenci obyvatel dosáhnou nejpozději ve druhý den voleb do Evropského parlamentu věku 18 let. Mimo toho také dle ustanovení § 28 odst. 2 zákona o volbách do EP do něj obecní úřad zanese ty voliče, kteří nemají ve správním obvodu tohoto obecního úřadu trvalý pobyt nebo pobyt podle zvláštního právního předpisu, ale kteří v jeho obvodu a) vykonávají základní nebo náhradní vojenskou službu, b) jsou v nemocnici, porodnici, sanatoriu, ústavu sociální péče nebo v obdobném ústavu a zařízení nebo c) jsou v policejní cele, v místě výkonu vazby nebo v místě výkonu trestu odnětí svobody a kteří byli obecnímu úřadu nahlášeni velitelem nebo správcem příslušného zařízení; ten zároveň o zápise informuje obecní úřad, kde je volič zapsán ve stálém seznamu voličů. Zároveň také obecní úřad vyškrtne voliče, kteří požádali o zápis do zvláštního seznamu voličů u zastupitelského úřadu či byli zapsáni do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu jiným obecním úřadem (vyškrtnutí nejpozději do 15 dnů před dnem voleb), a voliče, kteří projeví vůli hlasovat ve volbách do Evropského parlamentu v jiném členském státě, a to na základě sdělení Ministerstva vnitra ČR, dále voliče, kteří požádali o vydání voličského průkazu nebo byli zapsáni do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu, avšak ve lhůtě do 40 dnů před dnem voleb

¹¹⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, sp. zn. Vol 29/2006.

nepodalí žádost o zápis do tohoto seznamu (vyškrtnutí nejpozději do uzavření seznamu voličů).¹²⁰

Na tomto místě stojí za zmínku „zajímavá“ normativní úprava zákonodárce. Voličský seznam pro volby do Evropského parlamentu obecní úřad sestavuje tím způsobem, že do něj 40 dnů přede dnem voleb zapíše dle ustanovení § 28 odst. 1 písm. b) zákona o volbách do EP „*údaje týkající se občanů jiných členských států z dodatku stálého seznamu voličů vedeného podle zvláštního právního předpisu, a to na základě žádosti takového voliče.*“¹²¹ To ale nekoresponduje s ustanovením, které upravuje vyškrtnutí voličů z důvodu, že „*byli zapsáni do seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu podle odstavce 1 písm. b), avšak ve lhůtě do 40 dnů přede dnem voleb nepodalí žádost o zápis do tohoto seznamu.*“¹²² Volič je tedy zapsán jen na základě své žádosti, kterou podá ve lhůtě do 40 dnů před volbami. Vyškrtnut ovšem může být, když se zjistí, že žádost nebyla podána. Vyškrtnutí je tedy možné pro voliče, kteří fakticky nemohou být vyškrtnuti, protože nebyli zapsáni.

Zákon o volbách do EP upravuje i institut voličského průkazu. Vydává jej obecní nebo zastupitelský úřad dle ustanovení § 30. Voliči musí zažádat o vydání nejpozději do 15 dnů přede dnem voleb a úřad nejdříve 15 dní před volbami voličský průkaz vydá. Voličský průkaz opravňuje voliče ve dnech voleb do Evropského parlamentu k hlasování v jakémkoliv volebním okrsku na území České republiky.

4. 1. 5. Soudní přezkum ve věcech seznamu voličů

Nyní přikročím k samotnému soudnímu přezkumu řízení o ochraně ve věcech seznamu voličů. Soudní řád správní říká: „*Jestliže správní orgán, který vede podle zvláštních zákonů stálý seznam voličů, neodstraní chyby nebo nedostatky ve stálém seznamu voličů a jeho dodatku, může se osoba tím dotčená obrátit na soud příslušný podle sídla správního orgánu s návrhem na vydání rozhodnutí o provedení opravy nebo doplnění seznamu nebo jeho dodatku.*“¹²³ Nejdříve je nutno zodpovědět otázku, kdo je oním správním orgánem a zda se soudní ochrana vztahuje jen na chyby a nedostatky ve stálém seznamu. Správním orgánem, který vede stálý seznam voličů, je obecní úřad, jak

¹²⁰ Viz ustanovení § 28 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

¹²¹ Ustanovení § 28 odst. 1 písm. b) zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

¹²² Ustanovení § 28 odst. 4 písm. c) zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

¹²³ Ustanovení § 88 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

přímo vyplývá ze zákona o volbách obecních, pro volby do Parlamentu tak vyplývá z ustanovení § 5 zákona o volbách do Parlamentu, pro volby do krajských zastupitelstev z ustanovení § 26 zákona o volbách krajských a konečně pro volby do Evropského parlamentu z ustanovení § 27 zákona o volbách do EP. Soudní ochrana je poskytována proti chybám a nedostatkům ve stálém seznamu a jeho dodatku, ale i v seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu (jak vyplývá z ustanovení § 55 zákona o volbách do EP) i ve zvláštním seznamu (dle ustanovení § 89 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu). Systematickým a logickým výkladem ustanovení § 88 lze dospět k závěru, že hovoří – li ustanovení § 89 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu o zvláštních seznamech, jsou tím myšleny všechny zvláštní seznamy, tedy i ty, které jsou vedené zastupitelskými úřady a ne obecními, tudíž i zastupitelské úřady budou pasivně legitimovanými účastníky v řízení dle ustanovení § 88.¹²⁴

Dotčenou osobou rozumíme dle ustanovení § 28 odst. 2 zákona o volbách obecních „*každého voliče*“. Právo ověřit své zapsání v seznamu a podávat proti stavu svého zapsání námitky má jen vůči údajům o sobě samém, ale nikoli vůči voličům ostatním.

Aktivně legitimován k podání návrhu dle ustanovení § 88 soudního řádu správního je volič až poté, kdy vyčerpá opravný prostředek, který mu zákon přiznává. „*Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.*“¹²⁵ V tomto případě je to poté, kdy volič zjistí chyby ve stálém seznamu voličů a obrátí se na obecní úřad, který jeho námitce nevyhoví, tedy mu písemně oznámí, proč není možné námitce vyhovět. Stejný význam má i případné nezareagování obecního úřadu. Námitkové řízení zná pouze zákon o volbách obecních ve vztahu ke kontinuálnímu vedení stálých seznamů voličů. Zákon o volbách do EP stanovuje právo domáhat se rozhodnutí soudu ve věcech chyb a nedostatků v seznamu voličů pro volby do EP, aniž by znal a umožňoval námitkové řízení, dá se proto říci, že je výjimkou.¹²⁶

Příslušnost se řídí soudním řádem správním. Věcná příslušnost je stanovena obecně: „*Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení věcně příslušný krajský soud.*“¹²⁷ Místní příslušnost je s účinností od 1. 1. 2012 stanovena následovně:

¹²⁴ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 233-234.

¹²⁵ Ustanovení § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁶ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 236-237.

¹²⁷ Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

„Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.“¹²⁸

Problémem je, jaký soud bude místně příslušný, pokud se bude jednat o návrh směřující proti vedení zvláštních seznamů zastupitelským úřadem. Je třeba aplikovat přiměřeně občanský soudní řád, zákon č. 99/1963, ve znění pozdějších předpisů, jak v podobné věci rozhodl Nejvyšší správní soud: *„K projednání žaloby je dána pravomoc soudů České republiky, chybějí však podmínky místní příslušnosti. Soudní řád správní nestanoví, jak v takovém případě postupovat a který soud by měl věc projednat a rozhodnout o ní. Nejvyšší správní soud proto za použití § 64 a § 3 odst. 1 s. ř. s. přiměřeně použil ustanovení § 11 odst. 3 občanského soudního řádu a svým rozhodnutím určil Krajský soud v Brně soudem, který věc projedná a rozhodne.“¹²⁹*

Zmíněný problém lze uzavřít tak, že pokud by byl podán návrh proti vedení zvláštních voličských seznamů některým zastupitelským úřadem, byl by to Nejvyšší správní soud, kdo by určil, který z věcně příslušných krajských soudů bude místně příslušný.

V řízení ve věcech seznamu voličů není obecně stanovena lhůta, ve které je návrhovatel povinen svůj návrh podat. Za jedinou výjimku lze považovat následující ustanovení v zákoně o volbách do EP: *„Ve věcech chyb a nedostatků v seznamu voličů pro volby do Evropského parlamentu se lze do 30 dnů přede dnem voleb domáhat rozhodnutí soudu podle zvláštního právního předpisu.“¹³⁰*

Pro rozhodnutí soudu ovšem lhůta stanovena je, a to třídní. Jedná se o velmi krátkou lhůtu, odůvodněnou předmětem těchto řízení, nelze předpokládat, že by volič zkoumal správnost údajů o sobě nepřiměřeně brzy. Pokud by ale rozhodnutí soudu bylo vyneseno po volbách, mohlo by prakticky vést až ke zbavení možnosti výkonu volebního práva.¹³¹

Problematickým shledávám ustanovení § 55 a § 28 odst. 2 zákona o volbách do EP, které stanoví, že údaje o voličích jsou zanášeny do seznamu ve lhůtě do 20 dnů přede dnem voleb, což ale nekoresponduje s 30 denní lhůtou pro podání návrhu soudu přede dnem voleb stanovenou v ustanovení § 55 téhož zákona. Zde je prakticky

¹²⁸ Ustanovení § 7 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. Na 267/2003.

¹³⁰ Ustanovení § 55 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 240-241.

vyloučena možnost soudní ochrany, protože lhůta k podání návrhu uplyne dříve, než je vůbec možno údaje obsažené v seznamu voličů zkontrolovat.

Nejedná se o řízení často uplatňované, většina voličů předem nezkoumá, zda jsou jejich údaje v pořádku, zpravidla na nedostatky nebo chyby přijdou až v momentu, kdy jim nebude umožněno hlasování. V tuto chvíli je ale už příliš pozdě na uplatnění řízení podle ustanovení § 88 a jedinou možnou obranou je řízení o neplatnosti voleb a hlasování dle ustanovení § 90. Pokud se ovšem volič obrátí na soud a jedná se jen o něj, komu bylo znemožněno hlasování, dá se předpokládat, že soud sice vysloví protizákonnost, ale nijak to neovlivní výsledek voleb, tudíž nebude možno návrhu na vyslovení neplatnosti voleb vyhovět (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, sp. zn. Vol 29/2006 v kapitole 4.1.3.).

4. 2. Řízení ve věci registrace kandidátních listin

Zákonná úprava kandidování pomáhá zajistit a také vyjádřit politické hodnoty společnosti. Ve volebním systému poměrného zastoupení se uplatňují kandidátní listiny, ve volbách senátních přihlášky k registraci.

K podání kandidátní listiny pro volby do Poslanecké sněmovny a zastupitelstva kraje jsou legitimovány pouze politické strany, hnutí a koalice, které musí ke dni podání kandidátní listiny splňovat zákonem stanovené požadavky. Ve volbách do Senátu ČR mohou kandidovat kandidáti nezávislí, ve volbách do obecních zastupitelstev i jejich sdružení.¹³²

Lhůty k podání kandidátních listin jsou stanoveny jednotlivými volebními zákony různě. Pro volby do obecních zastupitelstev se podávají kandidátní listiny nejpozději do 16:00 66 dnů přede dnem voleb. Jsou odevzdávány registračnímu úřadu, jímž je obecní úřad v obcích, kde jsou zřízeny alespoň dva odbory, pro ostatní obce je registračním úřadem pověřený obecní úřad. Podatelé kandidátní listiny je potvrzeno toto podání registračním úřadem.¹³³ Při volbách do Evropského parlamentu je lhůta 66 dnů přede dnem voleb. Kandidátní listiny jsou podávány Ministerstvu vnitra ČR.¹³⁴ Lhůta nemůže být prodloužena. Tentýž subjekt je oprávněn podat jen jedinou kandidátní listinu v jednom volebním kraji pro jedno zastupitelstvo. Politické strany, jež jsou

¹³² Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 295.

¹³³ Viz ustanovení § 21 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁴ Viz ustanovení § 21 odst. 3 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu ve znění pozdějších předpisů.

součástí koalice, nesmí nadto kandidovat samostatně. Náležitosti samotné kandidátní listiny jsou stanoveny volebními zákony podle typu zvoleného orgánu.¹³⁵ Splnění náležitostí je podmínkou registrace kandidátní listiny. Počet kandidátů na kandidátní listině je určen počtem volených kandidátů (např. ustanovení § 22 odst. 2 zákona o volbách obecních) nebo počtem vyšším (ustanovení § 21 odst. 3 zákona o volbách krajských – vyšší o pět osob). Minimum počtu kandidátů není žádným volebním zákonem určeno, proto nejsou vyloučeny kandidátní listiny s jedním kandidátem. Samotní kandidáti musí splňovat požadavky stanovené pro volitelnost, navíc musí prohlásit, že souhlasí se svou kandidaturou a že nedali souhlas k uvedení ještě na jiné kandidátní listině. Nebytnými údaji na kandidátní listině a zároveň i na hlasovacím lístku jsou jméno, příjmení, věk, povolání a bydliště kandidáta a údaj o stranické příslušnosti. Ten se uvádí i tehdy, pokud kandidát členem žádné politické strany není.¹³⁶

V případě senátních voleb se hovoří o přihláškách k registraci. Může ji podat i nezávislý kandidát sám za sebe. Politické strany a hnutí smí předložit v rámci jednoho volebního obvodu jen jedinou přihlášku k registraci. Náležitostmi přihlášky jsou: jméno a příjmení kandidáta, věk, jeho povolání, obec, kde je přihlášen k trvalému pobytu; název politické strany, hnutí či koalice, která kandidáta přihlašuje k registraci, nebo údaj, že jde o nezávislého kandidáta, v případě koalice se uvede její složení; číslo a sídlo volebního obvodu, ve kterém kandiduje; příslušnost kandidáta k politické straně, hnutí, nebo údaj, že kandidát je bez politické příslušnosti, jde-li o koalici, název politické strany nebo politického hnutí, které kandidáta navrhlo; podpis zmocněnce politické strany nebo politického hnutí a naposledy také jméno a příjmení, označení funkce a podpis osoby oprávněné jednat jménem politické strany nebo politického hnutí, v případě koalice jména a příjmení, označení funkcí a podpisy všech osob oprávněných jednat jménem všech politických stran a politických hnutí, které ji tvoří, podává-li přihlášku nezávislý kandidát, připojí svůj podpis.¹³⁷ Dodržení podmínek kandidatury kontrolují příslušné volební orgány.

4. 2. 1. Soudní přezkum ve věci registrace kandidátních listin

Řízení ve věci registrace je upraveno v soudním řádu správním.:

¹³⁵ Viz ustanovení § 21 zákona o volbách krajských, § 32 zákona o volbách do Parlamentu, § 22 zákona o volbách obecních a § 22 zákona o volbách do EP.

¹³⁶ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 296-297.

¹³⁷ Viz ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

„Soudní ochrany se lze domáhat ve věcech, v nichž správní orgán podle zvláštních zákonů:

- a) odmítl kandidátní listinu nebo odmítl přihlášku k registraci,
- b) škrtnl kandidáta na kandidátní listině,
- c) registroval kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci.¹³⁸

Aktivně legitimován u návrhu směřujícího proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci je ten, jehož kandidátní listina nebo přihláška k registraci byla odmítnuta. Z ustanovení § 89 odst. 2 soudního řádu správního vyplývá, že jde o řízení určené k ochraně práv vlastních, nesmí zasahovat do práv cizích.¹³⁹ Dá se říci, že z řízení taxativně vypočtených v ustanovení § 89 odst. 1 se jedná o řízení nejvýznamnější, jak shledal Nejvyšší správní soud: „K uvedenému zbývá dodat, že ve věcech registrace je soudní ochrana primárně zaměřena na případy rozhodnutí o odmítnutí přihlášky k registraci, které by mohlo být nezákonnou překážkou svobodné soutěže politických stran, resp. politické plurality.“¹⁴⁰ Účastníky řízení jsou správní orgán a navrhovatel.

Ustanovení § 89 odst. 3 určuje, komu svědčí právo podat návrh, kterým je možné se domoci vydání rozhodnutí o ponechání kandidáta na kandidátní listině, rozvádí tedy ustanovení § 89 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního o vyškrtnutí kandidáta z kandidátní listiny. Svědčí subjektu, který má právo podat kandidátní listinu, a také tomu, který byl z kandidátní listiny vyškrtnut. Zmíněné ustanovení se nepoužije na volby senátní, kde není možné vyškrtnutí jednoho kandidáta ze skupiny obsažené v kandidátní listině.¹⁴¹ Účastníky tohoto řízení jsou navrhovatel a správní orgán.

Aktivně legitimovanými subjekty dle ustanovení § 89 odst. 4 soudního řádu správního jsou typově tytéž subjekty jako ve výše zmiňovaném odst. 2, s tím rozdílem, že nehájí své vlastní zájmy, ale brojí proti registracím svých volebních soupeřů, musí ovšem splňovat podmínku úspěšné registrace, pokud podaly kandidátní listinu či přihlášku k registraci vadnou nebo neúplnou, aktivně legitimovány nejsou.¹⁴² Tato podmínka vyplývá z usnesení Ústavního soudu vykládající tehdy platné ustanovení § 200m odst. 2 písm. b) občanského soudního řádu: „Jestliže občanský soudní řád v ust. §

¹³⁸ Ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁹ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 276.

¹⁴⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, spis. zn. Vol. 11/2004.

¹⁴¹ Viz ustanovení § 89 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴² Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 276.

200m odst. 2 písm b) svěřoval aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení registrace přihlášky k volbám do Senátu pouze tomu, kdo podal přihlášku k registraci, nepochybně tím měl na mysli subjekty, které podaly přihlášku řádnou, tj. splňující náležitosti dle ust. § 61 odst. 1 a 2 zákona o volbách do Parlamentu ČR (z. č. 247/1995 Sb., ve znění účinném od 1. 8. 2000). Subjekt, který nezaplatil volební kauci dle ust. § 61 odst. 2 písm. e) zákona o volbách do Parlamentu ČR, nepodal přihlášku splňující zákonem předepsané náležitosti (řádná přihláška). Teprve po splnění této povinnosti by získal způsobilost být účastníkem řízení dle ust. § 200m odst. 2 o. s. ř ve znění účinném do 31. 12. 2002 (nyní jde o ust. § 89 odst. 4 soudního řádu správního, zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů). To se však v daném případě nestalo, protože stěžovatelka volební kauci nezaplatila.¹⁴³ Tento typ řízení disponuje podstatně užší skupinou aktivně legitimovaných subjektů než ostatní řízení, vysvětlení je následující: „Jeho účelem je zajištění soudního dohledu nad dodržováním rovných podmínek politické soutěže o získání senátorského mandátu a realizace ústavně zaručeného rovného přístupu k voleným funkcím, avšak takovým způsobem, který by neumožňoval volby mařit, např. zjevně účelovým soudním napadáním provedených registrací. Případné maření voleb, které by usilovalo o zablokování soutěže, je totiž také porušením pravidel soutěže. Proto jsou aktivně legitimováni účastníci předmětné politické soutěže, protože právě konkurenti jsou případným porušováním pravidel nejvíce poškozováni a protože jsou zároveň nejlépe informováni o průběhu soutěže (jde o bohatě empiricky ověřený předpoklad).“¹⁴⁴

Nejvyšší správní soud ve výkladu rozebíraného řízení navazuje na Ústavní soud, avšak nepřeceňuje význam tohoto řízení, zejména nesouhlasí s tím, aby se jednalo o procesní nástroj, který by volebním soupeřům umožňoval obstrukce: „Je-li kandidát registrován, pak je již na svobodné úvaze voličů, zda jej zvolí či nikoliv. Tato koncepce plně odpovídá teoretické konstrukci pasivního volebního práva, které je založeno na individuálním přístupu a jehož cílem je umožnit svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti ve smyslu článku 22 Listiny základních práv a svobod. Rozhodne-li se určitá osoba vykonat své pasivní volební právo a utká-li se v rámci již zmíněné svobodné soutěže politických sil se svými politickými soky, pak v této soutěži bojuje sama za sebe a v mezích pravidel (zejména v souladu s principy čestnosti a poctivosti volební kampaně a rovnosti kandidátů, které jsou neodmyslitelnými

¹⁴³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02.

¹⁴⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02.

předpoklady skutečné svobodné soutěže) usiluje o své zvolení. Výkon pasivního volebního práva v sobě nezahrnuje subjektivní právo zpochybňovat pasivní volební právo jiného kandidáta, tedy „právo na politického soupeře“. Pasivní volební právo jednoho kandidáta končí tam, kde začíná totéž právo kandidáta jiného.“¹⁴⁵ Účastníky řízení jsou v tomto případě správní orgán, který provedl registraci, navrhovatel a ten, o jehož registraci se jedná.

Ve věci registrace je vyjma voleb do Evropského parlamentu, kdy je příslušný Nejvyšší správní soud (dle ustanovení § 58 zákona o volbách do EP), vždy věcně příslušný soud krajský. Pouze zákon o volbách do Parlamentu určuje výslovně místní příslušnost a v ustanovení § 88 stanoví, že je příslušný krajský soud podle sídla krajského úřadu nebo obecního úřadu v sídle volebního obvodu. Pro ostatní platí obecné ustanovení místní příslušnosti obsažené v ustanovení § 7 odst. 2 soudního řádu správního.

Návrhovým petitem v případě odmítnutí kandidátní listiny nebo odmítnutí přihlášky k registraci je, aby příslušný krajský soud uložil správnímu orgánu kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci vydat. V případě řízení o vyškrtnutí kandidáta nebo proti provedení registrace kandidáta nebo kandidátní listiny je účelem petitu zrušení rozhodnutí.

Volební zákony vyjma zákona o volbách obecních stanovují lhůtu pro podání návrhu dvoudenní od doručení rozhodnutí. Jen zákon o volbách obecních stanovuje lhůtu dvou pracovních dní. Tato odchylka v důvodové zprávě vysvětlena není, naopak, paradoxně, zdůvodňuje prostou lhůtu dvoudenní k ustanovení § 59 odst. 2 zákona o volbách obecních. „*S ohledem na zjednodušení přezkumného řízení v rámci voleb lze poskytovat delší lhůty pro podání opravných prostředků k soudu, pro podání odvolání je stanovena lhůta dvou dnů namísto 24 hodin.*“¹⁴⁶

Pro úplnost je na místě zmínit počátek běhu této lhůty. Krajský soud v Praze odmítl pro opožděnost (čtvrtý den po třetím dni po vyvěšení) návrh na zrušení registrace kandidátní listiny: „*Dvoudenní lhůtu k podání návrhu na soudní ochranu proti provedení registrace kandidátní listiny pro volby do zastupitelstva obce stanovenou v § 59 odst. 2 zákona č. 491/2001Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů je nutno počítat ode dne vyvěšení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny na*

¹⁴⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, spis. zn. Vol. 11/2004.

¹⁴⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky (vydán pod č. 491/2001 Sb., v částce 178/2001 Sb. dne 31. 12. 2001).

*úřední desce, neboť den vyvěšení je dnem doručení (§ 23 odst. 4 věta třetí), bez ohledu na to, kdy oprávněný subjekt rozhodnutí o registraci fakticky obdržel.*¹⁴⁷

Jednotná je lhůta, ve které musí vynést soud rozhodnutí, rozhodnutím je vždy usnesení. Usnesením soud návrh zamítne, odmítne nebo mu vyhoví. Lhůta je patnáct dní od doručení návrhu soudu.¹⁴⁸ Pokud došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny, rozhodne do pěti dnů. Pokud správní soud podanému návrhu vyhoví dle ustanovení § 89 odst. 2, následuje postup zakotvený v ustanovení § 23 odst. 6 zákona o volbách obecních: *„Na základě rozhodnutí soudu podle zvláštního právního předpisu provede registrační úřad zaregistrování kandidátní listiny i po lhůtě stanovené v odstavci 3, nejpozději však 20 dnů přede dnem voleb. Proti tomuto zaregistrování nelze podat opravný prostředek.*¹⁴⁹

4. 3. Řízení ve věci neplatnosti voleb a hlasování

Další významnou skupinou řízení v rámci soudního přezkumu voleb je řízení o návrhu na neplatnost voleb, hlasování a na neplatnost volby kandidáta. Řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta je upraveno ve všech volebních zákonech¹⁵⁰, oproti tomu o řízeních o návrhu na neplatnost hlasování a voleb se zákonodárce zmiňuje jen v případech voleb do Senátu, zastupitelstev obcí a krajů.

S účinností od 1. 1. 2012 jsou účastníky řízení o návrhu na neplatnost voleb nebo hlasování navrhovatel, příslušný volební orgán, politická strana, sdružení nezávislých kandidátů nebo sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů, na jejichž kandidátní listině byl uveden kandidát, jehož volba byla napadena, nebo nezávislý kandidát. Účastníky řízení o návrhu na neplatnost kandidáta jsou navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena.¹⁵¹

Soud rozhoduje usnesením, lhůta pro vydání usnesení je dvacetidenní od té doby, co návrh došel soudu. Rozhodne – li soud o neplatnosti volby kandidáta, může současně vyhlásit za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen.¹⁵²

¹⁴⁷ Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. Ca 132/2006.

¹⁴⁸ Viz ustanovení § 89 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁹ Ustanovení § 23 odst. 6 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁰ Viz ustanovení § 87 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, § 57 zákon o volbách do EP, § 60 zákon o volbách obecních a § 53 zákon o volbách krajských.

¹⁵¹ Viz ustanovení § 90 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵² Viz ustanovení § 90 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Nejpodrobněji je úprava tohoto řízení zakotvena v zákoně o volbách do Parlamentu. Navrhovatelem ve věci neplatnosti volby kandidáta je každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec zvolen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována. Jak vyplývá z výše uvedeného, aktivně legitimované subjekty zákonodárce rozděluje do dvou skupin. První aktivně legitimovanou skupinou jsou občané, kteří chrání své aktivní volební právo, domnívají – li se, že bylo skutečně porušeno. Druhou skupinou, jež hájí své pasivní volební právo, jsou zmíněné politické strany a hnutí.

Lhůta, ve které musí být návrh na soudní přezkum podán po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí, je deset dnů.¹⁵³ Návrhy na soudní přezkum jsou odmítnuty jako předčasné, pokud jsou podány před počátkem běhu této lhůty, jak vyplývá z např. z judikátu Nejvyššího správního soudu.: *„Jak již bylo řečeno, návrh lze podat do 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. Oficiální výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 2. a 3. června 2006 byly oficiálně vyhlášeny v souladu s ustanovením § 8 odst. 2 písm. e) a § 52 odst. 3 volebního zákona dne 6. 6. 2006 (zveřejněním téhož dne v deníku H.). Lhůta k podání návrhu na neplatnost volby kandidátů počala běžet následujícího dne, to jest 7. 6. 2006, neboť podle ustanovení § 97a odst. 1 volebního zákona se do běhu 10 denní lhůty k podání takového návrhu nezapočítává den rozhodný pro počátek lhůty, což neplatí jen v případě, jde-li o lhůtu určenou podle hodin. V daném případě jde o lhůtu určenou podle dnů (nikoliv hodin), a proto se do běhu lhůty nezapočítává den rozhodný pro její počátek, což je den vyhlášení výsledků voleb, tedy 6. 6. 2006. Lhůta počíná běžet dne 7. 6. 2006, a jelikož jde o lhůtu 10 denní, končí dne 16. 6. 2006 v 16 hodin (§ 97 odst. 3 uvedeného zákona). Návrh podaný navrhovatelem na poště dne 5. 6. 2006 a doručený Nejvyššímu správnímu soudu dne 6. 6. 2006 byl tudíž podán dříve, než vůbec lhůta k podání návrhu začala běžet; jde tudíž o návrh předčasný.“*¹⁵⁴

Na tomto místě si dovoluji učinit menší poznámku ke zveřejňování výsledků voleb Státní volební komisí, stálému volebnímu orgánu na úseku voleb, který byl zřízen zákonem o volbách krajských. Tento orgán vyhláší výsledky voleb publikací

¹⁵³ Viz ustanovení § 87 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2006, sp. zn. Vol 2/2006.

v Hospodářských novinách, jedná se o zvyklost zavedenou v 90. letech.¹⁵⁵ Uvedený způsob shledávám správným, protože publikací je jasně stanoven den, od kterého běží lhůta (následující po vyhlášení výsledků) a jaké jsou konečné výsledky voleb. Chrání navrhovatele, aby nepodával návrh na soudní přezkum, když ještě nemůže znát objektivní konečné volební výsledky. Je otázkou, zda by do budoucna nebylo vhodnější zveřejňovat výsledky např. na oficiální webové stránce Ministerstva vnitra ČR nebo na stránkách www.volby.cz, jelikož v dnešním moderním a technicky vyspělém světě jsou už i průběžné výsledky zveřejňovány a sledovány online.

Ustanovení § 87 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu se zabývá pouze volbami do Poslanecké sněmovny. Vyplývá z něj, že není možné, aby soudy rozhodovaly o neplatnosti voleb nebo hlasování, ale jen o neplatnosti volby kandidáta. Navazuje na něj odst. 5, který stanoví, za jakých podmínek může navrhovatel podat návrh na neplatnost volby kandidáta. Může jej podat, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona o volbách do Parlamentu takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby tohoto kandidáta.¹⁵⁶

Ustanovení § 87 odst. 2 upravuje volby senátní, ve kterých není omezení podání návrhu jen na neplatnost volby kandidáta jako v případě Poslanecké sněmovny, ale je možné podat i návrh na neplatnost voleb nebo hlasování, což znamená, že podání návrhu nemusí nutně směřovat proti konkrétním kandidátům. Aktivně legitimováni jsou tytéž subjekty jako v případě voleb do Poslanecké sněmovny, jediným rozdílem je, že k okruhu subjektů, které chrání své pasivní volební právo, přibyl ještě nezávislý kandidát, který je oprávněn podat kandidaturu ve volbách do Senátu. Lhůta pro podání návrhu a podmínky jejího běhu jsou stejné jako u voleb do Poslanecké sněmovny.¹⁵⁷ Zbývající odst. 3 a 4 ustanovení § 87 zákona o volbách do Parlamentu určují důvody pro neplatnost voleb a hlasování, jsou úzce spjaty s odst. 2. Dostatečným důvodem není pouhé porušení práva, musí existovat příčinná souvislost mezi porušením ustanovení zákona a výsledkem voleb, tzn. kvalifikovaná forma porušení práva, jedná se o tentýž důvod jako v případě neplatnosti volby kandidáta.

Při posuzování důvodnosti volebních stížností je postupováno ve třech krocích. Tento algoritmus posuzování volebních stížností byl zformulován Nejvyšším správním

¹⁵⁵ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 293.

¹⁵⁶ Viz ustanovení § 87 odst. 5 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁷ Viz ustanovení § 87 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

soudem poprvé v roce 2004 v řízení o stížnostech na neplatnost volby kandidáta ve volbách do Evropského parlamentu. „Mezi předpoklady toho, aby soud mohl vyhovět návrhu na neplatnost volby kandidáta podle ustanovení § 57 odst. 2 ZEP, patří nejen nezákonnost a vztah mezi touto nezákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno, ale i zásadní intenzita této nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k takovému jednání nedošlo, nebyl by kandidát zřejmě vůbec zvolen (tzv. „zatemnění volebních výsledků“). Jestliže nebyly vzaty v úvahu přednostní hlasy v případě tzv. vázaných kandidátních listin u volebních stran, které nepřekročily uzavírací klauzuli, nemůže to mít žádný vliv na celkové volební výsledky. Taková skutečnost není proto důvodem neplatnosti voleb.“¹⁵⁸

Dá se říci, že jde o univerzální postup používaný a použitelný v rámci soudního přezkumu všech typů voleb. Podstata spočívá v tom, že si soud postupně klade otázky, a když odpovědi na všechny tyto otázky budou kladné, stížnosti vyhová a rozhodne o neplatnosti voleb (hlasování, volby kandidáta). Podmínky jsou, jak vyplývá z citovaného judikátu, následující:

- Protizákonnost
- Existence přímého vztahu mezi touto protizákonností a výsledkem voleb
- Základní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volební výsledek.¹⁵⁹

Podmínka protizákonnosti se nevztahuje jen k porušení volebního zákona, ale i jiných právních předpisů, které jsou na volby obsahově navázány.

Smyslem druhé podmínky je vyloučení případů, ve kterých sice dojde k porušení zákona, ale bez souvislosti se zjištěnými volebními výsledky. V této souvislosti zmiňují judikát Nejvyššího správního soudu, ze kterého vyplynulo, že porušení volebních zákonů je sice představováno chybným nezapočítáním některých přednostních hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny, ale jedná-li se o případy stran, které se vůbec nedostaly přes uzavírací klauzuli anebo stran, které ji překročily, ale nezapočítání několika hlasů nemá souvislost s pořadím jednotlivých kandidátů, je protizákonnost bez vlivu na výsledek voleb. „V projednávané věci z oficiálních výsledků voleb do

¹⁵⁸ PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: Aspi a.s., 2008. ISBN 978-80-7357-291-4. Str. 103 nebo Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, sp. zn. Vol 6/2004.

¹⁵⁹ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 294 – 297.

Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 2. a 3. 6. 2006 (publikovaných v Hospodářských novinách dne 6. 6. 2006) vyplývá, že kandidát J. M. P. skončil v Jihomoravském volebním kraji jako první nezvolený náhradník, když obdržel celkem 2 267 přednostních hlasů. Protože Občanská demokratická strana získala v tomto volebním kraji celkem 186 779 hlasů, činí 7% z tohoto počtu, nezbytných pro zohlednění přednostních hlasů v pořadí na kandidátní listině, nejméně 13 074 přednostních hlasů. Tohoto počtu však nedosáhl žádný z kandidátů této politické strany, a proto se k přednostním hlasům vůbec nepřihlíželo a mandáty obdrželi kandidáti výhradně podle pořadí, v jakém byli uvedeni na hlasovacím lístku. Přitom je zjevné, že na této skutečnosti nemohlo nic změnit zjištěné pochybení okrskové volební komise č. 26 ve Z., jelikož ani po připočtení 52 přednostních hlasů J. M. P. by celkový počet preferencí tohoto kandidáta nedosáhl uvedené hranice 7%.¹⁶⁰

Poslední podmínkou je intenzita protizákonnosti, jež musí dosáhnout takové míry, aby bylo možno se domnívat, že kdyby k protizákonnému porušení nedošlo, byl by volební výsledek jiný. Pro demonstraci je zde uveden judikát Krajského soudu v Hradci Králové, který se podmínkou intenzity porušení zákona zabýval v souvislosti s porušením zákazu volební agitace a propagace volební strany dle ustanovení § 30 odst. 3 a § 60 odst. 3 zákona o volbách obecních. „*Odvysílání hlášení v místním rozhlasu v den voleb, v němž je mimo jiné tlumočeno i poděkování členům končícího zastupitelstva, aniž by tito nebo někteří z nich byli jmenovitě vyzdvihováni a spojováni s některou z volebních stran kandidujících v obci, není zakázanou volební agitací a propagací ve smyslu § 30 odst. 3 ZOV. Případné porušení zákazu volební agitace a propagace pro volební strany či nezávislé kandidáty, jak je má na mysli § 30 odst. 3 ZOV, není ještě samo o sobě důvodem k rozhodnutí o neplatnosti voleb do zastupitelstva obce. K tomu je třeba, aby porušení volebního zákona bylo takové intenzity a k porušení tohoto zákona došlo takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Na úrovni malých obcí, kde jsou voliči formováni ve svých rozhodnutích bezprostředními a každodenními zkušenostmi s obcí a s jednotlivými kandidáty zvláště, je nutno k námitkám podobného druhu přistupovat velmi obezřetně. Bylo by totiž pošetilé si myslet, že v takovém prostředí může např. jedno hlášení v obecním rozhlasu naráz změnit často léta utváření postoje voličů. Ani takový případ ovšem nemusí být vyloučen.*“¹⁶¹

¹⁶⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2006, sp. zn. Vol 8/2006.

¹⁶¹ PODHRÁZKY, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: Aspi a.s., 2008. ISBN 978-80-7357-291-4. Str. 116 nebo Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. 30 Ca 188/2002.

Soudem příslušným rozhodovat v řízení o neplatnosti voleb, hlasování nebo volby kandidáta ve volbách do Parlamentu ČR je Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 87 zákona o volbách do Parlamentu. V zákoně o volbách obecních (ustanovení § 60) a zákona o volbách krajských (ustanovení § 53) je úprava prakticky totožná s úpravou voleb senátních, která je výše popsána, proto by bylo nadbytečné ji znovu analyzovat, s rozdílem příslušnosti soudu, kterým je soud krajský. Úprava obsažená v zákoně o volbách do EP je téměř identická s úpravou voleb do Poslanecké sněmovny, proto se jí nebudu věnovat. Příslušným soudem je podle ustanovení § 61 zákona o volbách do EP Nejvyšší správní soud.

4. 4. Řízení o ochraně ve věcech zániku mandátu

V ustanovení § 55 zákona o volbách obecních je upraven vznik a zánik mandátu člena zastupitelstva. Mandát vzniká zvolením, ke kterému dojde ukončením hlasování. Mandát zaniká přímo ze zákona odmítnutím slibu člena zastupitelstva nebo složením s výhradou, písemnou rezignací, úmrtím, dnem voleb do zastupitelstva obce nebo sloučením obcí či připojením obce k jiné obci.¹⁶² Kromě uvedených případů může zaniknout mandát také tehdy, vysloví-li to příslušné zastupitelstvo nebo ředitel krajského úřadu (v případě nečinnosti zastupitelstva) anebo ministr vnitra (při nečinnosti Zastupitelstva hl. města Prahy) z důvodů pravomocného odsouzení člena zastupitelstva obce k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, ztráty volitelnosti nebo vzniku neslučitelnosti funkcí. Ke ztrátě volitelnosti dojde na základě ustanovení § 5 zákona o volbách obecních zbavením způsobilosti k právním úkonům nebo zákonem stanoveným omezením osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody. Zastupitelstvo obce vyslovuje zánik mandátu usnesením, ředitel krajského úřadu stejně jako ministr vnitra jej vyslovuje rozhodnutím. Usnesení nebo rozhodnutí musí být neprodleně posláno tomu, kdo se proti němu může domáhat ochrany u soudu. Současně se rozhodnutí nebo usnesení vyvěsí na úřední desce. Usnesení nebo rozhodnutí se považuje za doručené sedmým dnem od vyvěšení.¹⁶³ Člen zastupitelstva, jehož mandát rozhodnutím ředitele krajského úřadu nebo ministra vnitra nebo usnesením zastupitelstva zanikl, se může do dvou pracovních dnů od doručení domáhat ochrany u soudu podáním návrhu na zrušení. Domáhat se zrušení usnesení nebo rozhodnutí může i

¹⁶² Viz ustanovení § 55 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶³ Viz VOPÁLKA, Vladimír, Vladimír MIKULE, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miloslav ŠOLÍN. *Správní řád soudní: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-864-9. Str. 233.

volební strana, jež podala kandidátní listinu v obci, ale jen ta, na jejíž kandidátní listinu byl člen zastupitelstva zařazen. Pokud je návrh podán včas, má odkladný účinek, což znamená, že do skončení řízení před soudem se pozastavují účinky napadeného rozhodnutí nebo usnesení a člen zastupitelstva, o jehož mandát jde, zůstává nadále jeho členem. V mezidobí, od účinnosti rozhodnutí nebo usnesení, ale ještě před podáním návrhu soudu, však členem zastupitelstva není.¹⁶⁴

V zákoně o volbách krajských je vznik mandátu upraven identicky jako v zákoně o volbách obecních. Zánik mandátu člena zastupitelstva kraje přímo ze zákona je obsažen v zákoně o volbách krajských, zaniká: ukončením hlasování ve druhý den voleb, popřípadě nových voleb do zastupitelstva kraje, odmítne – li složit člen zastupitelstva slib nebo jej složí s výhradou, okamžikem, kdy hejtman kraje obdrží písemné oznámení o odstoupení z funkce člena zastupitelstva kraje (které není možné vzít zpět) nebo úmrtím.¹⁶⁵ K zániku dále dochází (stejně jako v zákoně o volbách obecních) vyslovením z důvodu neslučitelnosti funkcí, ztráty volitelnosti a pravomocným rozhodnutím soudu, kterým byl člen zastupitelstva odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. V těchto případech dochází k zániku mandátu tím okamžikem, kdy jej zastupitelstvo kraje nebo ministr vnitra (pokud je zastupitelstvo nečinné) vysloví.¹⁶⁶ Stejně jako v zákoně o volbách obecních musí být rozhodnutí nebo usnesení neprodleně zasláno tomu, kdo je oprávněn domáhat se ochrany u soudu. Odlišná je lhůta, po které je rozhodnutí nebo usnesení po vyvěšení na úřední desce krajského úřadu považováno za doručené. Jedná se o tři dny, na rozdíl od sedmidenní lhůty stanovené v zákoně o volbách obecních. Člen zastupitelstva kraje, jemuž mandát tímto způsobem (usnesení nebo rozhodnutím) skončil nebo politická strana, hnutí a koalice, která podala kandidátní listinu v kraji, se může do dvou dnů (nikoli pracovních) od doručení rozhodnutí domáhat ochrany u soudu.¹⁶⁷

Ústava v článku 25 zakotvuje zánik mandátu poslance nebo senátora, děje se: odepřením slibu nebo jeho složením s výhradou, uplynutím volebního období, vzdáním se mandátu, ztrátou volitelnosti, jen u poslanců také rozpuštěním Poslanecké sněmovny a posledním důvodem je vznik neslučitelnosti funkcí. Neslučitelné s funkcí poslance

¹⁶⁴ Viz ustanovení § 59 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁵ Viz ustanovení § 48 odst. 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁶ Viz ustanovení § 48 odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁷ Viz ustanovení § 48 odst. 6 a § 52 odst. 2 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů.

nebo senátora je podle článku 22 Ústavy výkon úřadu prezidenta republiky, funkce soudce a další funkce, které stanoví zákon. Orgán, který projednává platnost mandátu poslance, je Mandátový a imunitní výbor Poslanecké sněmovny, tentýž orgán je vytvořen i při Senátu ČR. Soudní ochrany se lze domáhat u Ústavního soudu v řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle článku 25 Ústavy. Toto řízení je upraveno v ustanoveních § 92 až § 95 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Z uvedeného vyplývá, že nejde o správní soudnictví. Nejvyšší správní soud ale rozhoduje ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a neplatnosti volby kandidáta ve volbách do Parlamentu ČR. V této kapitole zmiňuji judikát Nejvyššího správního soudu, ve kterém bylo rozhodováno o platném vzniku a zániku mandátu poslance a senátora, ač by bylo jistě vhodné tento judikát začlenit i do kapitoly předchozí. Navrhovatel uvedl, že dosavadní senátor, místopředseda vlády a ministr dopravy byl zvolen poslancem, aniž by se vzdal svého mandátu senátora, a tvrdil, že je to v rozporu s článkem 21 Ústavy, který říká, že nikdo nemůže být členem obou komor Parlamentu současně. Nejvyšší správní soud zamítl návrh na neplatnost volby kandidáta jako nedůvodný s následujícím odůvodněním: *„Skutečnost, že určitý kandidát do Poslanecké sněmovny současně vykonává svůj senátorský mandát, rozhodně takového kandidáta nezabavuje jeho pasivního volební práva ve volbách do Poslanecké sněmovny a není ani překážkou k výkonu tohoto práva (tou je pouze zbavení způsobilosti k právním úkonům). Opačný názor by znamenal upření základního práva garantovaného čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tedy ucházet se za rovných podmínek o volené a jiné veřejné funkce. Ostatně ucházet se o funkce neznamená ještě ve svobodné soutěži politických sil uspět, a proto nelze spravedlivě požadovat na uchazeči o takovou funkci, aby se předem zbavil jiné funkce, již zastává a která by mohla vyvolat ústavní či zákonný střet. Je třeba respektovat projev politického práva spočívající v kandidatuře na volenou funkci poslance a zajistit v případě volebního úspěchu pak jen způsob „odklizení“ případného střetu s funkcí jinou, dříve zastávanou.“¹⁶⁸*

„Jestliže je senátor ve volbách do Poslanecké sněmovny platně zvolen poslancem, zaniká jeho mandát senátora současně se vznikem mandátu poslance (ustanovení § 6 písm. e) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu senátu ve spojení s čl.

¹⁶⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 32/2006.

22 odst. 2 a čl. 25 písm. c) Ústavy), tj. druhým dnem konání takových voleb (ustanovení § 53 ZVP).“¹⁶⁹

Mandát poslance Evropského parlamentu vzniká zahájením jeho první schůze v novém pětiletém funkčním období Evropského parlamentu. Ze zákona zaniká úmrtím, ztrátou volitelnosti, uplynutím funkčního období, vzdáním se mandátu nebo vznikem neslučitelnosti funkcí. Důvody zániku jsou velmi obdobné jako v zákoně o volbách obecních a v zákoně o volbách krajských. I tento zákon upravuje zánik mandátu vyslovením. Vyslovuje jej ale Státní volební komise usnesením na zasedání, které za tímto účelem nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy mandát zanikl, svolá. Usnesení neprodleně zašle tomu, kdo je oprávněn domáhat se proti němu soudní ochrany. Vyvěsí jej na úřední desce Ministerstva vnitra ČR v budově, kde Státní volební komise sídlí, a uveřejní způsobem umožňující dálkový přístup. Usnesení se považuje za doručené třetím dnem ode dne vyvěšení.¹⁷⁰ Poslanec, kterému takto mandát zanikl, nebo politická strana, hnutí nebo koalice, na jejíž kandidátní listině tento poslanec ve volbách do Evropského parlamentu kandidoval, se může domáhat do dvou dnů od doručení usnesení soudní ochrany.

Účastníky řízení o ochraně ve věcech zániku mandátu jsou vždy navrhovatel a dále ten, kdo byl k podanému návrhu oprávněn, tj. dotčený člen zastupitelstva, poslanec, příslušná politická strana a územní samosprávný celek, jehož zastupitelstvo usnesení o zániku mandátu přijalo, popřípadě správní orgán (ředitel krajského úřadu nebo ministr vnitra), který napadené rozhodnutí vydal.¹⁷¹

Správními soudy, které rozhodují ve věcech zániku mandátu, jsou krajské soudy. Jedná-li se o člena zastupitelstva obce nebo kraje a jde-li o poslance Evropského parlamentu, tak Nejvyšší správní soud. Jak už bylo zmíněno, ve věci poslance či senátora rozhoduje soud Ústavní. Lhůta, ve které musí příslušný soud rozhodnout usnesením od doby, kdy mu došel návrh, je dvacet dnů.¹⁷²

I v tomto řízení je nepřipustná kasační stížnost podle ustanovení § 104 odst. 1 SŘS a příslušné správní soudy ji usnesením odmítnou, což dokládám vybraným úryvkem z odůvodnění judikátu Nejvyššího správního soudu: „*Nejvyšší správní soud*

¹⁶⁹ PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: Aspi a.s., 2008. ISBN 978-80-7357-291-4. Str. 146.

¹⁷⁰ Viz ustanovení § 52 odst. 3 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷¹ Viz VOPÁLKA, Vladimír, Vladimír MIKULE, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miloslav ŠOLÍN. *Správní řád soudní: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-864-9. Str. 235.

¹⁷² Viz ustanovení § 91 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

nejprve zhodnotil splnění podmínek řízení o této kasační stížnosti a v tomto směru vycházel především z ustanovení § 104 odst. 1 s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost „ve věcech volebních a ve věcech místního referenda“ nepřípustná. Uvedené ustanovení je nutno vyložit v souladu se systematikou s. ř. s. i za použití gramatického a teleologického výkladu tak, že kasační stížnost je nepřípustná ve všech věcech upravených v dílu IV. hlavy II. s. ř. s., označeném jako „Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního referenda“, tedy kromě jiného i v řízeních o ochraně ve věcech zániku mandátu upravených v § 91 s. ř. s. Jakkoliv tedy přezkum rozhodnutí o zánik u mandátu člena zastupitelstva nepředstavuje stricto sensu přezkum některé z fází volebního procesu, jedná se o materii natolik intenzivně provázanou s úpravou volebního práva, že z funkčního a systémového hlediska musí převažovat zájem na podřazení obou těchto oblastí do jednotného režimu soudního přezkumu.“¹⁷³

¹⁷³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. Vol 1/2006.

5. Současná úprava volebního práva a volebního soudnictví

5.1. Současná úprava volebního práva

5.1.1. Stadia volebního procesu

Dle K. Klímy jsou „volby časově vymezený postup (řád), v němž jednotlivé subjekty mají pravomoci, práva či povinnosti. Jako účastníci voleb přitom vystupují na jedné straně organizátoři a na druhé straně soukromé fyzické či právnické osoby jako realizátoři ústavních práv, zejména pak volebního. Analýzou obsahu volebních zákonů pak lze vymezit předpokládané postupné etapy volebního procesu jako vlastní pravidla pro postup jednotlivých účastníků.“¹⁷⁴ Etapizace volebního procesu však není odbornou literaturou vykládána jednotně. K. Klíma pro výkon volebního práva voliči, tedy pro svobodné chování občana jako voliče, shledává rozhodnými následující etapy a navazující práva a povinnosti či pravomoci: vyhlášení voleb prezidentem republiky, vydání vyhlášky obcí (starostou) o době a místu konání voleb v obci, zákony stanovená pravidla a časové vymezení pro volební kampaň, den voleb a technologii hlasování. Pro veřejnoprávní organizaci voleb a realizaci volebního práva pasivního jsou dle K. Klímy rozhodující tyto etapy: vyhlášení voleb, ustanovení okrskových volebních komisí, předložení návrhů kandidátních listin či kandidátů, registraci kandidátů, zjišťování a sčítání volebních výsledků, příspěvek na úhradu volebních nákladů – závěrečné vyúčtování ze strany státu.¹⁷⁵

J. Filip člení volební proces do tří základních stádií, kterými jsou:

- Organizačně-přípravné stadium
- Stadium hlasování
- Stadium zjištění volebních výsledků a jejich vyhlášení¹⁷⁶

Toto členění považuji vzhledem ke své diplomové práci za nejvhodnější, proto se podle něj dále orientuji.

Organizačně přípravné stadium zahrnuje časový úsek přípravy voleb počínaje jejich vyhlášením a konče vlastní přípravou hlasování. Jeho nejdůležitější součástí zmíním na nadcházejících stránkách. Vynechám seznamy voličů a navrhování kandidátů, kterým jsou věnovány kapitoly 4. 1. a 4. 2. Mezi nejvýznamnější součástí se

¹⁷⁴ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010. ISBN 978-80-7380-261-5. Str. 614.

¹⁷⁵ Viz KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010. ISBN 978-80-7380-261-5. Str. 614 - 616.

¹⁷⁶ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 290.

tedy řadí **vyhlášení voleb**, které spadá do pravomoci prezidenta republiky. Prezident svým rozhodnutím se souhlasem vlády vyhlašuje volby nejpozději 90 dnů před jejich konáním. Současná právní úprava splňuje požadavky spravedlivě vedeného boje o politickou moc.¹⁷⁷ Opozice totiž předem ví, kdy budou volby vyhlášeny, termín voleb není přenechán libovůli vládnoucí politické většiny, která by je mohla vyhlásit podle toho, jak jí zrovna přejí volební preference.

Při organizaci voleb a zjišťování volebních výsledků se vychází z organizace voličů na základě území. Dochází k **územnímu členění** pro potřeby voleb. Území je zpravidla členěno na volební jednotky, které jsou oprávněné vyslat do zastupitelského sboru své zástupce. Při volbách senátních jsou jimi volební obvody, při volbách do Poslanecké sněmovny jsou jimi volební kraje. Při obecních volbách se mohou vytvářet volební obvody o velikosti alespoň 5 mandátů (má-li obec méně než 10000 obyvatel), 7 mandátů (do 50 000 obyvatel) nebo do 9 mandátů (nad 50 000 obyvatel). V tomto případě dochází k omezení voličova výběru, v obci bez volebních obvodů si totiž vybírá celé zastupitelstvo. Dalším možným územním útvarem jsou stálé volební okrsky, které stanoví obecní rada nebo orgán, který plní její funkci tak, aby zahrnovaly přibližně 1000 voličů. Okrsky jsou stálé a společné pro všechny druhy voleb. Jejich úprava je ale obsažena jen v zákoně o volbách obecních (ustanovení § 26 odst. 1) a prováděcí vyhlášce Ministerstva vnitra ČR č. 59/2002 Sb. Jejich změna je možná ale jen v případě podstatné změny počtu voličů (zvýšení či snížení o třetinu), hranic obce (týkající se osídleného území) nebo při změnách volebních obvodů. Specifickým typem jsou bezpochyby zvláštní volební okrsky v zahraničí vytvářené pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Území je v tomto případě vymezeno územním obvodem zastupitelského úřadu. Každý volební okrsek má volební místnost, která je určena pro hlasování. Podmínky jejího vybavení jsou stanoveny v ustanovení § 31 zákona o volbách obecních.¹⁷⁸

Volební orgány zajišťují řízení voleb. Dělit je můžeme na řídicí (exekutiva státu nebo územní samosprávy) a technicko-organizační, ty zajišťují samotný průběh hlasování a sčítají voličské hlasy. Soustava volebních orgánů se liší podle druhu voleb a úkoly podle toho, zda se jedná o orgány působící na úrovni celého státu (Státní volební

¹⁷⁷ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 290.

¹⁷⁸ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 291.

komise či Ministerstvo vnitra ČR), určitého území (krajské úřady) nebo na úrovni místní (starosta). Jedná se o následující volební orgány:

- Státní volební komise – stálý volební orgán pro volby všech zastupitelských sborů v čele s ministrem vnitra. Úkoly jsou stanoveny v jednotlivých volebních zákonech.
- Ministerstvo vnitra ČR je ústředním správním orgánem státní správy na úseku voleb, což zahrnuje metodické řízení přípravy a průběhu voleb, řeší stížnosti na zabezpečení voleb, poskytuje informace, zajišťuje tisk volebních materiálů a další.
- Ministerstvo zahraničních věcí ČR, které plní úkoly vztahující se k volbám v zahraničí.
- Český statistický úřad zejména zjišťuje a zpracovává volební výsledky.
- Krajské úřady (v Praze Magistrát hl. města Prahy) při volbách do Poslanecké sněmovny např. zajišťují a organizují volby, ukládají pokuty, dohlíží na průběh hlasování a při volbách do zastupitelstev krajských vyhláší a zveřejní volební výsledky.
- Pověřený obecní úřad v sídle volebního obvodu (v Praze úřad městské části v sídle volebního obvodu a v Plzni, Ostravě a Brně magistráty těchto měst) při volbách senátních má stejné úkoly jako úřad krajský pro volby do Poslanecké sněmovny.
- pověřený obecní úřad zajišťuje místnosti a pomocné prostředky, kontroluje průběh hlasování a sčítání hlasů okrskovou volební komisí.
- Obecní úřad v obcích, které mají zřízeny alespoň dva odbory, plní úkoly pověřeného obecního úřadu pro volby do zastupitelstva ve své obci. Obecní úřad hlavně zajišťuje volební místnosti pro okrskové volební komise, vybavení, pracovní síly, vede stálý seznam a jeho dodatek.
- Starosta obce zejména informuje voliče o době a místě konání voleb, stará se o distribuci hlasovacích lístků či stanovuje stálé volební okrsky.
- Zastupitelský úřad obstarává organizační a technické zázemí, zejména zabezpečuje průběh a provedení voleb do Poslanecké sněmovny ve svém obvodu, vede zvláštní seznam, vydává voličské průkazy a zajišťuje pro okrskovou volební komisi volební místnost.

- Okrskové volební komise plní zásadní technicko-organizační úkoly. Mají klíčovou roli.
- Zvláštní okrskové volební komise pro volby do Poslanecké sněmovny na zastupitelských úřadech plní úkoly okrskové volební komise v ČR.¹⁷⁹

Členem okrskových volebních komisí může být ten, kdo splnil podmínky, za nichž může být voličem, vyjma pobytu v obci, a ten, u koho nenastala překážka ve výkonu volebního práva, z čehož plyne, že při obecních volbách nemusí splňovat všechny podmínky, aby mohl být voličem.¹⁸⁰ Tím je umožněn výkon funkce v obecních volbách i těm, kteří nemají v obci trvalý pobyt. Členem okrskové volební komise smí být i osoby blízké kandidáta, ale nemůže jím být sám kandidát, tyto funkce jsou neslučitelné. Člen má nárok na zvláštní odměnu a na pracovní volno s náhradou mzdy. Institut náhradníků umožňuje nahradit ve funkci ty, jejichž funkce zanikla. Zapisovatel je členem volební komise, má ale jen poradní hlas.¹⁸¹ Pravidla, kterými se okrskové volební komise řídí při rozhodování, jsou stanovena volebními zákony jednotně. Za přítomnosti nadpoloviční většiny všech svých členů přijímají usnesení nadpoloviční většinou.¹⁸² Není již možné tzv. dirimování, což je možnost, kdy je při rovnosti hlasů rozhodující hlas předsedy. V takových případech dojde k zamítnutí návrhu.¹⁸³

Pravidla vedení **volební kampaně** jsou výslovně upravena ve volebních zákonech. Zákon o volbách obecních v ustanovení § 30 říká, že starosta může pro volební kampaň vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to nejméně 10 dnů přede dnem voleb a možnost využití musí být pro všechny kandidující strany stejná. Dále říká, že počínaje třetím dnem přede dnem voleb a konče ukončením hlasování nesmí být zveřejňovány výsledky předvolebních a volebních průzkumů a že volební agitace a propagace pro volební strany i nezávislé kandidáty v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí je zakázána.¹⁸⁴ V ustanovení § 59 zákona o volbách do EP je kromě (lehce modifikovaných) obdobných ustanovení

¹⁷⁹ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 291 - 295.

¹⁸⁰ Viz ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸¹ Viz ustanovení § 59 odst. 6 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸² Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 295.

¹⁸³ Viz ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁴ Viz ustanovení § 30 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

jako v zákoně o volbách obecních, navíc výslovně kladen důraz na čestnost a poctivost vedení volební kampaně, zákaz zveřejňování nepravdivých informací o kandidátech, politických stranách, politických hnutích nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni a zákaz směřovaný členům okrskových volebních komisí o neposkytování informací o průběhu voleb do podepsání zápisu o průběhu a výsledku hlasování.¹⁸⁵ Jedním ze základních pravidel je zabezpečení rovného přístupu k veřejnoprávnímu rozhlasu a televizi při volbách do Poslanecké sněmovny (ustanovení § 16 odst. 4 zákona o volbách do Parlamentu) a Evropského parlamentu (ustanovení § 59 odst. 4 zákona o volbách do EP). V době, jež začíná 16 dnů a končí 48 hodin před zahájením voleb, mají politické strany, hnutí a koalice, jejichž kandidátní listina byla zaregistrována, vyhrazeno v Českém rozhlase dohromady 14 hodin a v České televizi celkem 14 hodin v rámci jejich vysílacích okruhů. Jedná se o bezplatně poskytnutý vysílací čas, který se rozdělí mezi jednotlivé politické subjekty rovným dílem. Termíny vysílacích časů se určí losem. Odpovědnost za obsah pořadů nesou politické strany, hnutí a koalice.¹⁸⁶

Příprava vlastního hlasování je svěřena hlavně volebním orgánům jako orgánům veřejné moci, kterým jsou volebními zákony ukládány úkoly při přípravě voleb a hlasovacího aktu. Ve spojitosti s přípravou hlasování má svůj velký význam hlavně informování voličů, příprava hlasování ve volební místnosti a tisk hlasovacích lístků.¹⁸⁷

Hlasování je dalším a také nejdůležitějším stádiem volebního procesu, protože při něm dochází přímo k realizaci voličova subjektivního práva podílet se na správě věci veřejných volbou svých zástupců. Zahrnuje volební úsek od zahájení voleb v užším slova smyslu až po uzavření volební místnosti. Konání voleb je upraveno jednotlivými volebními zákony tak, že stanoví jeho začátek i konec, od 14:00 do 22:00 hodin v den první a od 8:00 do 14:00 hodin v den druhý. Pokud se konají volby nové nebo dodatečné, trvají jen jediný den od 7:00 do 22:00 hodin. Hlasování je ovládáno zásadou tajnosti a hlasováním osobním. Výjimkou je možnost volit pomocí jiného voliče, nicméně volič je povinen být hlasování přítomen a pověřený volič je povinen doplnit

¹⁸⁵ Viz ustanovení § 59 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁶ Viz ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁷ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 300.

hlasovací lístek dle jeho instrukcí.¹⁸⁸ Samotné rozhodování voliče a způsob, kterým upraví volební lístek, je dán volebním systémem a mírou volnosti voliče při určování pořadí na kandidátce. Je možné přednostní hlasování. Je stále uplatňován systém vázaných kandidátních listin, pokud volič nemůže panašovat, což znamená vybrat si z kandidátů různých stran a sestavit si tím vlastní kandidátní listinu, tak jak je to umožněno ve volbách obecních. Disponuje dvěma (volby do Evropského parlamentu a Poslanecké sněmovny) nebo čtyřmi preferenčními hlasy (krajské volby), kterými může ovlivnit pořadí kandidátů. Ve volbách do zastupitelstev obcí disponuje tolika hlasy, kolik je členů zastupitelstva obce. Úkolem okrskové volební komise při hlasování je dohlížet na hladký průběh hlasování, zejména kontrolovat odevzdávání hlasovacích lístků a pořádek ve volební místnosti. V případě, že nastanou okolnosti, které neumožní zahájit hlasování, jeho pokračování nebo ukončení, může komise hlasování odročit na pozdější hodinu či přerušit nebo prodloužit dobu hlasování.¹⁸⁹

Zjištění výsledku voleb a jeho uveřejnění je třetí a poslední fází volebního procesu. V tomto stadiu nadále nedochází k rozhodování, ale čistě jen ke zjišťování volebních výsledků.

Záruku přesného vyhodnocení výsledků voličského hlasování zabezpečují **pravidla jednání okrskových volebních komisí** po skončení hlasování. Volebními zákony je určena posloupnost úkonů po skončení hlasování, aby byla zajištěna objektivita a přesnost při hlasování. Jako určitý problém se může jevit, že ze sčítání volebních hlasů je vyřazena veřejnost, protože kontrola je zajištěna okrskovými volebními komisemi složenými ze zástupců jednotlivých kandidujících stran.¹⁹⁰ V místnosti, kde okrsková volební komise sčítá hlasy, mají právo být přítomni zaměstnanci Českého statistického úřadu, kteří mají pověření podle ustanovení § 9 odst. 2 písm. e), zaměstnanci obce, kteří mají osvědčení podle zvláštního právního předpisu, členové Státní volební komise a jejího sekretariátu, jakož i osoby, kterým k tomu dala povolení Státní volební komise.¹⁹¹

¹⁸⁸ Viz ustanovení § 33 odst. 6 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁹ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 301.

¹⁹⁰ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 302.

¹⁹¹ Viz ustanovení § 40 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Příprava na sčítání je prvním krokem okrskové volební komise. Zapečetí se nepoužité hlasovací lístky a úřední obálky. Předseda okrskové komise dá otevřít volební schránku. Byla-li použita přenosná volební schránka, komise její obsah smísí.¹⁹²

Samotné **sčítání** spočívá ve vyjmutí obálek s hlasovacími lístky z volební schránky, spočtení úředních obálek a porovnání počtu úředních obálek se záznamy ve výpisu ze seznamu. Neúřední obálky jsou okrskovou volební komisí vyloučeny, stejně tak i hlasovací lístky, které byly nalezeny ve volební schránce, popřípadě přenosné volební schránce bez úřední obálky.¹⁹³ Dále jsou obálky otevírány, vyřazovány neplatné hlasovací lístky a pro každou kandidátní stranu a pro každý volený orgán sledovány platné hlasovací lístky s platnými hlasy. Detailněji jsou pravidla posuzování stanovena např. v ustanovení § 41 zákona o volbách do Parlamentu a zákona o volbách obecních. Okrsková volební komise hodnotí platnost přednostních hlasů. Volič je oprávněn dát jen jediný preferenční hlas pro jednoho kandidáta, pokud by jich volič na hlasovacím lístku zakroužkoval více, pozbyly by platnosti všechny. O výsledcích zjištění a průběhu hlasování pořizují volební komise zápisy. Správnost zjištění volebního výsledku závisí na jejich přesnosti, proto jsou v jednotlivých volebních zákonech stanoveny jasné požadavky na jejich obsah.¹⁹⁴

Česká republika je pro volby do Poslanecké sněmovny rozdělena na volební kraje, které nemají dopředu určený počet mandátů. Ten určí Český statistický úřad, který zjistí počet odevzdaných platných hlasů, dále spočte, kolik mandátů dostanou jednotlivé volební kraje. Tzv. **republikové mandátové číslo** je určeno k výpočtu těchto mandátů. Získá se tak, že celkový počet hlasů, samozřejmě jen platných, se vydělí 200 (počet křesel v Poslanecké sněmovně). Na jednotky zaokrouhlené vypočítané republikové mandátové číslo je určeno k rozdělení mandátů mezi jednotlivé volební kraje. Dále se vezme počet hlasů v každém volebním kraji a vydělí se jím. Celé číslo, které vyjde, určuje počet mandátů, který má příslušnému volebnímu kraji připadnout.¹⁹⁵

Na tomto místě je vhodné zmínit se, byť jen okrajově, o **uzavírací klauzuli**, jejíž hranice musí být překonána, aby mohl politický subjekt účastnící se voleb získat mandát. Využívá se ve volbách do obecních zastupitelstev, krajských zastupitelstev,

¹⁹² Viz ustanovení § 40 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹³ Viz ustanovení § 40 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁴ Viz ustanovení § 42 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁵ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 303.

Poslanecké sněmovny ČR i Evropského parlamentu, tj. tam, kde se využívá poměrný volební systém. Je stanovena na zisk nejméně 5% hlasů voličů v rámci volebního území. Poměrným a většinovým volebním systémům je věnována část kapitoly 2. 1. 5. a dále část kapitoly poslední, konkrétně 6. 2. 2., nejedná se ale o stěžejní problém této diplomové práce, proto problematice volebních systémů bude dále věnována pozornost jen velmi okrajově.

Dalším krokem je **rozdělení mandátů** mezi politické strany, které je založeno na přepočítávání pomocí tzv. d'Hondtovy formule u poměrných volebních systémů a následné **přikazování mandátů kandidátům**, ke kterému dojde až poté, co jsou mandáty rozděleny mezi jednotlivé politické strany. Politické strany jsou oprávněny stanovit pořadí jednotlivců na kandidátních listinách a voliči, jak už bylo zmíněno výše, mohou svými přednostními hlasy vybírat. V případě vázaných kandidátních listin voliči mohou ovlivnit volbu kandidáta bez ohledu na pořadí, které má na kandidátní listině. Kandidát do Poslanecké sněmovny však musí získat alespoň 7% preferenčních hlasů z celkového počtu platných odevzdaných hlasů, při volbách do Evropského parlamentu pak postačuje jen 5%. Další způsob přidělování mandátů se uplatní, nelze-li mandáty přidělit podle pravidel výše zmíněných (preferenční hlasy odevzdalo méně než 7% voličů kandidátky), v tomto případě se uplatní pořadí obsažené na hlasovacím lístku. Obdobná situace nastane ale také tehdy, je-li sice splněna podmínka preferenčního hlasování, ale např. dva kandidáti dostanou stejný počet těchto preferenčních hlasů. Ve volbách do obecních zastupitelstev mají voliči podstatně větší vliv, ač ne zcela rozhodující. Kandidátovi ke změně pořadí na kandidátní listině nestačí, aby získal hlasů více než kandidát jiný, ale musí dosáhnout stanoveného mandátového čísla, jež se vypočítá tak, že souhrnný zisk určité volební strany se vydělí počtem jejích kandidátů a koeficient se zvýší o 10 %. Ten, kdo docílí tohoto počtu, se posune na první místo kandidátky a dostane jako první mandát. Pokud tuto podmínku splní více než jeden kandidát, rozhodne absolutní počet obdržovaných hlasů. Při rovnosti hlasů postupujících kandidátů rozhodne jejich původní pořadí na kandidátní listině. Kandidátům, kteří jsou zvoleni, je příslušným volebním orgánem vydán deklaratorní akt, osvědčení o zvolení. Při **volbách senátních** platí jiná pravidla, uplatňuje se volební systém většinový, v němž vyhrává ten kandidát, který získá absolutní většinu (nad 50% všech hlasů, pokud těchto procent nedosáhne žádný kandidát, do druhého kola postupují dva nejúspěšnější a vítězí ten, kdo získá hlasů více). Volební výsledek je zjišťován Českým statistickým úřadem v každém z celkového počtu 81 volebních obvodů na pracovišti pověřeného

obecního úřadu v sídle volebního obvodu a na základě zápisů, které připravila okrsková volební komise.¹⁹⁶

O **výsledku voleb** pořizuje příslušný orgán zápis. Např. při volbách do obecních zastupitelstev vyhlásí registrační úřad výsledky voleb zveřejněním zápisu o výsledku voleb do zastupitelstva obce na úřední desce registračního úřadu bezodkladně po jeho odsouhlasení a podepsání. Pověřený obecní úřad také zabezpečí zveřejnění zápisu o výsledku voleb na úřední desce, pro kterou byl registračním úřadem.¹⁹⁷

Nastane-li situace, kdy volby neproběhnou řádným způsobem nebo se nekonají vůbec, počítají volební zákony s náhradním řešením. Pokud se volby neuskuteční např. z důvodu živelné pohromy či nedostatečného počtu kandidátů, musí se uskutečnit dodatečně, což zařídí ministr vnitra. K **opakování voleb** dojde v případě, že proběhly, ale ne řádně, což je tehdy, když soud vyhoví návrhu na neplatnost voleb nebo hlasování nebo pokud není zvolen potřebný počet kandidátů či okrsková volební komise neodevzdá zápis o výsledku hlasování u obecních voleb.¹⁹⁸

Doplňující volby se nekonají u poměrného volebního systému, na uvolněné místo **nastoupí náhradníci**, kterými jsou nezvolení kandidáti podle výsledku voleb. Tento mandát nabývají náhradníci okamžikem zániku mandátu svého předchůdce podle zákona o volbách do Parlamentu a zákona o volbách do EP. V případě zákona o volbách obecních a zákona o volbách krajských je vznik mandátu výslovně určen na den, který následuje po dni, kdy k zániku mandátu skutečně došlo. V případě voleb do Senátu ČR se musí zorganizovat **doplňovací volby**. Vyhláší je prezident republiky tak, aby mohly proběhnout nejpozději do 90 dnů od zániku senátorského křesla. Nemohou být nařízeny v den, který již spadá do posledního roku funkčního období příslušné třetiny senátorů. Funkční období nově zvoleného senátora skončí uplynutím volebního období jeho předchůdce, to znamená, že mu neběží standardní šestileté funkční období.¹⁹⁹

Pro úplnost se zaobírám ještě otázkou volebních financí. Část **nákladů na volby** nese stát, ale výdaje, jež jsou spojeny s volební kampaní, si hradí politické subjekty samy. Ustanovení § 85 zákona o volbách do Parlamentu stanoví, že příspěvek na úhradu volebních nákladů se poskytuje jen za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny.

¹⁹⁶ Viz FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8. Str. 303-306.

¹⁹⁷ Viz ustanovení § 47 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁸ Viz ustanovení § 54 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁹ Viz ustanovení § 80 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Politickým stranám, jež ve volbách získaly nejméně 1,5 % z celkového počtu platných hlasů, bude vyplaceno za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu 100 Kč.²⁰⁰

5. 2. Volební soudnictví

Volby jsou soutěží politických stran a kandidátů. Jejich pravidla jsou stanovena zákony. Samotný průběh voleb je organizován a řízen státními orgány a volebními komisemi. Veřejnoprávní charakter voleb a možnosti seberealizace soukromoprávních subjektů v nich nevylučují možné střety a konflikty jak právního, tak i neprávního charakteru, včetně možných pochybností o regulérnosti či neregulérnosti jejich průběhu. Pro jistotu subjektů, které se ve volbách objevují, je důležité, aby se možnými konflikty zabýval v konečném důsledku nezávislý orgán soudního typu s definitivním rozhodnutím ve věci.²⁰¹

Ochrana volebního práva je svěřena do věcné působnosti správního soudnictví. Svěřena je krajským soudům a Nejvyššímu správnímu soudu. Nejvyšší správní soud rozhoduje v těch věcech, které se pojí s věcmi celostátními. Jmenovitě pak Nejvyššímu správnímu soudu náleží rozhodování o platnosti hlasování, volby nebo volby kandidáta ve volbách do Poslanecké sněmovny, Senátu a Evropského parlamentu. Krajské soudy rozhodují v těch věcech, které se pojí se „soudními kraji“. Zároveň je však třeba dodat, že krajské soudy rozhodují ve věcech týkajících se seznamu voličů a registrace kandidátních listin, i když se jedná o záležitosti celostátní. Při volbách do Evropského parlamentu rozhoduje Nejvyšší správní soud i v řízení o registraci kandidátní listiny.²⁰² Výjimka pravděpodobně pramení z toho, že pro volby do Evropského parlamentu je Česká republika jedním volebním obvodem, z čehož vyplývá, že politické strany podávají jen jednu kandidátní listinu.

Jedním z typických znaků volebního soudnictví je jeho **jednoinstančnost**. Příslušnost rozhodovat má jen krajský nebo Nejvyšší správní soud. Jedinou výjimku představuje řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora stanovené v článku 87 odst. 1 písm. e) Ústavy ČR.

Otázku jednoinstančnosti řešil i Ústavní soud, který konstatoval, že: „*Ústava ani Listina vícestupňové soudnictví jako základní právo negarantují. Takové právo nelze*

²⁰⁰ Viz ustanovení § 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰¹ Viz KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010. ISBN 9788073802615. Str. 622.

²⁰² Viz KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010. ISBN 9788073802615. Str. 622.

odvodit ani z mezinárodních smluv. Článek 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě zajišťuje právo na minimálně jedno opravné řízení před soudem vyššího stupně pouze v závažnějších trestních věcech. Totéž právo v trestním řízení poskytuje odsouzenému čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.). Na druhé straně však nemůže být sporu o tom, že požadavek na vytvoření mechanismu sjednocení judikatury (byť třeba jen formou kasační stížnosti či jiného mimořádného opravného prostředku) vyplývá z požadavků kladených na stát, který sám sebe definuje jako stát právní. Neexistence takového mechanismu ve svých důsledcích pak vede též k nedostatečnému tlaku na kultivaci veřejné správy jako celku a k pocitům orgánů této správy, mnohdy oprávněným, že jsou vystaveny soudní kontrole, která postrádá sjednocující funkci. Kromě toho absence jakéhokoliv prostředku sjednocování judikatury správních soudů vede k tomu, že do role "sjednocovatele" se v rozporu se svým postavením dostává Ústavní soud. Tento stav vytváří zásadní nerovnost mezi právníky a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů. Jinak řečeno, exekutiva nemá možnost vyvolat posouzení správní judikatury vrcholným orgánem moci soudní, má-li za to, že odporuje zákonu.²⁰³

K otázce absentující dvouinstančnosti Nejvyšší správní soud prohlásil v jednom ze svých usnesení, že fakt, že proti rozhodnutím krajských soudů není ve věcech volebních možná kasační stížnost jako mimořádný opravný prostředek, není v rozporu s ústavou. V případě těchto řízení „se totiž požadavek na to, aby existovaly účinné mechanismy sjednocování judikatury v podobě opravných prostředků, střetává s požadavkem na rychlost rozhodování v těchto věcech, jenž je odůvodněn zájmem na tom, aby co nejdříve, tj. maximálně v časovém horizontu dní či týdnů, bylo nepochybné a právně nezpochybnitelné, jaké je složení volených orgánů vykonávajících veřejnou moc či jaký je výsledek místního referenda; jen tak lze zabránit pochybnostem o jejich legitimitě resp. o legitimitě rozhodnutí volenými orgány vydaných. Druhý z uvedených požadavků, tedy požadavek rychlosti soudního rozhodování, v daném případě má podle názoru Nejvyššího správního soudu přednost, a proto nelze považovat za protiústavní, pokud zákonodárce ve specifickém případě řízení ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, jež svojí četností patří ke spíše méně častým řízením před správními soudy, přípustnost kasační stížnosti vyloučil. Zásadním argumentem ve prospěch tohoto závěru je ostatně i skutečnost, že i za situace, kdy přípustnost kasační stížnosti je ve

²⁰³ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. 16/99.

*věcech volebních a ve věcech místního referenda zákonem vyloučena, existuje podle nové úpravy správního soudnictví sjednocovací mechanismus, který může, a to dostatečně účinně, žádoucí jednoty judikatury i v těchto věcech docílit. Takovým mechanismem je možnost zaujetí stanoviska podle ustanovení § 19 s. ř. s., která – právě vzhledem k relativní vzácnosti a jisté výjimečnosti řízení ve věcech volebních a ve věcech místního referenda – k zajištění žádoucí jednoty a správnosti správní judikatury v těchto věcech zcela postačuje.*²⁰⁴

Dalším unikátním rysem volebního soudnictví je **rychlost**. Lhůty a souslednost jednotlivých fází volebního procesu jsou velmi přesně vymezeny. U jednotlivých druhů řízení popisují, jaké jsou v konkrétních řízeních stanoveny lhůty a od kdy běží (kapitola 4.). Existence takto striktně nastavených lhůt není v českém právním řádu obecně běžnou záležitostí, proto je v tomto ohledu volební soudnictví určitou výjimkou. Rozhodováním otázek volebních jsou soudy zavaleny vždy po delší době od konání voleb. Najednou je třeba rozhodnout, a to v opravdu ve velmi krátké době o velkém počtu návrhů. Není to agenda, kterou by se soudy zabývaly konstantně. Toto rozhodování je vždy spojeno z politického hlediska s určitým obdobím nejistoty, a proto je z hlediska celorepublikové stability nutné vynést rozhodnutí velmi rychle. Nebylo by žádoucí a ani možné, aby soudy nad otázkami volebními strávily měsíce a roky.

S ohledem na upřednostnění co nejrychlejšího rozhodnutí se ve volebním soudnictví uplatňují určitá pravidla, jež se značně odlišují od běžných zásad soudního řízení. Předně platí, že **není třeba nařizovat jednání**.²⁰⁵ Ve věcech voličských seznamů dokonce zákon výslovně stanoví, že soud „rozhodne bez jednání“.²⁰⁶ Tento typ řízení, ač se jedná o řízení jednoinstanční, se vymyká požadavkům vymezeným zejména v článku 38 odst. 2 Listiny, podle něhož každému náleží právo, aby byla jeho věc projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. V řízení ve věcech volebních se nemusí ústní jednání naříditi ani tehdy, pokud na tom všichni účastníci trvají.²⁰⁷ Z toho ovšem nelze dovodit, že by se jednání v řízení ve věcech volebních nemohlo vůbec konat. V souvislosti s tímto je na místě zmínit judikát Nejvyššího správního soudu: „*Ačkoli ve volebním soudnictví zpravidla není třeba jednání nařizovat, k jeho konání soud přistoupil*

²⁰⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. Vol 1/2006.

²⁰⁵ Viz ustanovení § 89 odst. 5, § 90 odst. 3, § 91 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁶ Viz ustanovení § 88 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁷ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 208.

s ohledem na povahu projednávané věci, neboť tvrzení uvedená v návrhu se opírala o údaje poskytnuté některými obyvatelkami domova důchodců. Průběh volebního aktu bylo zapotřebí objasnit dokazováním, především svědeckými výpověďmi osob, které se na něm podílely, tzn. některých členů okrskové volební komise, personálu domova důchodců, zmíněných obyvatel a dalších osob, které poukázaly na možná porušení volebního zákona.²⁰⁸

Dalším výrazným rysem je **široký okruh aktivně legitimovaných**. O aktivní legitimaci v jednotlivých druzích řízení pojednává kapitola 4, kde je podrobně rozepsáno, kdo je oprávněn návrh podat. V případě soudního přezkumu voleb má, oproti jiným typům soudních řízení, aktivní legitimaci prakticky každý volič a kandidát.²⁰⁹

Zajímavá jsou další **obecná pravidla pro podávání volebních stížností**. Volební řízení je osvobozeno od soudních poplatků.²¹⁰ Dále není nutné, aby byl navrhovatel zastoupen, jak je tomu v jiných soudních řízeních.²¹¹ Naopak není možné podat návrh v elektronické formě, telegraficky či telefaxem, ale jen písemně nebo ústně do protokolu u věcně a místně příslušného soudu.²¹² Pokud navrhovatel podal návrh v jiné než zákonem stanovené formě, hledí se na tento návrh, jako by nebyl učiněn, a dále se o něm nerozhoduje. V řízeních ve věcech volebních nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, což znamená, že každý si hradí své náklady sám.²¹³

Nutno poznamenat i další významný rys volebního řízení, jímž je **koncentrace řízení**. V této souvislosti judikoval Nejvyšší správní soud: „Ještě předtím, než Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení věci samé, zabýval se z procesního hlediska doplněním návrhu, který při ústním jednání předložil zástupce navrhovatelky. Toto doplnění jako celek není novým samostatným návrhem, a proto není namístě jej odmítnout jako opožděný, nýbrž z malé části má povahu zopakování tvrzení obsažených v návrhu a z převážné části se v něm uvádí zcela nové skutečnosti, které navrhovatelka v původním návrhu na neplatnost 2. kola voleb ve lhůtě stanovené pro podání návrhu vůbec neuplatnila. Z ustanovení § 87 odst. 2 volebního zákona plyne, že návrh na neplatnost voleb je třeba podat nejpozději deset dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní

²⁰⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. Vol 13/2005.

²⁰⁹ Viz MOLEK, Pavel a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Soudní přezkum voleb*. Linde Praha a.s., 2006. ISBN 80-7201-639-3. Str. 213.

²¹⁰ Viz ustanovení § 11 odst. 1 písm. h) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²¹¹ Viz ustanovení § 93 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²¹² Viz ustanovení § 93 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²¹³ Viz ustanovení § 93 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

volební komisí. Z ustanovení § 93 odst. 3 s. ř. s., vyplývá, že zmeškání lhůty k podání návrhu nelze prominout. Vzhledem k tomu, že výsledky voleb byly Státní volební komisí vyhlášeny 16. 11. 2004 v *Hospodářských novinách*, připadl poslední den lhůty, v níž mohl být návrh podán, na den 26. 11. 2004. Citovaná ustanovení hovoří sice pouze o návrhu na zahájení řízení, avšak je nepochybné, že lhůta se vztahuje i na uvedení všech skutkových a/nebo právních důvodů, z nichž navrhovatel shledává volby neplatnými. Návrh totiž není tvořen pouze procesním nárokem, tedy uvedením toho, čeho se navrhovatel domáhá, ale též tvrzením důvodů, z nichž se domáhá určitého soudního výroku. Návrh na rozhodnutí ve věci a k němu vedoucí skutkové a/nebo právní důvody tvoří jeden celek. Z této příčiny Nejvyšší správní soud nepřihlížel k tvrzením obsaženým v doplnění návrhu, které měly povahu nových skutečností, a nepřistoupil ani k provádění dokazování připojenými přílohami. Tento závěr vyplývá i ze zcela specifické povahy volebního soudnictví, které je svázáno přísnými lhůtami, v nichž musí soud rozhodnout a své rozhodnutí v úplném znění vyvěsit na úřední desce: v řízeních ve věcech neplatnosti voleb a hlasování je podle § 90 odst. 3 s. ř. s. soud povinen rozhodnout do dvaceti dnů poté, kdy mu došel návrh. Tato krátká lhůta by např. ani neumožňovala, aby soud s novými důvody stihl obeznámit druhou stranu a umožnit jí, aby se mohla kvalifikovaně vyjádřit a skutečně a účinně hájit svá práva, čímž by porušil právo na „rovnost zbraní“ v řízení před soudem. Resp. pokud by soud dostatečnou lhůtu k vyjádření protistraně poskytl, porušil by sám procesní předpis, neboť by nestihl rozhodnout v předepsané lhůtě, ba – pokud by návrhu na neplatnost voleb vyhověl – ohrozil by tím i případnou přípravu opakovaných voleb; takový postup by však byl zjevně absurdní a mohl by se stát nástrojem pro obstrukce. S ohledem na tuto teleologickou redukci, princip rovnosti, povahu volebního soudnictví, jakož i jednotu procesního nároku s důvody, z nichž povstává, má Nejvyšší správní soud za to, že po lhůtě stanovené pro podání návrhu již novoty přípustné nejsou.²¹⁴

Jako poslední zmíním **odlišný význam doručování**. Soud doručí účastníkům rozhodnutí a vyvěsí jej na úřední desce, přičemž usnesení nabývá právní moci vyvěšením (podrobněji kapitola 4.2.1.). Na rozdíl od jiných řízení tak volební usnesení zpravidla nejprve nabývá právní moci, teprve pak je doručováno.²¹⁵

²¹⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn. Vol 13/2004.

²¹⁵ Viz ustanovení § 93 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

5. 2. 1. Role Ústavního soudu ve věcech volebních

Dle článku 83 Ústavy je Ústavní soud orgánem ochrany ústavnosti, hlavně ústavních principů, které jsou obsaženy v Listině a Ústavě, dále v ústavních zákonech a také v mezinárodních smlouvách. Tímto článkem je vyjádřena jeho úloha a určeno místo v soustavě státních orgánů. Ústava (čl. 91) neřadí Ústavní soud do soustavy obecných soudů. Sám Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí vyslovil, že není běžnou další instancí v systému všeobecného soudnictví a že není vrcholem soustavy obecných soudů, ani není ve vztahu k těmto soudům nadřizený.²¹⁶ Právě ochrana ústavnosti je totiž zcela specifickým, unikátním posláním, jež náleží jen a pouze Ústavnímu soudu. „Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (a posléze rozhodnutím v něm vydaným) nebyla dotčena ústavně zaručená práva účastníků, zda řízení bylo vedeno v souladu s těmito principy a zda lze řízení jako celek pokládat za spravedlivé.“²¹⁷ Princip svobodných demokratických voleb je bezpochyby jedním z nejdůležitějších ústavních principů, proto je hoden možnosti soudní ochrany, a to včetně ústavní.

Jedním z typů ochrany je možnost podat ústavní stížnost. Pravomocná rozhodnutí správních soudů se mohou stát předmětem ústavní stížnosti fyzické či právnické osoby v souladu s článkem 87 odst. 1 písm. d) Ústavy pro tvrzený zásah do ústavně garantovaných základních práv. K uplatnění ústavní stížnosti je nezbytné dodržet zákonem stanovenou lhůtu 60 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí posledního procesního opravného prostředku, který zákon umožňuje.

Dalším zvláštním typem ústavněprávní ochrany je možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora v souladu se článkem 87 odst. 1 písm. e) Ústavy. Aktivní legitimace náleží poslanci, senátorovi nebo volební straně, za kterou senátor nebo poslanec kandidoval, a to proti rozhodnutí, že nebyl platně zvolen. Dále náleží aktivní legitimace tomu, jehož volební stížnosti podle volebního zákona nebylo vyhověno, proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu nebo jejího orgánu o ověření platnosti volby poslance nebo senátora. Ústavní soud pak v každém z jednotlivých případů rozhodne, zda mandát platně vznikl nebo nevznikl.²¹⁸

Pravomocí Ústavního soudu je konečně i rozhodování v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance či senátora podle článku 87 odst.

²¹⁶ Stanovisko Ústavního soudu ze dne 21.5.1996, sp.zn. Pl. ÚS-st.-1/96.

²¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09.

²¹⁸ Viz KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010. ISBN 978-80-7380-261-5. Str. 626.

1 písm. f), toto řízení je detailněji upraveno v ustanoveních § 92 až 95 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura Ústavního soudu týkající se voleb se v širším smyslu významně podepsala a stále ještě podepisuje na uspořádání volebního práva v českém právním řádu a určitým způsobem jej dotváří. Jeho role je o to silnější, že ve věcech volebních je nepřípustná kasační stížnost²¹⁹ a jediný prostředek, jak se bránit proti rozhodnutí obecných soudů, je ústavní stížnost.

O Ústavním soudu se hovoří jako o negativním zákonodárci, protože na základě čl. 87 odst. 1 písm. a) rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, a na základě písm. b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústavní pořádek nedovoluje Ústavnímu soudu právo vytvářet, a proto je v České republice vnímán jako negativní zákonodárce.

Velmi významným nálezem, jímž zasáhl do objektivního práva, byla derogace ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období v roce 2009.²²⁰ Jednalo se o zákon o jednorázovém zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Jednalo se současně o první ústavní zákon, který byl zrušen v České republice. V souvislosti s ním pozbylo platnosti rozhodnutí prezidenta č. 207/2009 o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu. Zrušení tohoto zákona mělo velký dopad na platné volební právo, ale také na český politický systém. Část politické scény rozhodnutí Ústavního soudu přivítala, např. M. Melčák, který byl podatelem ústavní stížnosti, na jejímž základě byl nález vydán, reagoval takto: *„Je to jen vítězství práva a demokracie a pojistka proti tomu, aby se zbláznění politici mohli ujmout neústavní cestou moci.“*²²¹ Jiní toto rozhodnutí přijali s respektem, jak je zřejmé z vyjádření M. Kalouska: *„Politická strana, politik a koneckonců každý občan nemůže s nálezem Ústavního soudu dělat nic jiného než ho respektovat. To, co je na tom pozitivní, je to, že rozhodl rychle. Uděláme všechno proto, aby se nějakým ústavně-konformním systémem konaly předčasné volby co nejdříve.“*²²² Prezident České republiky Václav Klaus tento nález nepřijal pozitivně a rozhodnutí označil za bezprecedentní a aktivistické, kritizoval

²¹⁹ Viz ustanovení § 104 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

²²¹ Soud zrušil říjnové volby, uznal Melčákovu stížnost. *Www.idnes.cz* [online]. 2009[cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/soud-zrusil-rijnove-volby-uznal-melcakovu-stiznost-pci-domaci.aspx?c=A090910_145024_domaci_adb

²²² Soud zrušil říjnové volby, uznal Melčákovu stížnost. *Www.idnes.cz* [online]. 2009[cit. 2012-03-11]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/soud-zrusil-rijnove-volby-uznal-melcakovu-stiznost-pci-domaci.aspx?c=A090910_145024_domaci_adb

jej, že se chová jako třetí komora Parlamentu, což podle něj ale nebylo záměrem Ústavy. „*Chceme-li se dnes i do budoucna vyhnout podobným situacím, které hrozí chaosem a ohrožují celou společnost, blíží se chvíle, kdy bude nutno přijmout novou ústavní definici pravomocí Ústavního soudu.*“²²³

Negativní zákonodárství Ústavního soudu je zakotveno Ústavou. Ústavní soud se k roli negativního zákonodárce sám několikrát přihlásil.²²⁴ Je ale otázkou, jestli není i zákonodárcem pozitivním a pokud ano, do jaké míry a také zda se nestává ústavně nezakotvenou, „třetí komorou Parlamentu.“ Ústava v čl. 89 odst. 2 uvádí: „*Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby*“, čímž se rozumí také závaznost pro Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu ČR. V teorii existují dva pohledy, jak vnímat slovo „rozhodnutí“. První říká, že pojmu rozhodnutí je nutno rozumět jako vlastnímu výroku Ústavního soudu, jenž si nese závaznost erga omnes, a to za všech okolností, ale odůvodnění je závazné pouze pro Ústavní soud. Uvedené názory však nevyvrací jen druhý názorový proud, ale i konstantní judikatura Ústavního soudu. V odůvodněních jsou uvedeny i tzv. nosné důvody, které soud dovedly k jeho rozhodnutí, na nichž vystavěl svou argumentaci a které mají být následovány. Ústavní soud se sám k „nosným důvodům“ vyjádřil následovně²²⁵: „*Význam zdůraznění "nosných důvodů" vzrůstá tam, kde i po zrušení zákonného ustanovení, které je v rozporu s ústavním pořádkem, není úprava jednoduchého práva posuzované problematiky jednoznačná. To platí zejména v případě, kdy i po zrušení zákonné úpravy může ze strany orgánů veřejné moci docházet k aplikaci práva v rozporu s principy, které vedly ke zrušení příslušného zákonného ustanovení. Proto Ústavní soud zařadil do výrokové části nálezu základní ústavní princip (resp. jeho interpretativní argumentaci), který plyne z množiny nosných důvodů vedoucích k rozhodnutí o návrhu na zrušení zákonného ustanovení.*“²²⁶ Ústavní soud v dalším ze svých nálezů²²⁷ uvedl, že trvá na tom, že pokud Ústava (čl. 89 odst. 2) stanovuje, že vykonatelná rozhodnutí ÚS jsou závazná pro všechny orgány a osoby, interpretuje ÚS toto ustanovení dále tak, že nejen výrok nálezu je závazný, ale i ty části odůvodnění, které obsahují tzv. nosné důvody.

²²³ Klaus: Ústavní soud vědomě prohlubuje krizi, je třeba mu určit nové pravomoce. *Www.idnes.cz* [online]. 2009 [cit. 2012-03-11]. Dostupné z: Klaus: http://zpravy.idnes.cz/klaus-ustavni-soud-vedome-prohlubuje-krizi-je-treba-mu-urcit-nove-pravomoce-1vl-/domaci.aspx?c=A090910_192606_domaci_taj

²²⁴ např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/03 nebo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

²²⁵ Viz Problematika legislativního opomenutí v judikatuře Ústavního soudu: Dotazník pro XIV. kongres konference evropských Ústavních soudů. In: Brno: Ústavní soud České republiky, 2007. Dostupné z: http://www.confcoconsteu.org/reports/rep-xiv/report_Czech_cz.pdf

²²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04.

²²⁷ Viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/02.

Z výše řečeného vyplývá, že k interpretativnímu výroku motivovala Ústavní soud snaha o prosazení jeho skutečné ústavní funkce, jíž je ochrana ústavnosti. Zajištění funkcionality ústavního soudnictví převážilo nad striktním používáním Ústavou naznačených a zákonem o Ústavním soudu rozvedených technik v podobě derogace napadeného ustanovení.²²⁸

V této souvislosti zmíním nálezy Ústavního soudu,²²⁹ kterým se podrobněji věnuji v kapitole 6. Za jejich pomoci bych chtěla zauvažovat nad současným vlivem Ústavního soudu. Ústavní soud se v těchto případech zabýval otázkou účelového přihlašování většího počtu voličů k trvalému pobytu do jiné obce těsně před konáním voleb. V jeho odůvodnění je obsaženo: „*V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon.*“²³⁰ Usnesení příslušných krajských soudů Ústavní soud zrušil, volby se musely opakovat a soudy znovu rozhodnout. V daných případech byla dokázána příčinná souvislost mezi sestěhováním voličů a výsledkem voleb. Pokud by voliči nezměnili trvalé bydliště, byl by volební výsledek jiný a tato skutečnost byla v malých obcích, jichž se volby týkaly, zcela jasně dokázána.

Ústavní soud tedy vyřešil konkrétní problém. Dle mého názoru jej vyřešil správně. Je ale otázkou zda se jedná o systémové řešení nebo o nové normativní ustanovení.

Od té doby se rozmohla praxe následující: z volebních seznamů jsou vyškrtáváni voliči, kteří se přihlásí v době před volbami k trvalému pobytu do jiné obce, čímž je jim upřeno ústavně garantované právo volit, a to bez prokázání jakýchkoliv důkazů o účelovém přehlášení se k trvalému pobytu, které citované odůvodnění předpokládá, a skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jímž byl sledován vznik aktivního práva, pečlivě zkoumána není. Jedná se převážně o jednotlivce, u nichž není příčinná souvislost mezi přistěhováním a zájmem na ovlivnění výsledku voleb prakticky prokazatelná.

²²⁸ Viz WAGNEROVÁ, Eliška. Je Ústavní soud opravdu jen negativním zákonodárcem? [Http://jinepravo.blogspot.com/](http://jinepravo.blogspot.com/) [online]. 2007[cit. 2012-03-12]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/11/je-stavn-soud-opravdu-jen-negativnm.html>

²²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011 spis. zn. Pl. ÚS 59/10-1 a nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, spis. zn. Pl. ÚS. 6/11-1.

²³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, spis. zn. Pl. ÚS. 6/11-1.

Domnívám se, že tato praxe není správná a pokud je zákonodárce po delší dobu nečinný nebo se jedná o problém nový, na který ještě nestihl zareagovat, Ústavní soud by neměl suplovat jeho roli. Pokud tak činí, neměly by být skutečnosti vyplývající z judikátu Ústavního soudu zneužitelné, tudíž musí být jasné a přesné, bez prostoru pro zavádějící výklad. V tomto případě je vidět, že ač úmysl může být správný, výklad si mohou jiné subjekty změnit k obrazu svému tak, jak to Ústavní soud, dle mého názoru, nezamýšlel. Můj názor je takový, že Ústavní soud nechtěl, aby ve výsledku bylo odnímáno volební právo voličům, kteří se nestěhují z důvodu, aby ovlivnili volby. Jsou to ale volební orgány, které dohlíží na samotný průběh voleb, a samotná obava, že by mohl být průběh voleb napaden, je nutí zareagovat tak, že raději potenciální problém vyřeší tím způsobem, že vyškrtnou voliče z voličského seznamu, ač není prokázána příčinná souvislost a prakticky mu tím upřou volební právo. Ten je pak bezmocný, v místě svého původního trvalého bydliště volit nemůže, nemůže ani volit v místě nového trvalého bydliště, protože tam byl vyškrtnut. Touto úvahou jsem jen chtěla upozornit na to, že problémy se stále objevují a je třeba je řešit. Ústavní soud sice vyřešil konkrétní problém, ale objevil se další, který může být dle mého názoru závažnější, protože se vztahuje na všechny voliče po celé České republice, kteří mění bydliště, bohužel v době před volbami. Pochybuji, že jsou všichni judikátů Ústavního soudu a této nové praxe znali, tudíž nemůžou tušit, že o volební právo přijdou. Otázkou také je, jaká je doba, která je ještě přijatelná a jaká už není. Kdy tedy příslušný orgán rozhodne o vyškrtnutí, protože doba ve které se přistěhoval, je nepřiměřeně blízká době voleb. Dále je také otázkou, zda tomuto voliči bude upřeno právo volit i pro příští volby.

6. Současné problémy volebního práva a soudnictví

V posledních pěti letech se v České republice začaly objevovat volební praktiky nejrůznějšího charakteru, se kterými se české právo doposud nesetkalo a se kterými se musí české soudy vyrovnat. Kupčení s volebními hlasy nebo sestěhovávání voličů shledávám nejvýznamnějšími a velmi aktuálními problémy, které jsou v dnešní době podrobeny rozsáhlé debatě a jim jsou také věnovány následující subkapitoly. Je prokazatelné, že k těmto praktikám dochází čím dál tím více, přesvědčuje nás o tom zejména judikatura krajských soudů a Ústavního soudu.

6. 1. Kupčení s volebními hlasy

Kupčení s hlasy je problémem mladým, který byl nejviditelnější při komunálních volbách v roce 2010. Nejprve rozeberu a porovnáám vybraná rozhodnutí krajských soudů a nález Ústavního soudu, který s rozhodnutím bezprostředně souvisí a na konci kapitoly zformuluji svůj názor na celou problematiku.

Po roce 2010, kdy nakupování hlasů prozatím kulminovalo, byly podávány návrhy na neplatnost voleb, o kterých rozhodovaly krajské soudy. S tím samým problémem se ovšem různé soudy vypořádávaly různě a zaujímaly různá stanoviska. Jak již bylo několikrát zmíněno, kasační stížnost ve věcech volebních je nepřípustná, což ale poměrně ztěžuje vytvoření jednotné judikatury, proto se této role ujímá Ústavní soud. Celkem se volby opakovaly v pěti českých a moravských obcích.

6. 1. 1. Rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem

Nejdříve bych se věnovala rozhodnutí krajského soudu v Ústí nad Labem, který se musel vypořádat s návrhem na neplatnost voleb v Kadani, dále na daleko více medializované volby v Krupce na Teplicku, které byly soudem dvakrát prohlášeny za neplatné, než byl návrh na neplatnost napotřetí zamítnut.

Návrh na neplatnost voleb v Kadani byl usnesením krajského soudem v Ústí nad Labem zamítnut, i když byl připojen apel pro Ústavní soud a pro zákonodárce ke změně tohoto stavu. *"V jednání popsaném navrhovatelem, kdy za příslib volby určitým způsobem v den konání voleb je nabízen voličům určitý finanční obnos, by bylo možné spatřovat nečestné a nepoctivé vedení volební kampaně v rozporu se zásadami dobrých mravů a morálky. Zákaz vedení nečestné a nepoctivé volební kampaně při volbách do zastupitelských sborů v České republice se však vztahuje jen na volby do Parlamentu České republiky, když tento zákaz je zakotven toliko v ustanovení § 16 odst. 2 zák. č.*

247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, zatímco ve volebních zákonech pro volby do zastupitelstev obcí či zastupitelstev krajů není obsažen. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí sice obsahuje ustanovení, které se zabývá regulací volební kampaně, a to § 30, nicméně tato právní úprava obsahuje podstatně méně pravidel týkajících se vedení volební kampaně než v případě vedení volební kampaně při volbách do Parlamentu České republiky. V tomto směru pak samozřejmě vyvstává otázka, na kterou by mohl případně poskytnout odpověď Ústavní soud či zareagovat sám zákonodárce, zda je všeobecně žádoucí, aby volební kampaň do zastupitelských sborů Parlamentu České republiky byla regulována odlišně oproti volebním kampaním do obecních či krajských zastupitelstev. V souzené věci však pro soud mohla být směrodatná pouze zákonná dikce ustanovení § 30 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, a to s ohledem na fakt, že předmětný návrh se týkal volební kampaně do obecního zastupitelstva. Z právě uvedeného vyplývá, že pojetí volební kampaně obchodně-tržním způsobem, spočívajícím v předávání finanční odměny za příslib hlasování určitým způsobem, není jednáním, které by představovalo nějaké porušení zákona o volbách do zastupitelstev obcí, a to včetně jeho ustanovení § 30. Pojetí volební kampaně obchodně-tržním způsobem totiž nelze subsumovat pod žádný ze tří odstavců ustanovení § 30 citovaného zákona. Z tohoto důvodu proto soud ani nemohl shledat naplnění základního předpokladu pro vyslovení neplatnosti voleb, a to rozpor se zákonem o volbách do zastupitelstev obcí. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti nemohl soud dospět k jinému závěru než k tomu, že návrh navrhovatele ve věci voleb v části, kterou soud vyhodnotil jako návrh na neplatnost voleb do zastupitelstva Města Kadaň konaných ve dnech 15. a 16. října 2010 není důvodný, a proto jej ve výroku ad I. zamítl.²³¹

Soudy o podobném případě nerozhodovaly, a proto se, dle mého názoru, nechtěl ani Krajský soud v Ústí nad Labem pustit do odvážnějšího řešení či nalézání principů a zásad a raději se řídil striktně zákonem, a když nenašel odpovídající ustanovení v zákoně o volbách obecních, pod které by bylo možné nový problém subsumovat, prohlásil kupčení s hlasy za právně přijatelné.

Tentýž soud se ovšem musel vypořádat s dalším případem nakupování volebních hlasů, a to s volbami v Krupce na Teplicku, kdy se krajský soud snažil, zřejmě kvůli velkému mediálnímu tlaku, nalézt intenzivněji řešení, jak volby zneplatnit. V usnesení rozhodl následovně: "Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem soud dospěl k závěru, že bylo jednoznačně prokázáno, že v den voleb docházelo v bezprostředním okolí budov, v

²³¹ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. listopadu 2010 spis. zn. 15 A 91/2010.

nichž byly umístěny volební místnosti pro volební okrsky č. 5, 8 a 9 k volební agitaci a propagaci pro volební strany a nezávislé kandidáty, a to ve prospěch konkrétní volební strany v takovém rozsahu, že byly překročeny zákonodárcem velice benevolentně nastavené hranice. Jednoznačně bylo doloženo, že voliči byli k volebním místnostem pro volební okrsky 5, 8 a 9 organizovaně svázeni za účelem volby konkrétní volební strany, když po vystoupení z automobilů šli přímo do volební místnosti, kde vykonali své právo volit. Soud je přesvědčen, že bez takto organizovaného svozu k volebním místnostem (a následně poskytnutým odměnám, což však není důvodem pro vyslovení neplatnosti hlasování) by většina osob, která volila, se voleb do zastupitelstva města Krupka ve volebních okrscích 5, 8 a 9 vůbec nezúčastnila. Je zde tedy dána i příčinná souvislost mezi protizákonností, která spočívá v porušení ustanovení § 30 odst. 3 volebního zákona a celkovým počtem hlasů odevzdaných pro volební stranu č. 3. Rovněž je dána i zásadní intenzita této protizákonnosti, která v tomto konkrétním případě dosahuje takového stupně, že je možno důvodně předpokládat odlišné výsledky voleb, tedy jiné složení zastupitelského sboru, pokud by k takovému jednání nedošlo.”²³²

Zákon o volbách obecních říká: „*Ve dnech voleb je zakázána volební agitace a propagace pro volební strany i nezávislé kandidáty v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí.*“²³³ V tomto rozhodnutí soud judikuje, že samotné příslibení finančního obnosu není důvodem, který by vedl k neplatnosti hlasování, ale zakázaná agitace v bezprostředním okolí volební místnosti dle výše citovaného ustanovení volebního zákona, jím je. Krajský soud v Ústí nad Labem tedy v tomto případě našel důvod k rozhodnutí o neplatnosti hlasování.

6. 1. 2. Nález Ústavního soudu ve věci Komunální volby v Krupce

Ústavnímu soudu byla podána ústavní stížnost s návrhem na zrušení usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010, č. j. 15 A 92/2010-51. Stěžovatelé namítali, že krajský soud vzal za dokázané, že voliči byli organizovaně a účelově svázeni do volebních místností, aby dali hlas předem domluvené volební straně. Prokázána podle nich byla též úplata, kterou měli za hlasování voliči dostat. Ani tyto důvody ovšem soud nepřesvědčily pro vyslovení neplatnosti voleb. Stěžovatelé tvrdili, že byl porušen princip tajnosti hlasování, který měl ovlivnit výsledek voleb a soud se s touto námitkou v odůvodnění nevyřadil. V ústavní stížnosti dále stěžovatelé

²³² Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. listopadu 2010 spis. zn. 15 A 92/2010.

²³³ Ustanovení § 30 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

nesouhlasili s názorem soudu, že obchodně tržní pojetí volební kampaně není v nesouladu se zákonem o volbách do zastupitelstev obcí.²³⁴

Ústavní soud v odůvodnění konstatuje exces Krajského soudu v Ústí nad Labem o přípustnosti pojetí voleb obchodně-tržním způsobem, přičemž tvrdí, že toto východisko je v tak závažném nesouladu s principy demokratického právního státu, že by mohlo samo o sobě postačit, aby ÚS rozhodl o zrušení usnesení. Ústavní soud dále tvrdí, že bylo mylné vyvození Krajského soudu v Ústí nad Labem, že obchodně tržní pojetí voleb je sice nečestné, ale není v nesouladu se zákonem. Smyslem voleb do zastupitelstva obcí není dražba funkcí v samosprávě, ale vyjádření nezávislé vůle voličů při výběru svých zástupců a vůle zkorumpovaného voliče není vůlí nezávislou. Závěr Ústavního soudu byl takový, že došlo k porušení článku 36 Listiny, na které dále navazuje porušení článku 1, 5 a 102 Ústavy a článku 21 odst. 1, 3 a 4 a článku 22 Listiny. Nutno ještě podotknout, že stěžovatelé napadli i sdělení Ministerstva vnitra ČR ze dne 30. listopadu 2010 č. 353/2010 Sb., o vyhlášení opakovaného hlasování ve volbách do zastupitelstev obcí za situace, kdy tento akt navazoval na nálezem zrušený výrok napadeného usnesení krajského soudu. Nezbylo, než toto sdělení také zrušit.²³⁵

6. 1. 3. Rozhodnutí krajského soudu v Ostravě

Další soud, který se nakupováním volebních hlasů zabýval, byl Krajský soud v Ostravě, a to konkrétně v případě voleb v Českém Těšíně. Soud dokonce rozhodoval v prostorách těšínské radnice, aby mohl vyslechnout vysoký počet svědků. Stížnost na neplatnost voleb podaly v Českém Těšíně společně čtyři politické subjekty, které tvrdily, že kupčení ovlivnilo zásadním způsobem výsledek voleb. Navrhovatelé namítali, že byly při volbách užity metody, které jsou v rozporu s regulérním průběhem voleb, jsou v rozporu s autonomními projevy vůle podstatné části voličů a došlo k deformaci jejich svobodné vůle.²³⁶ Ostravský soud nesouhlasil s rozhodnutím soudu v Ústí nad Labem a v odůvodnění argumentoval následovně: „*Krajský soud v Ostravě předesílá, že restriktivní výklad vedoucí k závěru, že úspěšnost návrhu na neplatnost voleb (nebo na neplatnost hlasování nebo na neplatnost volby kandidáta) je podmíněna porušením příslušného volebního zákona a žádného jiného obecně závazného právního předpisu, je překonána. Vychází přitom z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ČR, podle které je soud oprávněn v rámci své kompetence hodnotit též tvrzené*

²³⁴ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011 Pl. ÚS 57/10.

²³⁵ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011 Pl. ÚS 57/10.

²³⁶ Viz usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. listopadu 2010 spis. zn. 22 A 151/2011.

*porušení jiných právních předpisů než výhradně příslušného volebního zákona, a to v těch případech, kdy se z obsahového hlediska jedná o právní předpisy vážící se na volební proces, příp. se jedná o případy přímé aplikace ústavních norem bez jejich konkretizace v předpisech podústavního práva. Krajský soud v Ostravě se s názorem Krajského soudu v Ústí nad Labem neztotožňuje, kdy podplácení voličů, tj. předávání peněz konkrétním voličům za volební hlas odevzdaný konkrétní straně či konkrétnímu kandidátovi, považuje za závažný volební delikt, narušující volnou soutěž volebních subjektů garantovanou čl. 5 Ústavy ČR, čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.*²³⁷

Krajský soud se neomezuje jen na aplikaci volebního zákona, ale vykládá problém v širším kontextu a opírá se přitom o judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006 č. j. Vol 36/ 2006 – 21. Dále vychází z plenárního nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005 spis. zn. Pl. ÚS 73/04, který také cituje: „Rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát. Podstatné však je, že zrušení voleb nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimacy zvoleného orgánu. Rozhodující je pravděpodobnost vlivu volební vady nebo volebního deliktu na volební výsledek v konkrétních volbách s konkrétními voliči. (...) To jistě nevylučuje, aby kandidát, který se dopustil závažného volebního deliktu (např. podvod, podplácení), nebyl diskvalifikován.”²³⁸

Senát ostravského soudu prohlásil hlasování do zastupitelstva obce Český Těšín za neplatné, nezpochybnil průběh celých voleb, protože zamítl návrh na vyslovení neplatnosti voleb, ale opakovalo se jen hlasování. Krajský soud proto tento problém uzavřel tak, že podplácení voličů je jednáním, které je v rozporu s českým ústavním právem.

Dle mého názoru se z politických kampaní v posledních letech vytrácí důstojnost, úsilí politických stran o získání voliče mi přijde podbízivé, až laciné. Politické strany ve svých programech naslibují nesplnitelné, na náměstích rozdávají dárkové předměty, pořádají nákladné koncerty a nabízejí bezplatně služby nejrůznějšího typu. Přední politici ochotně jdou do ulic a rozdávají dámám květiny nebo na kole

²³⁷ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. listopadu. 2010 spis. zn. 22 A 151/2011.

²³⁸ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. listopadu. 2010 spis. zn. 22 A 151/2011.

projedou celou jižní Moravu, aby se dostali do blízkosti voličů. „*Je pravidlem, že těsně před volbami jsou valorizovány důchody či sociální dávky, nikdo si netroufne hlasovat proti různým pastelkovným či školkovným, je slibováno zrušení regulačních poplatků a jiných nepopulárních odvodů, vláda objíždí kraje a rozdává příslovečné pytle s moukou (slova M. Zemana), a tak je možno pokračovat.*“²³⁹ I na tyto praktiky lze svým způsobem nahlížet jako na uplácení, nicméně tuto volební agitaci nestavím naroveň samotnému přivedení voliče do volební místnosti, vyplnění jeho lístku a následné kontroly, zda volič opravdu volil tak, aby si „zasloužil“ dostat zapláceno, v tomto případě je dle mého názoru přímo porušeno právo na svobodnou a tajnou volbu.

Ačkoli již je ve zvláštní části trestního zákoníku výslovně zakotveno, že nakupování volebních hlasů je trestným činem, dovolila bych si přesto rozebrat jednotlivé argumentační body pro a proti kupčení s hlasy. Na tuto problematiku existovaly a stále ještě existují protichůdné názory a jakkoliv se přikláním na stranu zákazu nakupování volebních hlasů, nemůžu upřít druhé straně argumenty, kterým částečně rozumím.

Nejzávažnějším argumentem proti je bezesporu český stát jako stát právní a demokratický, který by neměl tolerovat nakupování hlasů. Stát by se měl postavit těmto praktikám čelem.²⁴⁰ Politická soutěž je soutěž, ve které se střetávají myšlenky, ideje a argumenty a nikoli soutěž v uplácení, kde vyhrává ten, kdo „nabídne nejvíc,“ a proto by stát neměl rezignovat na ochranu svého demokratického charakteru.

Je zřejmé, že uplácením rozumíme nabídnutí, poskytnutí či slíbení určitého finančního prospěchu za výkon volebního nebo hlasovacího práva, ale je otázkou, zda uplácením není např. i jednání nebo sliby v politických programech, kdy politická strana nabídne 13. důchod nebo porodné. Ve srovnání s částkami, které by mohly plynout z těchto výše zmíněných slibů, je např. částka 200 Kč, která údajně byla poskytována zkorumpovaným voličům nepoměrně menší až zanedbatelná. Proto se domnívám, že hranice je neostrá a částečně rozumím argumentu, že je jen na voliči, jestli hodí lístek té které politické strany do urny, protože byl ovlivněn slibem pastelkovného, nebo do urny volební lístek hodí, protože mu dal někdo určitou částku přímo do ruky. Jedná se jen o jeho svobodnou vůli, proto je na něm, jak se rozhodne. Já se ale osobně domnívám, že mezi výše zmíněnými způsoby volby je rozdíl. V prvním

²³⁹ Šimíček, V. Nakupování hlasů – absolutní vada volebního procesu. In: Jiné právo. Citováno 16. 2. 2012. Dostupné z : <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/nakupovani-hlasu-absolute-vada.html>

²⁴⁰ Viz URBAŇCZYK, Adam. Rozhodování soudů o platnosti voleb. Brno, 2010/2011. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva a politologie. Str. 107.

případě totiž rozhodnutí voliče omezeno není, může si vybrat stranu, která slíbí pastelkovné, snížení daní nebo úplně jinou stranu, ale je to jeho volba, v druhém případě je volba omezena, může dát hlas jen té straně, která mu slíbí, nabídne nebo poskytne finanční prospěch.

Nezávislá organizace monitorující průběh voleb Transparency International, vydala 30. 3. 2011 stanovisko,²⁴¹ kde vyzvala, s ohledem na události při komunálních volbách v Krupce, ke změně volebního zákona a trestního zákoníku. Nebyl to jen podnět Transparency International, ale jednalo se o širší veřejný zájem a ke změně trestního zákoníku skutečně došlo. Kupčení s volebními hlasy se stalo trestným činem. Do ustanovení § 351 přibyla s účinností od 14. 11. 2011 nová alinea, která zní „*Kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s výkonem volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu poskytne, nabídne nebo slíbí finanční, majetkový nebo jiný obdobný prospěch, aby volil nebo hlasoval v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až 3 léta.*“²⁴² Nakupování volebních hlasů se definitivně stalo protiprávním jednáním.

V celé této kapitole používám pojem „nákup“ volebních hlasů, musím podotknout, že jsem si vědoma významu pojmu nákup a také toho, že volební právo je nepřenosné a neprodejná, proto se o „prodeji“ v pravém smyslu nedá hovořit. Pojem „nákup“ není úplně šťastnou volbou, nicméně tím, že je medializován a je tak znám veřejnosti, jsem se uchýlila k jeho užití.

6. 2. Manipulace s volebními obvody

Manipulace s volebními obvody, jev známý jako gerrymandering, není ve světě ničím výjimečným. Ve větší či menší míře dochází k účelovému parcelování volebních obvodů všude, zejména ve většinových volebních systémech. Cílem je rozdělení teritoria tak, aby určitý politický subjekt v některých obvodech vítězil se zbytečně velkým náskokem, jinde prohrál těsnějším rozdílem. Původ tohoto jevu pochází ze Spojených států amerických. Je tomu již 200 let, co massachusettský guvernér Elbridge Gerry vymyslel, jak pospojovat některé volební obvody dohromady, aby získal co největší volební zisk pro svou stranu. Poté, co svůj nápad na mapě zrealizoval, bylo zřejmé, že jej neutají díky prapodivnému tvaru, který obvod měl. Toto zaregistroval i známý karikaturista, který přidal pár tahů a z volebního obvodu udělal salamandra.

²⁴¹Transparency International Česká republika. Citováno 16. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/vyzva-zmenam-volebniho-trestniho-zakoniku-1/>

²⁴² Ustanovení § 351 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

K světově proslulému názvu již zbývalo jen přidat jméno guvernéra a vznikl gerrymandering.²⁴³

Při komunálních volbách v roce 2010 tehdy vládnoucí Občanská demokratická strana v Praze opatřením obecné povahy č. 39/ 17 ze dne 17. 6. 2010 rozparcelovala hlavní město na sedm volebních obvodů, přičemž v každém obvodu bylo voleno 9 zastupitelů. Tato změna ovšem pobouřila tamější politické strany, zejména ty malé, které tvrdily, že je ztížena jejich možnost uspět ve volbách. Výhody byly oficiálně prezentovány takto: voliči si vyberou z kandidátů známých z okolí svého bydliště, zjednodušení volebních lístků, větší přehlednost a úspora při volbách. Neoficiálním důvodem, namítaným zejména znevýhodněnými menšími politickými stranami, bylo účelové vytvoření obvodů pro omezení úspěšnosti menších stran.²⁴⁴

6. 2. 1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu o zrušení opatření obecné povahy

Touto změnou volebních obvodů se ještě před volbami zabýval Nejvyšší správní soud, který rozhodoval o podaném návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, jestli se skutečně jedná o opatření obecné povahy podle ustanovení § 171 správního řádu zákona č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů, přičemž dospěl k závěru, že o něj jde, jelikož stojí na pomezí mezi konkrétním a abstraktním aktem. Konkrétně je vymezen předmět a abstraktně je vymezen okruh adresátů. Nejedná se ani o rozhodnutí, ani o právní předpis, jak negativně definuje správní řád. Poté, co bylo ověřeno, zda je dána procesní legitimace všech účastníků, se začal soud zabývat otázkou důvodnosti podaného návrhu a prohlásil, že návrh není důvodný. Podle Nejvyššího správního soudu byla jednoznačně dána pravomoc zastupitelstva podle ustanovení § 27 zákona o volbách obecních. *„Zastupitelstvu jako správnímu orgánu na základě uvedeného zákonného zmocnění náleželo oprávnění vydat napadený bod usnesení, jehož prostřednictvím autoritativně rozhodovalo o právech a povinnostech subjektů (adresátů), kteří nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.“* Nejvyšší správní soud konstatuje, že zastupitelstvo nepřekročilo meze své působnosti, že usnesení bylo vydáno stanoveným řádným procesním postupem a v souladu s hmotným právem. Posledním krokem při přezkoumávání bylo zjišťování proporcionality napadeného opatření obecné povahy. *„Nejvyšší správní soud se nejprve*

²⁴³ Viz CHYTILEK, Roman, Jakub ŠEDO, Tomáš LEBEDA a Dalibor ČALOUŠ. *Volební systémy*. 4. vyd. Praha: Portál, s.r.o., 2009. ISBN 978-80-7367-548-6. Str. 18.

²⁴⁴ Politicko – společenská revue Centra pro studium demokracie a kultury, citováno 18. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1432/komunalni-volby-v-praze-a-otazka-ustavnosti>

věnoval zhodnocení, zda napadený bod usnesení umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda napadený bod usnesení a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (kritérium potřeby). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obě tato kritéria byla naplněna, resp. v řízení nevyšlo najevo, že by kterákoli z nich bylo narušeno. O vhodnosti napadeného opatření obecné povahy k dosažení jím sledovaného cíle nelze mít pochyb, když nejenže § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí zastupitelstvo k vytvoření více volebních obvodů výslovně zmocňuje, ale jedná se navíc o jediný zákonný způsob, jak členění území obce na více volebních obvodů dosáhnout.²⁴⁵ Posledním dílčím krokem testu proporcionality bylo, zda opatření nepřiměřeně neomezuje své adresáty (kritérium minimalizace zásahu). „Po zhodnocení argumentace účastníků řízení je Nejvyšší správní soud nucen konstatovat, že navrhovatelům se nepodařilo prokázat nepřiměřený zásah do jejich právní sféry, způsobený napadeným bodem usnesení. Konkrétně se navrhovatelům nepodařilo prokázat, že by napadeným bodem usnesení, resp. vytvořením 7 volebních obvodů na území hl. m. Prahy došlo k zásahu do práv navrhovatelů a) až e), konkrétně jejich práva podílet se na volné soutěži politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, jakož ani základního práva podílet se na správě věcí veřejných, zakotveného v čl. 21 Listiny. Stejně je třeba vyhodnotit tvrzený zásah do pasivního volebního práva kandidátů na jejich kandidátních listinách ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Nepodařilo se jim prokázat ani nepřiměřený zásah do práv navrhovatelů f) až g), zejména jejich ústavního práva podílet se na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny, jakož ani do jejich aktivního volebního práva ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.“ Nejvyšší správní soud v odůvodnění dále tvrdí, že navrhovatelé nemohou predikovat, jaký výsledek voleb bude, pokud budou probíhat podle napadeného opatření obecné povahy.²⁴⁶

6. 2. 2. Usnesení Městského soudu v Praze o návrhu na neplatnost voleb

Po volbách se s výsledkem nespokojené volební strany obrátily na Městský soud v Praze, který je v tomto případě příslušný rozhodovat o návrhu na neplatnost voleb. Navrhovatelé se domáhali prohlášení neplatnosti voleb do Zastupitelstva hl. města Prahy konaných ve dnech 15. – 16. 10. 2010 se zdůvodněním, že přestože tyto politické strany a jejich kandidáti získali přes 5 % volebních hlasů, nezískali žádný mandát do

²⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010-195.

²⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010-195.

zastupitelstva, což bylo způsobeno účelovým rozdělením volebního obvodu hl. města Prahy na sedm menších volebních obvodů a omezilo tak proporcionalitu volebního systému, znevýhodnilo menší politické strany a zároveň fakticky zvýšilo zákonem stanovenou pětiprocentní hranici pro získání mandátu. „*Navrhovatelé měli proto vážné pochybnosti o ústavnosti samotné konstrukce rozdělení obce do více volebních obvodů většinou zastupitelstva před koncem svého volebního období a z toho vyplývající determinaci podmínek pro vznik nového zastupitelstva. To vedlo ke snahám o narušení svobodné soutěže politických stran a dotčení článku 22 Listiny základních práv a svobod.*“²⁴⁷

Než se dostanu k samotnému rozhodnutí Městského soudu v Praze, zmíním důvod, proč politické subjekty nedostaly mandát, přestože splnily 5 % hranici uzavírací volební klauzule. Zákon stanoví, že do tzv. skrutinia se dostanou ty politické subjekty, které překonají výše zmíněnou hranici, to ještě ale neznamená automatický zisk mandátu. Ti, kteří hranici nepřesáhnou, jsou vyřazeni z možnosti získat mandát zcela. Ti, kdo hranici překročí, musejí dosáhnout i tzv. přirozeného prahu, jehož hranice není jednoznačně dána, odvíjí se od několika proměnných, zejména počtu stran, které postoupily do skrutinia, od velikosti volebního obvodu či metody přepočtu voličských hlasů na mandáty.²⁴⁸ Na tomto místě bych si dovolila citovat z nálezu Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 52/10-3, který říká: „*Volby v umenšených obvodech zvyšují hranici volebního prahu. Je pravda, že ten ve všech sedmi volebních obvodech překročil hodnotu 5%, přičemž jeho průměrná hodnota v celém hlavním městě činila 7,26% hlasů. Nemalý počet hlasů tak nutně propadl. Následky v ústavněprávní rovině to ale ještě mít nemusí. Nicméně již tím, že zakotvil vlastní možnost rozdělit území (některých) obcí na volební obvody, zákonodárce imanentně zakotvil možnost navýšení přirozeného prahu, neboť to je prakticky nutným důsledkem vytvoření volebních obvodů. Navýšení hranice omezovací klauzule jen nesmí ohrozit obecně vyjádřenou demokratickou substanci voleb. K přirozenému prahu stanovenému pro volby do Poslanecké sněmovny, kde je poměrný volební systém Ústavou předepsán (!), se Ústavní soud vyjádřil ve dvou klíčových nálezech, a sice sp. zn. Pl. ÚS 25/96 a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. V obou konstatoval, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.*

²⁴⁷ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, spis. zn. 12 A 8/2010 – 166.

²⁴⁸ Viz Politicko – společenská revue Centra pro studium demokracie a kultury, citováno 19. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1432/komunalni-volby-v-praze-a-otazka-ustavnosti>.

*Ve volební aritmetice platí pravidlo, že se snižující se velikostí obvodu, tedy snižujícím se počtem přidělovaných mandátů, se ztěžuje přístup k nim pro strany s nižší voličskou podporou.*²⁴⁹

Přední český odborník na volební systémy Tomáš Lebeda konstatuje, že u nás fungující systém připočítává hlasy stranám, nikoli kandidátům.²⁵⁰ Proto se může stát, že se do zastupitelstva dostane zastupitel, který získal o polovinu méně hlasů než kandidát jiné politické strany, která ve volbách neuspěla. Ať se tento systém může komukoli zdát více či méně nespravedlivý, u nás platí a je třeba jej respektovat. Domnívám se, že žádný politický systém by nebyl zcela ideální a měnit jej by také nebylo spásným řešením, navíc má u nás již vytvořenou tradici.

Městský soud konstatoval, že důvody, které navrhovatelé uvedli, jsou v podstatě totožné s důvody, které uplatnili před Nejvyšším správním soudem v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Jednalo se o následující důvody: porušení principu rovnosti jejich aktivního i pasivního volebního práva, zakotveného v ustanovení § 2 zákona o volbách obecních a v příčinné souvislosti toto porušení vedlo k významnému ovlivnění výsledku voleb a též k dotčení zákonného principu poměrného zastoupení. Městský soud uvádí, že se plně ztotožňuje s argumentací a zdůvodněním Nejvyššího správního soudu, zvláště co se týče závěru, že navrhovatelům se nepodařilo prokázat, že došlo k nepřipustnému omezení poměrného volebního systému a tím nepřipustnému omezení rovnosti volebního práva.²⁵¹ Městský soud volby neplatnými neshledal a poslední dostupnou možností v rukou navrhovatelů bylo obrátit se na Ústavní soud.

6. 2. 3. Nález Ústavního soudu ve věci Volby do zastupitelstva hlavního města Prahy

Navrhovatelé spojili ústavní stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze s návrhem na zrušení ustanovení § 27 zákona o volbách obecních. Stěžovatelé namítali porušení Ústavy, Listiny základních práv a svobod a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a konkrétně těchto článků: princip volné soutěže respektující základní demokratické principy (čl. 5 Ústavy), rozhodování většiny dbá ochrany menšiny (čl. 6 Ústavy), členové zastupitelstev jsou voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva (čl. 102 Ústavy a čl. 21 odst. 3 Listiny), princip, že občané mají právo na podíl na správě věcí veřejných svobodnou

²⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, spis. zn. Pl.ÚS 52/10-3.

²⁵⁰ www.aktualne.cz. Citováno 19. 2. 2010. Dostupné z: http://aktualne.centrum.cz/tema/tomas-lebeda_111363/

²⁵¹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, spis. zn. 12 A 8/2010 – 166.

volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny a čl. 25 Paktu), právo na rovný přístup k voleným a veřejným funkcím čl. 21 odst. 4 a čl. 25 písm. c) Paktu), právo volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování [čl. 25 písm. b) Paktu], z principu, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny).²⁵²

Stěžovatelé dále tvrdí, že ustanovení § 27 zákona o volbách obecních, konkrétně „...zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů“ umožňuje postup porušující ústavním pořádkem zaručená práva. Dle stěžovatelů: „*Politická soutěž předpokládá určitou stabilitu pravidel; prohlašuje-li se Česká republika za demokratický a právní stát, pak by měl být systém vytváření legitimního demokratického zastoupení relativně neměnný a trvalý, přičemž případná změna musí být trvalá (nikoliv jen ad hoc), dostatečně předvídatelná a musí být známa v dostatečném předstihu (stěžovatelé pro změnu pravidel považují za nezbytnou lhůtu minimálně jednoho roku). Právě to se v nyní napadených volbách nestalo, když pravidla politické soutěže byla změněna těsně před registrací kandidátních listin. Dopad do subjektivních práv stěžovatelů je zřejmý.*“²⁵³

Ústavní soud si opatřil vyjádření odborníků na volební systémy, ze kterého vyplynulo, že rozdělení na volební obvody ovlivnilo výsledek voleb. Bylo ovšem třeba zjistit, zda se jednalo o účelovou (protiústavní) manipulaci. Již ve výše rozebraném rozsudku Nejvyššího správního soudu byly zmíněny důvody, které vedly Zastupitelstvo hl. města Prahy k vydání usnesení č. 39/17, zejména se jednalo: a) záměr zvýšit transparentnost voleb, zpřehlednit a zjednodušit volbu kandidátů snížením maximálního počtu kandidátů na hlasovacím lístku na cca 180 oproti cca 1 500 kandidátům v případě existence jediného volebního obvodu); b) snaha zvýšit šance na volební úspěch lokálních uskupení zaměřených na problematiku významnou pro jednotlivé volební obvody; c) reflektování zkušeností z voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010 (kdy voliči masivně využili preferenčních hlasů) vytvořením podmínek pro snadnější identifikaci voličů s kandidáty daného (menšího) obvodu; d) vytvoření užších vazeb mezi zvoleným členem zastupitelstva a voličem, jakož i větší orientací zastupitelů na problémy a potřeby konkrétního územního celku; e) ekonomické úspory. Nejvyšší

²⁵² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, spis. zn. Pl.ÚS 52/10-3.

²⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, spis. zn. Pl.ÚS 52/10-3.

správní soud tehdy konstatoval, že odpůrce (nyní vedlejší účastník) dostatečným způsobem a přesvědčivě doložil, že vytvoření volebních obvodů je z jeho pohledu potřebné s tím, že analýzu obsahové stránky uvedených důvodů jakožto otázku politickou provádět nemůže.²⁵⁴

Ústavní soud dospěl k závěru, že ani nyní, stejně jako před Nejvyšším správním soudem, se nepodařilo stěžovatelům prokázat účelovost územního rozčlenění Prahy na volební obvody. Důkazní břemeno leželo na bedrech stěžovatelů, neobstály argumenty poukazující na výsledky voleb, rozdílnou váhu hlasu či zvýšení přirozeného prahu. Ústavní soud se domnívá, že takovéto účinky mohou nastat zcela přirozeně, při jakémkoli rozdělení na územní obvody, tudíž nejsou známkou libovůle zastupitelstva. Důkazem o manipulaci proto nemůže být předvídatelný důsledek, ale pouze důkaz, že jediným či převažujícím důvodem takto nastavených pravidel voleb bylo jejich předvídatelné ovlivnění, a jelikož takový důkaz Ústavnímu soudu ze strany stěžovatelů předložen nebyl, nemůže Ústavní soud konstatovat zneužití možnosti dané zákonem Zastupitelstvem hl. města Prahy. Co se týče stěžovateli namítané rovnosti hlasovacího práva, je nutno chápat ji tak, že každý volič má stejný počet hlasů jako volič kterýkoliv jiný, ne však, že odevzdaný hlas má, ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku, stejnou váhu. Ústavní soud judikuje, že faktické rovnosti aktivního volebního práva nelze v našem volebním systému, kde je hlasování nepovinné, dosáhnout. Je třeba mluvit o rovné možnosti ve výkonu volebního práva. Stěžovatelé ve vztahu k principu rovnosti namítali nevyváženost volebních obvodů co do počtu voličů. Ústavní soud ústavní stížnost zamítl a návrh na zrušení ustanovení § 27 zákona do zastupitelstev obcí odmítl.²⁵⁵

Ještě je třeba podotknout, že ne všichni soudci Ústavního soudu zaujali jednotné stanovisko. S většinovým názorem Ústavního soudu se rozešla např. Eliška Wagnerová, ke které se připojil soudce František Duchoň. Nesouhlasí ani s výrokem, ani s odůvodněním, zejména akcentují fakt, že Ústavní soud měl rozhodovat o ústavní stížnosti, o porušení zejména politických práv stěžovatelů, a ne jako soud volebního soudnictví. Ústavní stížnost byla spojena s návrhem na zrušení ustanovení § 27 zákona o volbách obecních, přičemž majorita ústavních soudců dospěla k názoru, že stěžovatelé nejsou aktivně legitimováni k podání takového návrhu, neboť zákon nebyl obecným soudem aplikován. „*V daném případě pražské zastupitelstvo aplikovalo uvedené*

²⁵⁴ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, spis. zn. Pl.ÚS 52/10-3.

²⁵⁵ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, spis. zn. Pl.ÚS 52/10-3.

*zákonné ustanovení, když opatřením obecné povahy, přezkoumaným Nejvyšším správním soudem rozhodnutím 4 Ao 4/2010 s negativním výsledkem, rozdělilo Prahu na volební obvody. Protože toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebylo ve lhůtě napadeno ústavní stížností, nelze se jím dnes, dle názoru většiny, již zabývat a v "řízení o přezkumu platnosti voleb" (sic!) se Ústavní soud omezí jen na hodnocení účinků aktu.*²⁵⁶ Eliška Wagnerová tvrdí, že protiústavnost zmíněného ustanovení je do očí bijící, jelikož koliduje se lhůtou pro vyhlášení voleb. Ustanovení § 3 zákona o volbách obecních totiž předpokládá vyhlášení voleb nejdéle 90 dnů před jejich konáním. Nastavená zákonná úprava umožňuje měnit pravidla politické soutěže během hry, což je ku prospěchu těch, kteří takovou změnu navrhli, a naopak poškozuje politické subjekty, kteří jsou z důvodu nedostatku vlivu v době vydání usnesení postaveni do role „oběti“, se kterou je manipulováno.

V další části stanoviska se Eliška Wagnerová ohrazuje proti tomu, že plénum Ústavního soudu znemožnilo stěžovatelům spojení ústavní stížnosti s návrhem na zrušení normativního právního aktu. Domnívá se, že plénum mělo rozpoznat protiústavnost stávající úpravy a zahájit řízení o zrušení celého ustanovení § 27 zákona o volbách obecních

Ve stručnosti bych se zmínila o odlišném stanovisku předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského, který tvrdí, že *„lhůta umožňující dosavadní většině zastupitelstva obce změnit podmínky výkonu volebního práva změnou počtu mandátů i rozdělením volebního území na větší počet volebních obvodů v délce minimálně 85 dnů před dnem konání voleb je natolik krátká, že porušuje základní ústavní principy vyjádřené zejména v čl. 1, čl. 5, čl. 6 Ústavy a čl. 22 Listiny. Má - li totiž volná soutěž politických stran, realizovaná ve všeobecných volbách, probíhat v souladu se základními demokratickými principy, musí být podmínky uskutečnění voleb známy všem zúčastněným politickým subjektům dostatečně dlouho předem tak, aby se za rovných podmínek mohly zúčastnit přípravy voleb (výběru kandidátů, přípravy a průběhu volební kampaně atd.).*²⁵⁷

Z výše uvedeného vyplývá, že soudci Ústavního soudu jsou ve svém stanovisku nejednotní, někteří považují zmíněné ustanovení jednoznačně za protiústavní, jiní tvrdí, že z rozdělení města na více volebních obvodů nelze vyvozovat to, že měly být menší strany úmyslně poškozeny.

²⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, spis. zn. Pl.ÚS 52/10-3,. Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu ve věci Pl. ÚS 52/10, k němuž se připojuje též soudce František Duchoň.

²⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, spis. zn. Pl.ÚS 52/10-3. Odlišné stanovisko předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10.

Usnesení č. 39/17 rozhodně nebylo první změnou volebních obvodů v historii samostatné České republiky, navíc se dle lege lata jedná o změnu zákonem výslovně dovolenou. Co se týče Prahy, je na místě zmínit, že pouze v roce 1994 a 2006 byla Praha jedním volebním obvodem, v ostatních případech se vždy jednalo o vícemandátové volební obvody. Vládnoucí strana bude dělat vždy vše pro to, aby její volební výsledek byl co nejlepší, a ač se může domnívat, že účelové územní členění obvodů je v danou chvíli nejlepším řešením, výsledek voleb nikdo neví dopředu a opak může být pravdou a takové rozparcelování může být paradoxně k neprospěchu strany, která se o něj zasloužila.

Místopředsedkyně vlády České republiky Karolína Peake, zároveň i členka politické koaliční strany, která byla v řízení o ústavní stížnosti stěžovatelem, pro média řekla, že vládní koalice má možnost ovlivnit legislativu a připravuje nový volební kodex, který má upravovat všechny volby, dále uvedla, že koalice bude dbát na to, aby v tomto volebním kodexu byly zohledněny všechny manipulace s volbami.²⁵⁸

6. 3. Sestěhovávání voličů

Závěrečná podkapitola je věnována dalšímu problému, kterým je účelové stěhování voličů, zejména do menších obcí, kde i menší počet nově přihlášených občanů může významným způsobem ovlivnit výsledek voleb. Stěhování spočívá v tom, že se voliči přehlásí k trvalému pobytu do jiné obce, kde jsou vedeni jen po dobu trvání voleb s tím, že odevzdají svůj hlas konkrétní, předem domluvené straně, není vyloučen ani finanční prospěch. Dle mého názoru se jedná o ještě propracovanější, náročnější a nebezpečnější případ volební korupce, protože organizátor těchto „stěhovacích akcí“ nejen musí zajistit místo k trvalému pobytu, případně přislíbit a poskytnout určitý finanční prospěch, ale celou akci vymyslet a zorganizovat. Nebezpečné v tomto směru, že dokázání a případná eliminace či zákaz tohoto jevu, je ještě složitější.

Prvním, více medializovaným případem stěhování voličů, byly komunální volby v Moldavě v roce 2005, do obce se přihlásilo těsně před volbami 42 nových obyvatel.²⁵⁹ Věcí se zabýval Krajský soud v Ústí nad Labem, který volby neshledal v nesouladu se

²⁵⁸ [www.aktualne.cz](http://zpravy.idnes.cz/nove-volby-v-praze-nejbudou-ustavni-soud-zamitl-stiznost-mensich-stran-13j-/domaci.aspx?c=A110329_081531_praha-zpravy_kop). Citováno dne 20. 2. 2012. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/nove-volby-v-praze-nejbudou-ustavni-soud-zamitl-stiznost-mensich-stran-13j-/domaci.aspx?c=A110329_081531_praha-zpravy_kop

²⁵⁹ [www.aktualne.cz](http://zpravy.idnes.cz/mrtvy-student-zifcak-stehuje-lidi-do-karlovy-studanky-chce-ji-ovladnout-14d-/domaci.aspx?c=A101007_201615_ostrava-zpravy_stk) – Citováno dne 21. 2. 2012. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/mrtvy-student-zifcak-stehuje-lidi-do-karlovy-studanky-chce-ji-ovladnout-14d-/domaci.aspx?c=A101007_201615_ostrava-zpravy_stk

zákonem. Lidé se mohou k trvalému pobytu do obce přihlásit kdykoli, tudíž i těsně před volbami a jednání není dle názoru soudu ani v rozporu s dobrými mravy.²⁶⁰

6. 3. 1. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ve věci Volby v Hřensku

Ústecký soud řešil případ přestěhování 67 osob do obce Hřensko na Teplicku, lidé byli přihlašováni politiky napříč stranami. Navrhovatel (v tomto případě jen jedna politická strana) namítal formální povahu trvalého bydliště bez užšího, faktického vztahu k obci. Soud se v usnesení 15 A 166/2010 vyjádřil a rozhodl následovně²⁶¹: *"Při odpovědi na otázku ohledně významu přihlášení se k trvalému pobytu se dosavadní judikatura přiklonila k závěru, že se jedná o záležitost čistě evidenční a nikoliv faktickou. Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém usnesení ze dne 21. 5. 2005, sp. zn. 15 Ca 102/2005 vyjádřil právní názor, že přihlášení občana k trvalému pobytu v obci jako jedna z podmínek práva volit do jejího zastupitelstva, která je zakotvena v § 4 odst. 1 volebního zákona, má formálně evidenční a nikoliv faktickou povahu. Z hlediska aktivního volebního práva do zastupitelstva obce není proto rozhodné, zdali občan má v obci stále bydliště a skutečně tam žije, nýbrž to, jestli si za místo svého trvalého pobytu zvolil nějaký objekt, který se v ní nachází. V nyní rozhodované věci se jedná o případ účelového přihlášení se 67 voličů k trvalému pobytu těsně před komunálními volbami v Obci Hřensko, a to zjevně z důvodu podpory jedné z volebních stran. Soud vzal za prokázané, že v případě 67 voličů jim souhlas s ohlášením změny místa trvalého pobytu bezprostředně před termínem voleb udělil kandidát jedné volební strany, Jan Havel, který je vlastníkem objektu Restaurace U Přístavu a společnost SINAN s.r.o., která je vlastníkem objektů č.p. 123, se kterou Jan Havel jednal. Povahou trvalého pobytu se zabýval rovněž Ústavní soud a ve svém nálezu IV. ÚS 420/2000, publikovaném ve Sbírce nálezů a usnesení, sv. 20, str. 46 dospěl k závěru, že povaha trvalého pobytu jako podmínky volebního práva je povahou evidenční. Krajský soud v této souvislosti poznamenává, že současné znění zákona o evidenci obyvatel umožňuje snadné nabytí občanství obce a tím i výkonu aktivního či pasivního volebního práva do jejího zastupitelstva. V důsledku toho nelze zabránit situaci, kdy v období těsně před volbami do zastupitelstva obce se do ní přihlásí k trvalému pobytu značný počet nových občanů starších 18 let za účelem ovlivnění výsledku voleb ve prospěch určité volební strany nebo některého kandidáta, přičemž toto nebezpečí hrozí především u obcí s nízkým*

²⁶⁰ Viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 5. 2005 č. j. 15 Ca 102/2005-26.

²⁶¹ Viz URBAŇCZYK, Adam. Rozhodování soudů o platnosti voleb. Brno, 2010/2011. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva a politologie. Str. 110.

*počtem oprávněných voličů. Soud tedy uzavírá, že podmínka trvalého pobytu pro realizaci volebního práva byla u všech voličů pro volby do zastupitelstva Obce Hřensko splněna a i voliči přihlášení k trvalému pobytu těsně před konáním voleb byli oprávněni své aktivní volební právo realizovat. Z výše uvedeného dle soudu vyplývá, že přihlášení osob k trvalému pobytu v obci těsně před konáním voleb do zastupitelstva obce není jednáním, které by představovalo nějaké porušení volebního zákona, a to včetně jeho ustanovení § 28.*²⁶²

Návrh byl zamítnut, soud shledal přihlášení voličů jako právně přípustné, odvolal se i na názor téhož soudu z roku 2005, podle něhož povaha trvalého pobytu má formálně evidenční a nikoliv faktickou povahu. Ústecký soud, stejně jako v případě nakupování hlasů v Krupce, se držel pevně gramatického výkladu zákona, který umožňuje, jak sám dodává, snadné nabytí občanství obce, a tím i výkonu aktivního a pasivního volebního práva, dle mého názoru se vzhledem k nízkému počtu obyvatel a počtu „narychlo“ přihlášených obyvatel jednalo o tak významné ovlivnění výsledku voleb, že jej shledávám v rozporu s plenárním nálezem Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005 spis. zn. Pl. ÚS 73/04, který říká, že pokud vady volebního procesu způsobily nebo mohly způsobit, že by voliči rozhodli jinak, může soudní moc rozhodnutí voličů změnit. Zde se domnívám, že výsledek voleb budí pochybnosti o opravdové vůli voličů.

6. 3. 2. Nález Ústavního soudu ve věci Volby v Hřensku

Stěžovatel se ústavní stížností domáhal zrušení usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15A 116/2010-44, kterým byl zamítnut návrh na vyslovení neplatnosti voleb. Namítá porušení jeho ústavním pořádkem zaručených práv a svobod a porušení práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny, když nebyla jeho právům poskytnuta ochrana. Ústavní soud v nálezu podotýká, že v českém právním řádu neexistují speciální podmínky ve vztahu k bydlišti, které by voliči byli povinni splnit, vyjma přihlášení se k trvalému pobytu v obci. I přes tuto skutečnost, za účelem ochrany zájmu voličů na správném provádění voleb, je třeba zvážit, zda praktika typu přihlašování většího počtu osob k trvalému pobytu pro dobu voleb na určitou adresu, spjatou s vlastnickými právy a konkrétními kandidáty, může mít reálný vliv na ovlivnění voleb a zda není protiústavní. Ústavní soud rozhodl o zrušení usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem spis. zn. 15A 116/2010-44. Dle jeho názoru je třeba, aby: „*krajský soud nikoliv formálně, ale především materiálně posoudil účel změny trvalého pobytu, která*

²⁶² Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2010 spis. zn. 15 A 116/2010

současně svoji intenzitou mohla ovlivnit volební výsledky a existenci či neexistenci příčinné souvislosti mezi namítaným postupem před volbami a výsledkem napadnutých voleb se zřetelem na možné obcházení volebního zákona a ovlivnění výsledku voleb v souvislosti s intenzitou zásahu, tedy pravděpodobnými dopady účelové změny trvalého pobytu přihlášením se kupř. do objektu ve vlastnictví některého z kandidátů.²⁶³

Ústavní soud krajskému vytýká, že se nezabýval specifiky voleb do zastupitelstev obcí, ve kterých, na rozdíl od voleb do zastupitelstev krajských, vzhledem k velikosti a počtu obyvatel hrozí, že přistěhováním se vysokého počtu voličů může dojít k výraznému a nežádoucímu ovlivnění voleb.

Uzavírá odůvodnění tím, že krajský soud musí znovu přezkoumat platnost a zákonnost voleb do obecního zastupitelstva v obci Hřensko a posoudit, jestli měly nebo mohly mít všechny volební strany stejnou příležitost nebo naopak mohly mít prospěch z nově přihlášených voličů a zda mohla tato praktika ovlivnit a zpochybnit věrohodnost volebních výsledků takovým způsobem, který by mohl prokazatelně způsobit jejich neplatnost.²⁶⁴

6. 3. 3. Nové rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ve věci Volby v Hřensku

Po navrácení věci Ústavním soudem rozhodl Ústecký soud ve věci volby v Hřensku na Děčínsku o neplatnosti voleb z 15. -16. října 2010. Soud prohlásil, že 32 voličů, což je 17% všech tamějších oprávněných voličů, bylo účelově přihlášeno k trvalému pobytu v obci a mohlo výsledky voleb významně ovlivnit.

Nové volby se konaly 28. ledna 2012 a proběhly bez problémů. Z voličského seznamu bylo vyškrtnuto celkem 26 osob, aby bylo zabráněno dalším stížnostem.

Obec je územní společenství občanů, podílí se na vytváření zastupitelstva, které pak rozhoduje o věcech, které se jich přímo dotýkají a mocenské hry jdou mimo ně, proto je správné, že si uvědomí, že justice skutečně funguje a nemusí se bát na ni obrátit.

V rozporu s minimem slušnosti a poctivosti, hraničící s trestným činem podplácení, pokud by se kandidát do zastupitelstva dostal, shledávám vyjádření²⁶⁵ podnikatele před ústeckým soudem, který se do Hřenska přestěhoval, protože měl od

²⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011 spis. zn. Pl. ÚS 59/10-1.

²⁶⁴ Viz nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011 spis. zn. Pl. ÚS 59/10-1.

²⁶⁵ Tento podnikatel obhajoval své jednání jako službu spřízněnému politikovi.

kandidáta jedné tamější strany slíbeno, že pokud pro něj bude hlasovat, získá jako poděkování stavební zakázku.²⁶⁶

6. 3. 4. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ve věci Volby v Karlově Studánce

Stejně jako v případě kupčení s hlasy, kdy se nejvíce případů objevilo na Ostravsku a v Ústeckém kraji, pochází i můj druhý příklad rozhodnutí od ostravského soudu.

Do obce Karlova Studánka se těsně před volbami přihlásilo do jediného bytu 34 osob, jedná se skutkově o velmi obdobnou situaci jako v Hřensku. Během dokazování ale nakonec vyšlo najevo, že osob bylo méně a k tomu nebyly přihlášeny do jednoho bytu, ale celého penzionu „Džbán“. Ostravský soud se v usnesení spis. zn. 22 A 140/2010 vyjádřil následovně²⁶⁷: *„Soud se neztotožňuje se závěry Krajského soudu v Ústí nad Labem (usnesení ze dne 31. 5. 2005 č. j. 15 Ca 102/2005-26 – Moldava), že z hlediska aktivního volebního práva do zastupitelstva obce není rozhodné, zda občan v obci skutečně žije. Krajský soud v Ostravě plně souhlasí s právním názorem navrhovatele, že občany obce nelze chápat formálně – jsou to právě oni, kdo prostřednictvím svých zástupců spravují celou škálu svých lokálních záležitostí podle místních zvyklostí (srov. § 35 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Podle soudu též platí přímá úměra – čím menší obec, tím důležitější roli hrají jednotliví zastupitelé. Soud však považuje za potřebné citovat z rozhodnutí Ústavního soudu (IV. ÚS 787/06 ze dne 29. 1. 2007), v němž se mj. uvádí: Volební soudnictví je založeno na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti. Tuto možnou příčinnou souvislost je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost, nýbrž je třeba ji v řízení řádně prokázat. Jakkoli tedy nelze vyloučit účelovost přihlášení většího počtu osob v případě Karlovy Studánky a tím zneužití zákona o evidenci obyvatel, musel soud pečlivě vážít důkazní situaci. Zbývajícím argumentem, který navrhovatel uvedl k účelovosti přihlášení, je jen časové hledisko (několik týdnů před volbami). Navrhovatel bohužel neuvedl ani u jedné z těchto osob žádné konkrétní skutečnosti, které by objasnily jejich neférovou motivaci k přihlášení a tedy jejich „formální občanství“. Přihlásili se sice na adresu 2 kandidátů, avšak jedná se o hotel (s kapacitou 70 lůžek),*

²⁶⁶ Zpravodajský server ČTK. www.ceskenoviny.cz. Citováno 22. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/podnikatel-mel-mit-za-nove-volice-ve-hrensku-slibene-zakazky/689399>

²⁶⁷ Viz URBAŇCZYK, Adam. Rozhodování soudů o platnosti voleb. Brno, 2010/2011. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva a politologie. Str. 112.

*přičemž důvody přihlášení jsou v zákoně o evidenci obyvatel uvedeny široce a navíc příkladmo (viz § 10 odst. 1 citovaného zákona). Navrhovatel obecně uvedl, že L. Zifčák organizoval docházení osob do volební místnosti, noví voliči působili rozpačitě, někteří byli u voleb poprvé či sdělovali, koho přišli volit. Podle názoru soudu však tato tvrzení nestačí k tomu, aby se navrhovateli (a poté i soudu) podařilo pevně propojit celý řetězec faktů, z něhož by jednoznačně vyplynulo zneužití zákona o evidenci obyvatel.*²⁶⁸

Soud dává navrhovateli v určitých bodech za pravdu a účelovost nevylučuje, nicméně nedostatek důkazů, které by byly v příčinné souvislosti mezi volební vadou a obsazením zastupitelského sboru, zapříčinil, že se mu ji nepodařilo prokázat, a časové hledisko soudu nestačilo k dokázání, že byl zneužit zákon o evidenci obyvatel.

6. 3. 5. Nález Ústavního soudu ve věci Volby v Karlově Studánce

Věci se zabýval Ústavní soud ve svém plenárním nálezu ze dne 4. 5. 2011. Odůvodnění se v určitých bodech shoduje s nálezem ve věci Hřensko, Ústavní soud znovu podotýká, že v obecné rovině je trvalý pobyt záležitostí evidenční, ale ve věcech volebních se přiklání k názoru, že je nutno pojem vykládat materiálně.

Akcentuje smysl, podstatu formální existence obce, jíž je právo samostatně si spravovat vlastní záležitosti prostřednictvím orgánů, které si sami občané volí. „*Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele - voliče k obci. O existenci tohoto pouta nese svědčí sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivně vyjádřena. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon.*“²⁶⁹

Ústavní soud dále říká, že právo zvolit si trvalý pobyt je subjektivním právem stejně jako právo občanů územně samosprávných celků, aby se na jeho samosprávě podíleli pouze ti, kteří do takového společenství skutečně patří. Podotýká, že svoboda pohybu a pobytu ve smyslu článku 14 odst. 1 Ústavy znamená svobodu se usadit a žít kdekoli, nikoli svobodu být hlášen k trvalému pobytu v místě svého výběru a účastnit se tam voleb. Ústavní soud v odůvodnění využívá situace a apeluje na zákonodárce, aby

²⁶⁸ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 11. 2010 sp. zn. 22 A 140 /2010.

²⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, spis. zn. Pl. ÚS. 6/11-1.

zvážil, zda stávající podmínky aktivního volebního práva do zastupitelstev obcí neupřesnit, resp. nezměnit tak, aby byla ztížena možnost zneužití současného benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu. Rozhodnutí Ústavního soudu bylo takové, že zrušil Usnesení Krajského soudu v Ostravě. Dle jeho názoru zúžil krajský soud přezkum neplatnosti voleb pouze na posouzení platnosti ve vztahu k zákonu o evidenci obyvatel a neposoudil zákonnost a platnost voleb ze širšího hlediska dopadu změny trvalého pobytu určitého počtu obyvatel bezprostředně před volbami na celý volební proces jako takový. Bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces tím, že jeho právu na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím nebyla poskytnuta ochrana. Věc byla znovu vrácena ostravskému soudu k posouzení.²⁷⁰

Krajský soud, který věc znovu posuzoval, prohlásil volby za neplatné. Dle soudu se voliči do obce přihlásili s cílem volby ovlivnit. Stejně jako v Hřensku byli do obce nově přistěhovaní voliči vyškrtnuti ze seznamu voličů. Bránili se podáním stížnosti, kterou ovšem krajský soud zamítl.

Zákon pravděpodobně nepočítal s vymyšlením klíček, které dokážou zneužít samotného principu zákona. Současná právní úprava potřebuje novelizaci, jak ve výše citovaném nálezu zmiňuje také Ústavní soud, aby bylo do budoucna tomuto rozmáhajícímu se fenoménu zabráněno. Nemyslím si, že upravit zákon účinně tak, aby bylo zabráněno dalším manipulacím, bude jednoduché, protože vymyšlet klíčky je asi vždy o trochu jednodušší, než najít způsob, jak jim zabránit.

V každém případě jak v Karlově Studánce, tak v Hřensku to byly obce, které utrpěly nejvíce. Veškerá rozhodnutí, která vydaly, pozbyla platnosti. V platnosti zůstala jen rozhodnutí dosavadního starosty.²⁷¹ Z tohoto důvodu se domnívám, že by bylo nejlepší, pokud se skutečně prokáže, že došlo k takovéto volební korupci, aby politická strana, jež se jí dopustila, ztratila v daných volbách možnost získat mandát a tím i možnost podílet se na správě obce. Politická soutěž by měla respektovat pravidla fair-play a pokud nejsou dodržena, neměli by trpět ostatní, ale pykat by měla jen ona sama. Třeba je to názor moc radikální, který neobstojí, ale je to názor můj. Vzhledem k masivnímu rozmachu těchto praktik by měl být zákrok proti nim velmi rychlý a přísný a hned na začátku by měl být vyslán jasný signál, který by říkal, jakým směrem se ubírat a jakým ne a co je ještě tolerovatelné a co ne.

²⁷⁰ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, spis. zn. Pl. ÚS. 6/11-1.

²⁷¹ Volby v Hřensku neplatí, řekl po roce soud. A co rozhodnutí zastupitelů?. *Www.ihned.cz* [online]. 2011[cit. 2012-03-25]. Dostupné z: <http://zpravy.ihned.cz/cesko/c1-53087620-volby-v-hrensku-neplati-rekl-po-roce-soud-a-co-rozhodnuti-zastupitelu>

7. Závěr

Cílem mé práce bylo především teoretické zpracování problematiky voleb a volebního soudnictví, opírající se o konkrétní judikáty. Dále jsem se pokusila některými svými úvahami poskytnout kritický pohled na vybraná zákonná ustanovení a soudní rozhodnutí, která jsem shledala problematickými.

Při zpracování diplomové práce jsem využívala odbornou literaturu zejména ústavního práva, která o dané problematice pojednává. Nejvíce jsem však pracovala s judikáty a platnými volebními předpisy. Velmi mě inspirovaly i názory a články předních českých odborníků na volební právo.

Úvodní kapitoly osvětlily, jak se utvářely a z čeho pramenily právní principy, ze kterých volební právo vychází dodnes, a jaký byl vývoj volebního soudnictví od Rakouska – Uherska až po počáteční léta samostatné České republiky. V dalších kapitolách jsem se věnovala pozitivnímu právu, současným druhům řízení, právní úpravě voleb a soudnictví a aktuálním problémům. Co se týče vývoje volebního soudnictví, bylo nepochybně krokem kupředu jeho osamostatnění. Nadále již není součástí občanského soudního řádu, ve kterém byla úprava nedostačující, ale úprava je obsažena v jednom kodexu a ochrana je v rukou specializovaných soudů.

Těžiště mé diplomové práce spočívalo v konkrétních rozhodnutích soudů, abstrahovala jsem z nich podstatu a nejdůležitější věty z odůvodnění, které by, dle mého názoru, mohly ovlivnit i budoucí vývoj legislativy, při nejmenším ale ovlivňují rozhodnutí soudů po nich následující. Zejména výroky a odůvodnění nálezů Ústavního soudu jsou respektovány bez výjimky a soudy nižších instancí na ně ve svých rozhodnutích odkazují, nedovolí si odchýlit se od jeho judikatury.

Během své práce jsem se seznámila s platnou právní úpravou a zde bych chtěla poukázat na některá ustanovení, která mi přijdou kuriózní, odporující si nebo se kterými jednoduše nesouhlasím. Co se týče zákona o volbách do Evropského parlamentu, problematickým shledávám ustanovení § 28 odst. 1 písm. b), které říká, že volič z jiného členského státu Evropské unie může být zapsán do seznamu voličů jen na základě své žádosti podané do 40 dnů před volbami. Toto ustanovení ale v souvislosti s ustanovením § 28 odst. 4 písm. c), vytváří vylučující se kombinaci. Dle tohoto ustanovení, které upravuje vyškrtnutí voliče ze seznamu, může být vyškrtnut jen ten volič, který tuto žádost nepodal, tudíž tam vůbec není zapsán. Vyškrtnout tedy lze jen toho voliče, který zapsán vůbec nebyl (jak podrobněji popisuji v kapitole 4. 1. 4.).

V tomto zákoně jsem také narazila na ustanovení § 28 odst. 2 a ustanovení § 55. První ze zmíněných ustanovení stanovuje, že údaje o voličích jsou do seznamu zanášeny do 20 dnů před volbami. Druhé, zabývající se soudním přezkumem, říká, že v případě nedostatků nebo chyb je možné obrátit se na soud, nejpozději však do 30 dnů před volbami. Jak už jsem zmínila v kapitole 4. 1. 5., jedná se o řízení pramálo uplatňované, ale pokud by se někdo z okruhu voličů stanovených v ustanovení § 28 odst. 2 přesto chtěl na soud obrátit, nemá možnost, jelikož lhůta vyprší ještě před zanesením údajů do seznamu voličů. Tato ustanovení by si zasloužila určitou úpravu, protože v této podobě jsou zbytečná a zmatečná. Zákon o volbách do Parlamentu České republiky umožňuje v ustanovení § 6a odst. 3 písm. b) voličům, kteří jsou českými státními příslušníky a nebydlí na území České republiky, volit v senátních volbách jednou v průběhu dvou let na voličský průkaz v libovolném obvodu v České republice. Dle mého názoru toto ustanovení nepřiměřeně znevýhodňuje české občany žijící na území České republiky, kteří mohou volit jen jednou za šest let. Domnívám se, že je třeba jej modifikovat, aby byly nastaveny stejné podmínky jak pro ty občany, kteří žijí v tuzemsku, tak pro ty, kteří bydlí v zahraničí, aby byl splněn princip rovnosti hlasování.

V kapitole 5. 1. 3. jsem zmapovala roli Ústavního soudu a v závěru kapitoly jsem si dovolila menší úvahu. Upozornila jsem v ní na konkrétní problém se sestěhováváním voličů, který Ústavní soud vyřešil, ale také na další problém, který vyvstal, přijde mi, že jsme se v této věci dostali do tzv. „bludného kruhu“.

Závěrečná kapitola poukazuje na aktuální nejpálčivější problémy, které trápí české právo a české soudy. Jednotlivé problémy jsem nejdříve vysvětlila, dále jsem vybrala konkrétní judikáty, které danou problematiku řeší, a porovnávala, jak se s nimi jednotlivé soudy vyrovnávají, tam, kde se věci věnoval i Ústavní soud, jsem pak přidala i jeho rozhodnutí, které jsem taktéž analyzovala. Dle mého názoru dal Ústavní soud jasná vodítka, že kupčení s hlasy či sestěhovávání voličů se do budoucna tolerovat nebude. Dokazování ovšem bylo náročné, takže pokud budou příště podvodníci ještě opatrnější, není vyloučeno, že se tyto praktiky budou dále opakovat. Problém manipulace s volebními obvody ovšem zůstává, nejviditelnější a nejmedializovanější byl v Praze. Jelikož se jedná o činnost zákonem výslovně povolenou, nemůžeme se divit, že si politici parcelují obvody tak, jak se jim to hodí, aby jejich volební úspěch byl co největší. Všechno má ovšem svoji míru, proto si myslím, že by bylo vhodné stanovit určité limity.

Celkově mi úprava volebního soudnictví přijde poměrně komplikovaná. Počínaje samotným rozdělením řízení ve věci neplatnosti voleb a hlasování na tři druhy, přičemž rozdíly mezi těmito řízeními nejsou výslovně zákonodárcem stanoveny (musela si jej zřejmě vyložit praxe), a konče poměrně složitým řešením účastenství, kdy zákon stanovuje účast velkého počtu osob na řízení. V každém případě se domnívám, že bezchybné úpravy není možné dosáhnout ze dne na den, a můj názor je takový, že se úprava zdokonaluje, postupně jsou odstraňovány nedostatky a doufám, že také všechny odstraněny budou. Každá oblast potřebuje čas, aby dozrála, ne jinak je tomu i v případě volebního soudnictví. Soudy musí rozhodnout o všech volebních návrzích během několika dnů po volbách. Na to, o jak krátkou dobu se jedná a jak nárazově se o těchto věcech jedná, se domnívám, že rozhodnutí jsou (ovšem ne bez výjimky) správná a zejména Ústavní soud postupem času poskytuje více a více vodítek pro soudy nižších instancí, jak volební spory rozhodovat.

Resumé

Elections are one of the central state attributes that are hold in the modern parliamentary democracies. Implementation of suffrage, said with little exaggeration, represents ideally the peak of democracy. In elections voting people choose politicians to represent them. In democratic regimes they decide about the legitimacy and validity of the process leading to the independent and impartial court supervision.

Assuming the possibility to address inquiry to an independent judiciary, in case of the breach of election process, is in my opinion one of the fundamental prerequisites.

The thesis is systematically divided into seven basic chapters. First chapter is an introduction. The second chapter is generally devoted to the election principles and what kind of sources are these principles deduced from.

The third chapter provides an overview of the historical development of electoral justice. Subsequently I mention the development of electoral justice established in Austria - Hungary, particularly I put emphasis on the forthcoming period of the independent Czechoslovak Republic, detested period after the Munich Agreement, through the second world war and communism regime, to the Velvet revolution and ensuing early development of the independent Czech Republic.

Next chapter constitutes particular proceedings in election matters. I attempt to comprehensively describe individual proceedings from the legal point of view, as well as the process itself- judicial review.

The fifth chapter approaches the current regulation of the election law. I describe in detail the different phases of the electoral process and the current regulation of the electoral judiciary. After particular references to the peculiarities of electoral justice that present a distinction from other types of electoral procedure, I tackle in more detail the role of the Constitutional Court, which considerably affects election.

The sixth chapter discusses the aforementioned electoral problems. It is prominently based on judicial decisions.

The final chapter – conclusion – summarizes the essential thoughts of my thesis.

The focus of my thesis is the specific court decisions, which are contained in all chapters. The aim of my work is to analyze the topic of elections and electoral justice in depth. In particular I present how the courts deal with electoral disputes, and how their decisions impact the consequent findings.

Seznam použité literatury

Knižní publikace

- ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha a.s., 2008. ISBN 978-80-7201-734-8.
- FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty*. 4. vyd. Brno: Václav Klemm - Vydavatelství a nakladatelství, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.
- HORA, V. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938.
- CHYTILEK, Roman, Jakub ŠEDO, Tomáš LEBEDA a Dalibor ČALOUD. *Volební systémy*. 4. vyd. Praha: Portál, s.r.o., 2009. ISBN 978-80-7367-548-6.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 4. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010. ISBN 978-80-7380-261-5.
- MATES, Pavel. *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu*. Universita J. E. Purkyně v Brně - právnická fakulta, 1981.
- PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: Aspi a.s., 2008. ISBN 978-80-7357-291-4.
- VOPÁLKA, Vladimír, Vladimír MIKULE, Věra ŠIMŮNKOVÁ a Miloslav ŠOLÍN. *Správní řád soudní: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-864-9.

Právní předpisy

- zákon č. 75/1919 Sb., o volbách do obecních orgánů
- zákon č. 120/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky
- zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- zákon č. 122/1920 Sb. z. a n., zásady jazykového práva v republice Československé
- zákon č. 123/1920 Sb. z. a n., kterým se vydává řád do Poslanecké sněmovny
- zákon č. 124/1920 Sb. z. a n., o složení a pravomoci Senátu
- zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě
- zákon č. 144/1924 Sb. z. a n., o inkompatibilitě

- zákon č. 28/1946 Sb., o úpravě stálých seznamů voličských
- zákon č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění
- zákon č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění
- zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
- zákon č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu
- zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění
- zákon č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady
- zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
- zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování občanů v politických stranách
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
- zákon č. 90 /1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu senátu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 326/ 1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů
- důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky (vydán pod č. 491/2001 Sb., v částce 178/2001 Sb. dne 31. 12. 2001)

- zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 587/2004 Sb., o zrušení civilní služby a o změně a zrušení některých souvisejících zákonů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období, ve znění pozdějších předpisů
- ústavní zákon č. 71/2012, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Soudní rozhodnutí

Rozhodnutí Ústavního soudu

- nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/1996
- stanovisko Ústavního soudu ze dne 21.5.1996, sp.zn. Pl. ÚS-st.-1/96
- nález Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. I. ÚS 277/96
- nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96
- usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 360/98
- nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, spis. zn. Pl. ÚS. 6/11-1
- nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. 16/99
- nález Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02
- usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02
- nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04
- nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06
- nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09
- nález Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011 Pl. ÚS 57/10
- nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, spis. zn. Pl. ÚS 52/10-3

- nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, spis. zn. Pl. ÚS 52/10-3. Odlišné stanovisko předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10
- nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, spis. zn. Pl. ÚS 52/10-3, Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu ve věci Pl. ÚS 52/10, k němuž se připojuje též soudce František Duchoň
- nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011 spis. zn. Pl. ÚS 59/10-1
- nález Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, spis. zn. Pl. ÚS. 6/11-1
- nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09
- nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. Na 267/2003
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, sp. zn. Vol 6/2004
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004 spis. zn. Vol. 11/2004
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, sp. zn.. Vol 13/2004
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2006, sp. zn. Vol 1/2006
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2006, sp. zn. Vol 2/2006
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2006, sp. zn. Vol 8/2006
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2006, sp. zn. Vol 29/2006
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 32/2006
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 15/2006-20
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006 č. j. Vol 36/ 2006 – 21
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010-195

Rozhodnutí krajských soudů

- usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. 30 Ca 188/2002
- usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21 5. 2005 č. j. 15 Ca 102/2005-26
- usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. Ca 132/2006
- usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 11. 2010 spis. zn. 15 A 91/2010

- usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, spis. zn. 12 A 8/2010 – 166
- usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 11. 2010 spis. zn. 22 A 151/2011
- usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 11. 2010 spis. zn. 15 A 116/2010
- usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 11. 2010 sp. zn. 22 A 140 /2010

Akademické práce

- URBAŇCZYK, Adam. Rozhodování soudů o platnosti voleb. Brno, 2010/2011. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva a politologie.

Internetové zdroje

- www.aktualne.cz
- www.ceskenoviny.cz
- www.concourt.cz/clanek/internetcs
- www.idnes.cz
- www.ihned.cz
- www.jinepravo.blogspot.com
- www.lidovenoviny.cz
- www.nssoud.cz
- www.nalus.usoud.cz
- www.revuepolitika.cz
- www.server.juristic.cz
- www.transparency.cz

Internetové články

- ANTOŠ, M. Občané EU volí v obecních volbách. Ale jen teoreticky. In: *Jiné právo*. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/10/obcane-eu-voli-v-obecnich-volbach-ale.html>
- ANTOŠ, M. 7 postřehů k rozsudku NSS o volebních obvodech v Praze. In: *Jiné právo*. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2010/08/marek-antos-7-postrehu-k-rozsudku-nss-o.html>
- MAZANEC, Michal. Historie. *Nejvyšší správní soud* [online]. 2011[cit. 2012-03-15]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>

- Politicko – společenská revue Centra pro studium demokracie a kultury, citováno 18. 2. 2012. Dostupné z: <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1432/komunalni-volby-v-praze-a-otazka-ustavnosti>
- ŠIMÍČEK, V. Členství cizinců v politických stranách (aneb cizinec není našinec). In: *Jiné právo*. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/08/lenstv-cizinc-v-politickch-stranch-aneb.html>
- ŠIMÍČEK, V. Nakupování hlasů – absolutní vada volebního procesu. In: *Jiné právo*. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/nakupovani-hlasu-absolutni-vada.html>
- ŠIMKA, Karel. Politické účinky volebních systémů - II. KLASIFIKACE VOLEBNÍCH SYSTÉMŮ. *Www.juristic.cz*. 2001. Citováno 11. 2. 2012. Dostupné z: <http://ustavni2.juristic.cz/77574/clanek/ustava2.html>
- WAGNEROVÁ, Eliška. Je Ústavní soud opravdu jen negativním zákonodárcem? *Http://jinepravo.blogspot.com/* [online]. 2007[cit. 2012-03-12]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/11/je-stavn-soud-opravdu-jen-negativnm.html>
- Politika, Citováno 12. 11. 2011. Dostupné z: http://balcar.wz.cz/vsfs/politologie-vybrane_texty_kubat.pdf
- <http://www.transparency.cz/vyzva-zmenam-volebniho-trestniho-zakoniku-1/>

Mezinárodní dokumenty

- Charta OSN
- Všeobecná deklarace lidských práv
- Mezinárodní pakt o ochraně občanských a politických práv
- Dodatkový protokol k Evropské úmluvě
- Kodex správných postupů ve volebních záležitostech
- Úmluva o politických právech žen
- Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace
- Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen