

COVID-19 a volby a referendum v České republice: zkušenosti, otevřené otázky a podněty de lege ferenda*

COVID-19 and Elections and Referendum in the Czech Republic: Experiences, Unresolved Questions and Propositions de lege ferenda

Jan Grinc**, Marek Antoš***

Abstrakt

Článek se zabývá různými aspekty právní úpravy voleb a referenda v České republice v kontextu pandemie onemocnění COVID-19, ale potenciálně i jiných zdravotních hrozeb a mimořádných situací. Je rozdělen do dvou částí. V první části se článek zabývá výkladem ústavních podmínek pro odložení voleb, kriticky hodnotí případ odložení doplňovacích voleb do Senátu, upozorňuje na některé otevřené otázky ústavní úpravy a zaujímá k nim stanovisko. Ve druhé části článek hodnotí přijaté i nepřijaté změny volebních pravidel, které reagovaly na šíření onemocnění COVID-19. Pozornost je věnována především jednorázovým zákonům o zvláštních způsobech hlasování. V návaznosti na to se článek zamýšlí nad ústavností současné právní úpravy překážky výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví a nad otázkou distančního hlasování jako prostředku pro zmírnění zdravotních rizik voleb. Článek dospívá k závěru, že Česká republika jako demokratický právní stát v obtížné situaci způsobené onemocněním COVID-19 v oblasti voleb celkově obstála. Bylo by ale vhodné zohlednit získané zkušenosti i odhalené nedostatky při revizi volebních předpisů, k čemuž zatím nedošlo.

Klíčová slova

Volby; volební právo; COVID-19; odklad voleb; zvláštní způsoby hlasování; překážky ve výkonu volebního práva; referendum.

Abstract

The article deals with various aspects of the legal regulation of elections and referenda in the Czech Republic in the context of the COVID-19 pandemic as well as other potential health threats and emergency situations. It is divided into two parts. In the first part, the article deals with the interpretation of the constitutional conditions for postponing the elections, critically evaluates the case of postponement of by-elections to the Senate, draws attention to some open issues in the constitutional rules and provides an opinion on those issues. In the second part, the article evaluates both adopted and proposed changes to election rules that responded to the spread of the COVID-19 disease. Attention is paid mainly to ad hoc laws on special voting arrangements. Subsequently, the article reflects

* Článek byl zpracován v rámci projektu Visegrádského fondu č. 22120065 Crises and democracy: the long-term impacts of COVID-19 on V4 countries' electoral systems. Některé názory obsažené v tomto článku byly již publikovány formou policy briefu v rámci uvedeného projektu.

** JUDr. Jan Grinc, Ph.D., Katedra ústavního práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: grinc@prf.cuni.cz / ORCID: 0000-0002-8474-1708 / Scopus ID: 57189261103

*** Doc. JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M., Katedra ústavního práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: antos@prf.cuni.cz / ORCID: 0000-0002-5619-5965 / Scopus ID: 57193870087

on the constitutionality of the current legal regulation of the obstacle to the exercise of the right to vote due to the protection of public health and on the issue of remote voting as a means of mitigating the health risks of elections. The article concludes that the Czech Republic, as a democratic state governed by the rule of law, has generally withstood the difficult situation caused by the COVID-19 disease in the field of elections. However, it would be appropriate to take into account the experience gained as well as the revealed shortcomings when revising electoral law, which has not yet happened.

Keywords

Elections; Electoral Law; COVID-19; Postponement of Elections; Special Voting Arrangements; Obstacles to the Exercise of the Right to Vote; Referendum.

Úvod

Infekční onemocnění ovlivňují kromě jiného i přípravu a organizaci voleb. Onemocnění COVID-19 bylo patrně nejvýznamnější událostí tohoto druhu od španělské chřipky před zhruba sto lety.¹ Od té doby se mnohé změnilo, ale hlasování lístkem ve volební místnosti jako převažující způsob výkonu volebního práva přetrvává. Hlavním rizikem pro volební proces v době pandemie je rozšíření nákazy v důsledku setkávání osob při volební kampani a setkávání členů volebních komisí a voličů při samotném hlasování.² Toto riziko lze snižovat různými způsoby: stanovením překážky výkonu volebního práva infekčních osob, alternativními způsoby hlasování, hygienickými či organizačními opatřeními (pokud lze obstarat potřebné prostředky), nebo dokonce odkladem voleb. Vedle skutečného nebezpečí nákazy působí i strach z nákazy, který může vést ke snížení volební účasti, a to zejména u skupin voličů vystavených v případě nákazy většímu ohrožení (starší či nemocní),³ a dále k potížím při obsazování volebních komisí.⁴

¹ V posledním desetiletí zasahoval do volebních procesů regionálně například virus Ebola, jehož šíření vedlo k odložení voleb v Libérii (2014) a v Demokratické republice Kongo (2016).

² Tuto domněnku v kontextu onemocnění COVID-19 zdá se potvrzuje i studie týkající se dopadů druhého kola senátních voleb v ČR října 2020. V obvodech, kde se toto kolo konalo, došlo po volbách k jednorázovému nárůstu nakažených i hospitalizovaných ve srovnání se zbytkem státního území. PALGUTA, J., LEVÍNSKÝ, R., ŠKODA, S. Do elections accelerate the COVID-19 pandemic? Evidence from a natural experiment. *Journal of Population Economics*. 2022, roč. 35, č. 1, s. 197–240. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00148-021-00870-1>. Z dalších studií zkoumajících tento jev viz např. CASSAN, G., SANGNIER, M. The impact of 2020 French municipal elections on the spread of COVID-19. *Journal of Population Economics*. 2022, roč. 35, č. 3, s. 963–988. DOI: <https://doi.org/10.1007/s00148-022-00887-0>

³ Např. v obecních volbách ve Francii konaných 15. 3. 2020 poklesla volební účast o 20 procentních bodů ve srovnání s předchozími obecními volbami. Byla tím nižší, čím blíže byla daná obec ohniskům epidemie a čím větší byl podíl starších (a tedy zranitelnějších) voličů v obci. NOURY, A., FRANÇOIS, A., GERGAUD, O., GAREL, A. How does COVID-19 affect electoral participation? Evidence from the French municipal elections. *PLoS ONE* [online]. 2021, roč. 16, č. 2, e0247026, 24. 2. 2021 [cit. 6. 4. 2023]. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0247026>. Dále viz např. PICCHIO, M., SANTOLINI, R. The COVID-19 pandemic's effects on voter turnout. *European Journal of Political Economy* [online]. 2022, č. 73, 102161, 29. 12. 2021 [cit. 6. 4. 2023]. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2021.102161>

⁴ Podrobněji k rizikům spojeným s volbami v době pandemie onemocnění COVID-19 např. LANDMAN, T., SPLENDRE, L. D. G. Pandemic democracy: elections and COVID-19. *Journal of Risk Research*. 2020, roč. 23, č. 7–8, s. 1060–1066. DOI: <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1765003>. K dopadům mimořádných situací na volby a k možným reakcím na zdravotní hrozby viz též JAMES, T. S., ALIHODZIC, S. When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*. 2020, roč. 19, č. 3, s. 344–362. DOI: <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0642>

Na otázku, jak má právní úprava a organizace voleb reagovat na tento typ ohrožení, není snadná odpověď. Je třeba vycházet z toho, že v demokratickém právním státě musí i v době krize nebo mimořádného stavu platit, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Zvláště obezřetně je třeba přistupovat k zásahům do volebních procesů. Svobodné volby jsou základním prvkem demokracie,⁵ který je třeba chránit právě v krizových situacích spojených s dlouhodobým a výrazným omezením svobod. Opatření v mimořádných stavech, která se dotýkají voleb, musí mít jasný právní základ. Nejsou-li volební pravidla a procesy dostatečně připraveny na hrozby v podobě nakažlivých onemocnění, může být nutné je předepsanými postupy přizpůsobit. V České republice tak lze činit zásadně zákonem, při dodržení požadavků plynoucích z ústavního pořádku.⁶ Obecně se s ohledem na spravedlivé podmínky volební soutěže doporučuje neměnit podstatné prvky volebních pravidel v posledním roce před konáním voleb,⁷ avšak rozsáhlá epidemie může vyvolat potřebu úprav způsobu hlasování a technické organizace voleb. Takové změny usilující o snížení zdravotních rizik spojených s volbami a umožňující či usnadňující výkon volebního práva nakaženým či ohroženým osobám nelze bez dalšího považovat za ústavně problematické, i když budou přijímány jen krátce před konáním voleb. Z povahy věci totiž nemůže jít o změny podmínek kandidatury, volebních obvodů či přepočtu hlasů na mandáty. Stát je nepochybně povinen zorganizovat volby i takovým způsobem, aby minimalizoval zdravotní rizika spojená s výkonem volebního práva, protože pokud by hlasování bylo spojeno s nebezpečím tohoto druhu, zpochybňovalo by to svobodu voleb.

Do roku 2020 upravoval náš právní řád otázku ochrany zdraví při volbách třemi způsoby. Instituty hlasování do přenosné volební schránky „ze závažných, zejména zdravotních důvodů“⁸ a zvláštního seznamu voličů, kteří nemohou volit ve volebním okrsku, v jehož stálém seznamu jsou zapsáni, protože jsou v nemocnici, porodnici, sanatoriu, ústavu sociální péče nebo v obdobném ústavu a zařízení,⁹ směřovaly k usnadnění výkonu volebního práva a případně i snížení rizika, že se volič vystaví nákaze. Ochranu veřejnosti naopak zajišťovala

⁵ Viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 10. 2005, ve věci *Hirst proti Spojenému království* (č. 2), stížnost č. 74025/01, ECHR 2005-IX, odst. 58 a 59: „The Court has had frequent occasion to highlight the importance of democratic principles underlying the interpretation and application of the Convention [...], and it would take this opportunity to emphasise that the rights guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 are crucial to establishing and maintaining the foundations of an effective and meaningful democracy governed by the rule of law [...]. As pointed out by the applicant, the right to vote is not a privilege. In the twenty-first century, the presumption in a democratic State must be in favour of inclusion“.

⁶ Zejm. čl. 20, čl. 33 odst. 2, čl. 40, čl. 58 a čl. 102 odst. 2 Ústavy, čl. 21 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. V mezích zákona lze zavést řadu praktických hygienických opatření vnitřními předpisy.

⁷ Viz EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). Code of Good Practice in Electoral Matters. *Rada Evropy* [online]. Strasbourg, 30. 10. 2002, Opinion No. 190/2002, CDL-AD (2002) 23, s. 10 [cit. 6. 4. 2023]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/090000168092af01>

⁸ Ustanovení § 19 odst. 7 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 31 odst. 8 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, § 33 odst. 7 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, § 36 odst. 8 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a § 41 odst. 8 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

⁹ Ustanovení § 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 28 odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a § 32 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

překážka výkonu volebního práva spočívající v zákonem stanoveném omezení osobní svobody z důvodu ochrany veřejného zdraví.¹⁰ Extrémním nástrojem byla možnost prodloužit zákonem lhůty pro pravidelná volební období, pokud po dobu nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky na území České republiky neumožní volby v těchto lhůtách konat, zakotvená v čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Zákony upravující uvedené mimořádné stavy naopak s trváním některého z nich nespojovaly žádná výslovná omezení volebního práva.

V tomto článku se zabýváme různými aspekty právní úpravy voleb v České republice v kontextu zdravotních hrozeb. Kromě hodnocení vývoje a aplikace právní úpravy v kontextu pandemie onemocnění COVID-19 upozorňujeme i na další otevřené otázky a problémy právní úpravy a přicházíme s podněty k jejich řešení.

Článek je kromě úvodu a závěru rozdělen na dvě části. Jedna se věnuje otázce prodloužení lhůt pro pravidelná volební období, tedy odkládání voleb za mimořádných stavů. Tímto tématem se zabýváme v širších souvislostech, protože jedním z úskalí výkladu ústavního zákona o bezpečnosti a na něj navazujících zákonů může být fixace výkladu na nouzový stav a situace představitelné v jeho rámci, a to i u institutů vztahujících se rovněž na stav ohrožení státu a válečný stav, jako je právě odkládání voleb. Druhá část se zabývá opatřeními umožňujícími bezpečný výkon práva volit, zejména otázkou překážky výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví a zvláštními způsoby hlasování. Nezabýváme se některými dalšími dopady zdravotních hrozeb na volby, jako je například omezení, nebo až znemožnění kontaktní volební kampaně, které může zejména v kombinaci s kontrolou médií ze strany vládní garnitury vytvořit značně nerovné podmínky pro kandidující subjekty. Taková situace v ČR nenastala.

1 Odložení voleb za mimořádného stavu

Ústavní úpravy konání voleb za mimořádných stavů jsou velmi rozmanité.¹¹ Český přístup, který v případě nezbytnosti umožňuje odložení voleb zákonem, kontrastuje například s čl. 228 odst. 7 Ústavy Polské republiky, která za trvání typově obdobných mimořádných stavů a ještě 90 dní po jejich ukončení suspenduje konání voleb a prodlužuje volební

¹⁰ Ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

¹¹ Mezinárodněprávním limitem je závazek zaručit občanům právo volit a být voleni ve volbách, které mají být mj. pravidelné (periodic), podle čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Čl. 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod požaduje konání voleb v rozumných intervalech (at reasonable intervals). Obě mezinárodní smlouvy ale umožňují tyto závazky v případě mimořádné situace derogovat. K tomu viz BÍLKOVÁ, V. Derogace smluv o lidských právech. In: BÍLKOVÁ, V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.). *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, s. 71–104.

období,¹² a s německým Základním zákonem, který v případě ozbrojeného napadení nebo jeho bezprostřední hrozby obsahuje úpravu podobnou polské,¹³ ale pro žádný jiný případ možnost prodloužení volebního období Spolkového sněmu nestanoví,¹⁴ přičemž možnost prodloužit ústavní změnou volební období stávajícího Spolkového sněmu je převážně odmítána jako odporující demokratickému principu vlády na čas chráněnému tzv. klauzuli věčnosti.¹⁵ Tato obecná pravidla dopadají na široké spektrum mimořádných situací, jejichž povaha a riziko pro volby se liší. Proto se jeví česká právní úprava jako vhodně flexibilní, ale na druhou stranu vyvolává řadu interpretačních otázek. Ty je vhodné doktrinálně rozpracovat, protože nejistota ohledně přípustnosti a limitů odkladu voleb a politicky vždy lákavá možnost ovlivnit termín voleb, zvláště čelí-li stát bezpečnostní hrozbě, mohou vybízet

- ¹² Situace v Polsku je ale mnohem problematickejší. Ústavní mimořádný stav nebyl v souvislosti s onemocněním COVID-19 vyhlášen patrně i proto, že by měl za následek právě nemožnost konat prezidentské volby vyhlášené na 10. 5. 2020. Prezidentské volby se přesto v tomto řádném termínu neuskutečnily. Byly odloženy mimoústavním postupem, nebo lépe řečeno jejich konání bylo fakticky znemožněno státními orgány. Dne 31. 3. 2020 byla zákonem rozšířena možnost korespondenčního hlasování, a to pro osoby v karanténě či izolaci a pro osoby starší 60 let. Již dne 6. 4. 2020 ale Sejm přijal zákon stanovící korespondenční hlasování jako jediný způsob hlasování. Zákon rovněž přesouval kompetence spojené s organizací voleb na Ministerstvo státního majetku. Po překonání nesouhlasu Senátu nabyt účinnosti dne 9. 5. 2020. Vládní politické strany již tou dobou předpokládaly, že volby budou v rámci soudního přezkumu prohlášeny za neplatné a tím pádem se uskuteční v pozdějším termínu. Státní volební komise v předvečer voleb konstatovala, že hlasování nelze uskutečnit. Další postup se měl podle ní řídit analogickou aplikací ustanovení volebního zákoníku upravujícího vyhlášení nových voleb v případě, že se přihlásil jeden nebo žádný kandidát. První kolo prezidentské volby se v souladu s tímto výkladem nakonec uskutečnilo 28. 6. 2020, tentokrát s možností, nikoli povinností korespondenčního hlasování v zásadě pro všechny voliče. Viz FLORCZAK-WĄTOR, M., KUČA, G. The long-term impact of COVID-19 on the electoral system of the Republic of Poland. *Arsboni* [online]. 2023, č. 2, s. 60–64 [cit. 6. 11. 2023]. Dostupné z: https://arsboni.hu/wp-content/uploads/2023/11/Arsboni_folyoirat_2023_2.pdf, VASHCHANKA, V. Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland. Case study. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* [online]. 3. 7. 2020 [cit. 6. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf> a KUDRNA, J. Pohled do zahraničí III: Právní rámec opatření proti nemoci COVID-19 v Polské republice. In: KYSELA, J., ŘEPA, K. a kol. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, s. 123. Na sklonku roku 2022 pak byly v Polsku zákonem o půl roku odloženy obecní volby, které se měly konat na podzim roku 2023. Deklarovaným důvodem jsou organizační potíže dané souběhem těchto voleb s parlamentními volbami. Viz DAROSZEWSKI, P. Could elections be too difficult to hold? *Centre for Social Sciences, Institute for Legal Studies* [online]. 31. 10. 2022 [cit. 6. 4. 2023]. Dostupné z: <https://jog.tk.hu/en/could-elections-be-too-difficult-to-hold>
- ¹³ Čl. 115h odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo. Rozdíl je v tom, že každý ústavní orgán je upraven zvlášť. Volební období Spolkového sněmu uplyne až 6 měsíců po ukončení stavu obrany (*Verteidigungsfall*), stejně tak funkční období soudců Spolkového ústavního soudu, zatímco spolkový prezident zůstává ve funkci po dobu 9 měsíců od ukončení stavu obrany.
- ¹⁴ Souvisí to patrně i s vertikální dělbou kompetencí v oblasti ochrany před přírodními pohromami, která je převážně úkolem zemí. Viz též BECKER, F. Zentralisierung im Katastrophenschutzrecht. *Zeitschrift für Gesetzgebung*. 2022, roč. 37, č. 3, s. 270–287.
- ¹⁵ MERTEN, H. Wahlen in Pandemiezeiten – ein juristisches Risikogebiet. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 2021, roč. 31, č. 1, s. 61–62. DOI: <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00259-2>; Verschiebung der Bundestagswahl. Verfassungsrechtliche Aspekte und Konsequenzen. *Deutscher Bundestag* [online]. Wissenschaftliche Dienste, 31. 7. 2020 [cit. 6. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.bundestag.de/resource/blob/724178/8593f24b7291881f0c24c676c6b8697b/WD-3-183-20-pdf-data.pdf>. Viz též GOLIA, A., HERING, L., MOSER, C., SPARKS, T. Constitutions and Contagion – European Constitutional Systems and the COVID-19 Pandemic. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht/Heidelberg Journal of International Law*. 2021, roč. 81, č. 1, s. 168 a 178. DOI: <https://doi.org/10.17104/0044-2348-2021-1-147>, k odkládání voleb ve Francii a ve Spojeném království

ke zneužití tohoto institutu. Pochybnosti o ústavnosti odkladu voleb mohou oslabit normativitu demokratického řádu zakotveného ústavou a důvěru v instituce.¹⁶

1.1 Základní otázky ústavní úpravy

Čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, umožňuje odložení voleb při naplnění dvou kumulativně stanovených podmínek: musí trvat mimořádný stav a podmínky na území České republiky neumožňují konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období. Komentářová literatura vesměs nepodává výklad druhé uvedené podmínky, protože by se musela zabývat širokým spektrem potenciálních situací. Výjimkou je M. Bartoň, podle kterého může být důvodem pro odložení voleb zničená infrastruktura, rozsáhlé povodně či jiné živelní katastrofy. Zdůrazňuje, že pokud by „značná část“ obyvatel nemohla fakticky volit, nejednalo by se o skutečné a svobodné volby.¹⁷ Zatímco rozsáhlá povodeň či požár v den voleb může jejich konání v postižené oblasti znemožnit, byť jen krátkodobě, epidemie může mít dlouhodobější charakter a být méně předvídatelná, ale lze se na ni ve volebním procesu lépe připravit. Z ustanovení především vyplývá, že odklad voleb musí být nejzazším řešením, a nikoli opatřením, po kterém se sáhne, kdykoli nebudou pro konání voleb ideální podmínky. Zvýšená, ale zvladatelná finanční a administrativní zátěž, spojená např. s hygienickými a organizačními opatřeními, podmínku nemožnosti konání voleb nenaplní.

Ve vztahu k přenosným onemocněním bude nutné přípustnost odkladu voleb posoudit podle závažnosti onemocnění, jeho předpokládaného rozšíření v době konání voleb, způsobů přenosu onemocnění a možných organizačních opatření snižujících riziko, možnosti zajistit účinné ochranné prostředky a v neposlední řadě i podle míry obav veřejnosti a předpokládaných dopadů na volební účast při vynaložení odpovídajícího úsilí k ochraně voličů. Obecně by volby neměly být mezi prvními veřejnými akcemi, které budou odloženy v zájmu zvládnutí epidemie nakažlivé choroby, ale spíše mezi posledními. V rané fázi epidemie, kdy jde o novou hrozbu, jejíž závažnost je teprve poznávána, je odložení voleb o několik měsíců obecně ospravedlnitelnější než v pozdější fázi, kdy by již stát měl mít k dispozici dostatek účinných ochranných prostředků a kapacit zdravotnického systému.¹⁸

¹⁶ Srov. např. JAMES, ALIHODZIC, 2020, op. cit., s. 344–362. Například v Jihoafrické republice v roce 2021 ústavní soud znemožnil odklad místních voleb kvůli onemocnění COVID-19 s argumentací založenou na zásadním významu konání voleb v pravidelných obdobích. Rozhodnutí Ústavního soudu JAR z 3. 9. 2021, *Electoral Commission proti Minister of Cooperative Governance and Traditional Affairs and Others*, [2021] ZACC 29.

¹⁷ BARTOŇ, M. Komentář k čl. 21. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 680–681.

¹⁸ Tomu odpovídá praxe. Volby, které se měly konat v březnu 2020 a následujících měsících, byly často o několik měsíců odloženy. Srov. ZAMFIR, I., FARDEL, T. Impact of the pandemic on elections around the world: From safety concerns to political crises. *European Parliament Research Service* [online]. PE 652.017, 17. 7. 2020, s. 1–3 [cit. 6. 4. 2023]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652017/EPRS_BRI\(2020\)652017_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652017/EPRS_BRI(2020)652017_EN.pdf) a Global overview of Covid-19: Impact on elections. *International IDEA*. [online]. 1. 12. 2022 [cit. 6. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>. Z druhého uvedeného zdroje je patrné, že odkladů voleb v dalších měsících ubývalo. Jedny z posledních voleb, které proběhly, aniž by je ztlačila pandemie (a to i pokud jde o témata volební kampaně), byly zřejmě parlamentní volby na Slovensku konané dne 29. února 2020. K tomu viz FIGULOVÁ, A., DÉNEŠOVÁ, M. Governance of the COVID-19 Pandemic in Slovakia. *Partecipazione e Conflitto*. 2021, roč. 14, č. 3, s. 1256–1273. DOI: <http://doi.org/10.1285/i20356609v14i3p1256>

Nepřijatý vládní návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti z roku 2021¹⁹ podmínky stanovené čl. 10 přinejmenším ve svém jazykovém vyjádření rozvolňoval. Nově měl být odklad voleb možný nejen pokud podmínky na území ČR neumožňují konání voleb, ale už když neumožňují přípravu voleb. Doplnění se jeví jako nadbytečné, protože není-li možné volby v souladu se zákonem připravit, tím spíše není možné je ani konat (tj. organizačně zajistit hlasování ve volební dny). Důvodová zpráva ale jako by naznačovala, že schopnost připravit volby může být znemožněna i omezeními přijatými v mimořádném stavu, a zmiňuje v rámci přípravy voleb i takové úkony ve volebním procesu, u kterých si s výjimkou úplného zhroucení státní moci jen těžko lze představit, že by nebylo možné je učinit (například podání či přijetí kandidátní listiny).²⁰ Úmysl předkladatele nebyl zcela zřejmý, ale jak jsme již uvedli výše, odklad voleb by neměl být prostředkem, jímž si stát v krizové situaci administrativně ulehčí. Rozvolňování podmínek takového kroku nepovažujeme za potřebné.

Ačkoli čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti striktně vzato hovoří pouze o prodloužení lhůt pro konání voleb, byl (v souladu se svou rubrikou) vždy chápán tak, že zahrnuje i prodloužení volebních období dotčených orgánů.²¹ Účelem ustanovení tedy je zajistit, aby za situace, kdy nelze uskutečnit pravidelné volby, mohly přímo volené orgány fungovat i po uplynutí řádného volebního období, a nedošlo k jejich personálnímu vyprázdnění. Především Parlament musí být schopen plnit svou zákonodárnou a kontrolní funkci a rozhodovat o prodloužení nebo ukončení mimořádného stavu.

Důležitou otázkou je, zda čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti připouští odložení voleb pouze jednou, nebo i opakovaně, a zda je v případě opakovaného odkládání voleb limit šesti měsíců absolutní (vztahující se k celkové době odkladu bez ohledu na počet odložení), nebo relativní (vztahující se ke každému jednotlivému zákonu odkládajícímu volby, jejichž počet ale není omezen). P. Uhl se vyslovuje pro možnost opakovaného prodloužování vždy nejdéle o šest měsíců, neboť překážka může být dlouhodobější a patrně nebylo úmyslem ústavadárce zachovat fungování volených orgánů jen po dobu šesti měsíců.²² J. Kysela zřejmě považuje limit šesti měsíců za absolutní a jako možné řešení případné potřeby delšího prodloužení zmiňuje přijetí ústavního zákona.²³ M. Mareš bez dalšího uvádí, že prodloužení

¹⁹ Sněmovní tisk č. 1161/0 v 8. volebním období ze 17. 2. 2021. Kriticky k většině navržených změn DIENSTBIER, J. Rozbor návrhu novely ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. *Správní právo*. 2021, roč. LIV, č. 2, s. 120–131.

²⁰ Sněmovní tisk č. 1161/0 v 8. volebním období, s. 21: „*Samotný krizový stav ad 1) totiž není automaticky spojen s takovými podmínkami, které vylučují konání voleb. Pokud jsou ovšem omezení taková, že zásadním způsobem znemožňují úkony voličů (např. zápisy do voličských seznamů, výdej voličských průkazů, samotný akt hlasování) nebo úkony kandidátů (např. podání kandidátních listin, delegaci zástupců do okrskových volebních komisí) anebo volebních orgánů (např. zajištění úkonů spojených s přijetím, projednáním a registrací kandidátních listin, tisk a distribuci hlasovacích lístků, přípravu volebních místností, školení členů okrskových volebních komisí, zajištění samotného hlasování), jsou již úvahy o odložení voleb legitimní.*“

²¹ UHL, P. Komentář k čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1164–1165, KYSELA, J. Komentář k čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 884.

²² UHL, P. Komentář k čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. In: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., 2015, op. cit., s. 1164–1165.

²³ KYSELA, J. Komentář k čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. In: KLÍMA a kol., 2009, op. cit., s. 883–884.

je pouze jednorázové a pokud by volby ani v novém termínu nebylo možné uskutečnit, musely by se patrně konat alespoň na části státního území.²⁴ M. Antoš má za to, že si lze sice představit situace, za kterých by bylo i po uplynutí šesti měsíců stále objektivně nemožné volby konat, ale k delšímu odložení by s ohledem na zásadní význam principu vlády na čas musela existovat jednoznačná ústavní opora, která chybí, a proto takovou možnost za stávajícího právního stavu odmítá.²⁵

Ačkoli se to nejeví jako zcela praktické, nebrání dle našeho názoru čl. 10 opakovanému odkladu voleb v celkové době nepřesahující šest měsíců. V případě přírodních katastrof nebo průmyslových havárií by měl postačovat jediný odklad, kterého by se mělo využít k vytvoření podmínek pro bezpečné konání voleb, například i přesunutím volebních místností mimo postižené území nebo umožněním, aby voliči z dotčeného území hlasovali v jiných volebních okrscích. Pokud by skutečně ani po šesti měsících nebylo možné volby konat, nejspíše za válečného stavu,²⁶ nabízelo by se jediné odložení voleb ústavním zákonem, popř. změna čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti, která by umožnila delší odklad. Takový postup by samozřejmě již byl závažnou odchylkou od požadavku pravidelnosti volebních období (čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a mohl by být právem považován za nepřípustnou změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Přesto ho nelze v extrémním případě vyloučit jako poslední alternativu ústavní nouze po uplynutí již jednou prodlouženého volebního období. Vyžaduje navíc širokou politickou shodu, což snižuje riziko zneužití, ale ani ta není překážkou pro zásah Ústavního soudu směřující k ochraně podstatných náležitostí demokratického právního státu.²⁷

Nesporné je, že každý zákon podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti je volebním zákonem ve smyslu čl. 40 Ústavy.²⁸ V případě stavu ohrožení státu nebo válečného stavu lze takový zákon přijmout i ve zkráceném jednání podle čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, přičemž si lze představit i uplatnění „člunku“ zavedeného pro projednávání návrhů zákonů vyžadujících souhlasu obou komor stykovým zákonem.²⁹ Všechny lhůty v čl. 8 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti by tak v tomto případě byly jen pořádkové.³⁰

²⁴ MAREŠ, M. Komentář k čl. 10. In: MAREŠ, M., NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 163.

²⁵ ANTOŠ, M. Komentář k čl. 21. In: KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J., KOSAŘ, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 915.

²⁶ Např. ve Spojeném království za obou světových válek zákony opakovaně (v obou případech pětkrát) prodlužovaly volební období parlamentu nad rámec tehdy maximálních pěti let, a to na celkovou dobu až osmi, resp. deseti let.

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

²⁸ Viz výše citované komentáře P. Uhla, J. Kysely a M. Antoše. K výkladu pojmu volební zákon viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05, a ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17, jakož i níže komentované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2020, č. j. Pst 19/2019-12.

²⁹ Ustanovení § 2 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (stykový zákon).

³⁰ Srov. UHL, P. Komentář k čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. In: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MILSNA a kol., 2015, op. cit., s. 1161–1162, který dovozuje, že v případě návrhů zákonů podle čl. 40 Ústavy se nemůže uplatnit fikce souhlasu Senátu po marném uplynutí lhůty 24 hodin od okamžiku, kdy je mu návrh postoupen.

1.2 Příklad odložení hlasování v doplňovacích volbách do Senátu a jeho širší implikace

1.2.1 Shrnutí případu

Dne 15. března 2020 vláda přijala usnesení č. 218 o přijetí krizového opatření, které bylo vyhlášeno pod č. 88/2020 Sb. Tímto usnesením vláda „odkládá z důvodu omezení svobody pohybu na území České republiky hlasování v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu České republiky vyhlášených ve volebním obvodu č. 32 rozhodnutím prezidenta republiky č. 23/2020 Sb., o vyhlášení doplňovacích voleb do Senátu Parlamentu České republiky;“ a stanoví, že „hlasování v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu České republiky vyhlášených ve volebním obvodu č. 32 ve dnech 27. a 28. března 2020 a 3. a 4. dubna 2020 se neuskuteční. Pro počítání lhůt podle zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které neproběhly do 15. března 2020, budou rozhodné nové dny konání voleb stanovené prezidentem republiky.“ Usnesení se v preambuli odkazuje na vyhlášení nouzového stavu usnesením vlády vyhlášeným pod č. 69/2020 Sb. a jako svůj právní základ uvádí § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (dále též jen „krizový zákon“). Podle prvního ustanovení za nouzového stavu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací. Podle druhého je vláda oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu nařídit zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území.

Ministerstvo vnitra k tomuto usnesení vlády zveřejnilo i výkladové stanovisko.³¹ V něm vysvětluje, že vzhledem k rizikům, která obnáší hlasování v těchto volbách, je ve veřejném zájmu hlasování odložit, a to rychle. Následuje odůvodnění, proč na tento případ nedopadá čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti. Dle ministerstva se toto ustanovení „[v]ýslovně [...] týká prodloužení lhůt, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období. Doplňovací volby do Senátu nejsou takovým případem. Na odložení hlasování v doplňovacích volbách se tudíž nevztahuje požadavek, aby bylo provedeno zákonem (neplatí zde tzv. výhrada zákona). Na druhou stranu to neznamená, že by omezená věcná působnost čl. 10 ústavního zákona zcela vylučovala odložení termínu jiných než řádných voleb.

³¹ Výkladové stanovisko k odložení termínu hlasování v doplňovacích volbách do Senátu. *Ministerstvo vnitra* [online]. Odbor voleb, 23. 3. 2020 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/odlozeni-hlasovani-v-doplnovacich-volbach-do-senatu-ve-volebnim-obvodu-c-32-teplice.aspx>. Na uvedeném odkazu se stanovisko již nenachází a autoři ho nedohledali ani jinde. Kopie stanoviska je k dispozici u autorů. Vzhledem k tomu je obsah stanoviska shrnut v následujícím textu a poznámce pod čarou poněkud podrobněji, byť je zjevné, že ministerstvo tento výklad již nezastává.

Odložení hlasování v nouzovém stavu v doplňovacích volbách do Senátu spadá do kompetencí vlády podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).“³²

K platnosti tohoto způsobu odložení hlasování se poměrně záhy vyjádřil Nejvyšší správní soud. Ten se zabýval návrhem vlády na pozastavení činnosti politického hnutí LIST JAROMÍRA SOUKUPA. Podle § 15 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích a § 94 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, nemůže být o tomto návrhu rozhodnuto a řízení musí být přerušeno mj. v době ode dne vyhlášení celostátních voleb do Senátu až do desátého dne po posledním dni těchto voleb. Nejvyšší správní soud vyšel ze svého předchozího usnesení, podle kterého je i vyhlášení doplňovacích voleb v jediném senátním obvodu vyhlášením celostátních voleb do Senátu.³³ Volby vyhlášené rozhodnutím prezidenta republiky č. 23/2020 Sb. se ve stanoveném termínu neuskutečnily. Překážka pro rozhodnutí věci, která nastala jejich vyhlášením, tedy neodpadla. Než se tak stane, je na místě přerušit řízení, což soud svým usnesením dne 1. dubna 2020 učinil.³⁴

S tímto závěrem soudu lze souhlasit. Ačkoli se soud vůbec nemusel zabývat způsobem odložení hlasování, právě to je obsahem podstatné části jeho usnesení. Nejvyšší správní soud označuje usnesení vlády č. 88/2020 Sb. za nicotný akt, hovoří o tom, že překážka trvá do doby, než se volby „v ústavním a zákonném rámci uskuteční“, a naznačuje tak, jak by posuzoval návrhy na neplatnost hlasování, popř. voleb, pokud by se uskutečnily způsobem předpokládaným vládou.³⁵ Soud zaujal

³² K tomu stanovisko blíže uvádí, že omezení podle ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona „nemusejí být formulována prvoplánově s využitím slov ‚zakazuje‘ nebo ‚nařizuje‘, ale mohou vyplývat i z jiných výroků. Svoboda pohybu a pobytu (docházka do volebních místností a pobyt v nich) tak mohou být omezeny i zrušením hlasování a odložením běhu volebních lhůt na dobu po odeznění krize. Tím jsou výše uvedená omezení a nařízení provedena tak, aby se zároveň šetřila podstata volebního práva. Bylo by jistě možné omezit toliko pohyb a pobyt a hlasování nechat formálně proběhnout. Legitimita výsledků takového hlasování, k němuž se nemohl téměř nikdo dostat, by však byla mizivá. Přirozeně tudíž musejí být spojena omezující opatření s posunutím termínu konání hlasování. Usnesení vlády podle krizového zákona splňuje též nároky na rychlé řešení situace.“ Podle ministerstva co nejrychlejší odložení termínu voleb šetří náklady spojené s prováděním úkonů ve volebním procesu, je důležité z hlediska právní jistoty voličů i plánování volební kampaně. Zároveň je z důvodu ochrany nabytých práv žádoucí odložit pouze hlasování, nikoli „negovat celý volební proces“. Stanovení nového termínu hlasování je dle stanoviska „vhodné ponechat na prezidentovi republiky; sice v tomto případě nedochází k vyhlášení voleb, neboť jsou již vyhlášeny, ale dle dosavadní zvyklosti je stanovení termínu obvyklou náležitostí rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb [...] Rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb zveřejněné pod č. 23/2020 Sb. zůstává v platnosti, mění se toliko termín hlasování. O novém termínu hlasování rozhodne prezident republiky, jakmile to situace umožní.“

³³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2007, č. j. Pst 12/2007-20. Nejvyšší správní soud argumentuje, že ani řádné senátní volby nejsou celostátní, protože probíhají pouze na jedné třetině území státu. Takový výklad by ale znamenal, že zákonodárcem užitý pojem „celostátní volby do [...] Senátu“ by neměl žádný obsah. Proto soud považuje za takové volby každé volby do Senátu, neboť jde o volby do celostátního orgánu.

³⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2020, č. j. Pst 19/2019-12, zejm. odst. 16 a 17 odůvodnění.

³⁵ K tomu je třeba dodat, že vyslovení neplatnosti voleb, resp. hlasování vyžaduje, aby porušení volebního zákona hrubě ovlivnilo výsledek voleb, resp. hlasování (§ 87 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky). Aplikace tohoto kritéria není snadná – viz zejm. nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18 (k neplatnosti voleb do Zastupitelstva města Strakonice) a na něj navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1767/19 a odlišné stanovisko soudce J. Filipa k němu. Pokud by se hlasování uskutečnilo na základě stanovení nových dnů voleb prezidentem republiky, a to s dostatečným předstihem a samozřejmě svobodně, mohlo by být sporné, zda materiálně došlo k hrubému ovlivnění výsledku hlasování, a zda mají v takovém případě zjevné vady volebního procesu převážet nad svobodnou vůlí voličů. Muselo by se argumentovat, že se vůbec nejednalo o zákonné volby nebo že hrubé ovlivnění jejich výsledku spočívá už v tom, že se konaly v termínu, který zákon nepřipouští.

názor, že na odložení hlasování v doplňovacích volbách do Senátu v jediném obvodu se vztahuje čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti, neboť jde o konání voleb ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období. Lhůty jsou stanoveny zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, který s žádnými odchylkami pro případ nouzového stavu nepočítá. Soud označil za absurdní zužující výklad, podle kterého by se čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti vztahoval na řádné senátní volby, zatímco konání doplňovacích voleb by bylo „*v libovolné dispozici kohokoliv jiného než Parlamentu*“ v jiné než zákonné formě. Volební právo zároveň není v krizovém ani jiném zákoně uvedeno mezi právy, která lze v souladu s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti po dobu trvání nouzového stavu omezit. Vláda tak při přijetí usnesení č. 88/2020 Sb. jednala mimo svou pravomoc a působnost. K odkladu hlasování musí dojít zákonem podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti. Na okraj soud uvedl, že vládou předpokládané rozhodnutí prezidenta republiky o stanovení dnů voleb by nemělo žádný zákonný základ a vláda nemůže svými usneseními určovat podmínky výkonu ústavních pravomocí prezidenta.³⁶

To pohnulo vládu k dle našeho názoru ústavně konformnímu řešení situace. Dne 6. dubna 2020 vláda předložila návrh zákona o prodloužení lhůt pro konání doplňovacích voleb do Senátu, který byl Parlamentem přijat ve zkráceném jednání ve stavu legislativní nouze a vyhlášen dne 24. dubna 2020 pod č. 187/2020 Sb. Návrh zákona byl dle svého § 1 i důvodové zprávy předkládán na základě čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti, a to proto, aby byla nastolena právní jistota vzhledem k názoru vyslovenému Nejvyšším správním soudem. Vláda uvádí, že její předchozí postup byl motivován snahou o zajištění právní jistoty a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky. Zákon zmocnil prezidenta ke stanovení nových dnů voleb,³⁷ upravil počítání zbývajících lhůt a potvrdil platnost dosavadních úkonů při přípravě voleb. Ty se nakonec uskutečnily ve dnech 5., 6., 12. a 13. června 2020.

Sporná otázka, jakým způsobem se má rozhodnout o odkladu doplňovacích voleb do Senátu, ke které se nevyjadřovala ani komentářová literatura, tedy byla vyřešena ve prospěch aplikace čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti.³⁸ Tím je nastoupena cesta k výkladu, že odložení jakýchkoli voleb je možné pouze zákonem přijatým na základě čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti.

1.2.2 Je závěr Nejvyššího správního soudu o aplikaci čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti přesvědčivý?

Závěr Nejvyššího správního soudu o aplikaci čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti na prodloužení lhůt pro konání doplňovacích voleb do Senátu lze zpochybnit. Výše jsme uvedli, že účelem čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti je zabránit personálnímu vyprázdňení volebních orgánů v důsledku uplynutí volebního období a nemožnosti konat nové volby. Je ale

³⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2020, č. j. Pst 19/2019-12, odst. 10–16 odůvodnění. Prezident samozřejmě nemůže stanovit den konání voleb v jiném termínu, než který připouští zákon.

³⁷ K tomu došlo rozhodnutím prezidenta republiky č. 240/2020 Sb.

³⁸ Tento výklad zaujal i Senát. Viz 360. usnesení Senátu z 20. schůze ve 12. funkčním období konané dne 17. 4. 2020, přijaté v souvislosti s projednáváním návrhu zákona o prodloužení lhůt pro konání doplňovacích voleb do Senátu (senátní tisk č. 243 ve 12. funkčním období).

tento účel relevantní v případě doplňovacích voleb v jediném senátním obvodě? Senát může po nezbytnou dobu bezproblémově fungovat i v osmdesáti (či ještě méně) členech. Volební zákon dokonce předpokládá, že tento stav může trvat až jeden rok.³⁹ Z tohoto hlediska by bylo možné tvrdit, že čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti vzhledem k jeho účelu nelze vztáhnout na konání doplňovacích voleb v jediném senátním obvodu.⁴⁰ Nejvyšší správní soud takový výklad odmítl „Nelze se oprít ani o fakt, že doplňovací volby byly vyhlášeny jen v jednom volebním obvodu, a že tedy akceschopnost Senátu nebude nijak dotčena. Na počtu nezáleží, hlasovací poměry v Senátu mohou být zřávné i na jednom jediném hlasu, nadto si lze teoreticky představit situaci, že by bylo nutno konat doplňovací volby ve více nebo dokonce všech volebních obvodech.“⁴¹ Tento argument ale není přesvědčivý, protože chápe akceschopnost jako existenci politicky stabilní většiny v kolektivním orgánu (která je nahodilá) a nikoli jako usnášeníschopnost tohoto orgánu, ke které jediné může směřovat čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti a která trvá i při neobsazení jednoho mandátu. Argumentace soudu jako by mířila na hypotetickou situaci, kdy by faktickým cílem odkladu hlasování bylo zabránit změně politických poměrů v Senátu.

I kdybychom ale vyloučili aplikaci čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti, bylo by za současného právního stavu jedinou možností, jak odložit doplňovací volby, přijetí zákona (a to opět volebního zákona ve smyslu čl. 40 Ústavy), protože podmínky a lhůty pro konání doplňovacích voleb jsou stanoveny zákonem a jen zákonem mohou být změněny. Výsledek tedy bude stejný jako podle výkladu Nejvyššího správního soudu až na to, že v případě neaplikace čl. 10 by se na zákon přímo nevztahovalo ústavní omezení odkladu maximální dobou šesti měsíců. Dle našeho názoru by bylo třeba toto časové omezení uplatnit analogicky.⁴² Ačkoli nejde o problém prodloužení volebního období, je třeba vycházet z toho, že i mimořádné volby se mají konat co nejdříve je to rozumně možné, neboť v neúplném složení je reprezentativnost voleného orgánu oslabena.

Praktickou nevýhodou výše uvedeného výkladu je, že přijetí zákona není tak rychlé jako přijetí krizového opatření. Do přijetí zákona by striktně vzato měly volební orgány pokračovat ve standardním volebním procesu, což může vést ke zbytečně vynaloženým nákladům. Vláda by proto měla především co nejdříve po vyhlášení mimořádného stavu a v součinnosti s Parlamentem oznámit, že hodlá navrhnout odložení voleb, a takový návrh urychleně předložit. Je třeba podotknout, že mezi 15. a 27. březnem 2020 Parlament konal schůze a ve stavu legislativní nouze přijímal zákony vztahující se k epidemii. Byl tedy dostatek času i na zpracování a přijetí zákona odkládajícího volby. I kdyby ale bylo načasování méně

³⁹ Podle § 80 odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu se doplňovací volby nekonají v posledním roce před uplynutím volebního období senátora.

⁴⁰ M. Domin v kontextu slovenské právní úpravy vyslovuje názor, že doplňovací volby nelze považovat za volby konané v „pravidelných volebních obdobích“, protože se konají v průběhu těchto období. Pomocí argumentu a maioris ad minus ale dovozuje, že i tyto volby musí být možné odložit (podle slovenské úpravy „nevylásit“), umožňuje-li ústavní zákon v případě některých mimořádných stavů nevylásit řádné volby. DOMIN, M. Priame a „ret’azene“ obmedzenia volebného práva v čase krízových situáci. In: LALÍK, T. (ed.). *Obmedzovanie ľudských práv*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2021, s. 110–111.

⁴¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2020, č. j. Pst 19/2019-12, odst. 11 odůvodnění.

⁴² I zde lze konstruovat problematické situace, například pokud by nebylo možné doplňovací volby do Senátu odložit tak, aby se stihly konat před započatím posledního roku volebního období.

příznivé a přijetí zákona přede dnem voleb by se nestíhalo, muselo by se navázání na fakticky přerušovaný volební proces upravit zákonem ex post. Ostatně § 1 zákona č. 187/2020 Sb., o prodloužení lhůt pro konání doplňovacích voleb do Senátu vychází z výkladu, že zákon prodlužující lhůty podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti je možné přijmout i zpětně, tedy až poté, co se vyhlášené volby neuskutečnily. V takovém případě je dle našeho názoru nutné počítat maximální dobu šesti měsíců ode dne, kdy se měly volby konat, nikoli ode dne přijetí zákona.

Již zmíněný nepřijatý návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti z roku 2021 se v tomto ohledu pokoušel úpravu čl. 10 rozpracovat. Výslovně vztahoval mechanismus prodlužování lhůt zákonem i na volby konané mimo pravidelná volební období. Zároveň z něj vylučoval volby do Evropského parlamentu.⁴³

1.2.3 Umožňuje krizový zákon zásahy do volebního práva?

Při odložení hlasování v doplňovacích volbách krizovým opatřením vláda zdá se vycházela z představy, že vzhledem k absenci výslovné ústavní či zákonné úpravy určitého problému za mimořádného stavu si může vykládat kompetence podle krizového zákona tak široce, aby mohla situaci flexibilně řešit bez nutnosti změny právních předpisů. Takový přístup je jen těžko slučitelný s požadavkem legality veřejné moci.

Postup vlády ale nebyl zcela nelogický. Usnesení vlády č. 88/2020 Sb. totiž i z hlediska svého právního základu navazovalo na usnesení vlády č. 85/2020 Sb., kterým byl podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona omezen volný pohyb osob na území celé ČR s taxativně vyjmenovanými výjimkami. Nebudeme-li výkon aktivního volebního práva považovat za cestu za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí ve smyslu bodu I písm. f) usnesení č. 85/2020 Sb., mohli bychom tvrdit, že již toto omezení volného pohybu dopadlo i na účast na hlasování a usnesení č. 88/2020 Sb. to jen potvrdilo. Dále by bylo možné argumentovat, že právní řád již mimo nouzový stav spojuje s omezením styku skupin fyzických osob podezřelých z nálezů s ostatními fyzickými osobami vznik překážky výkonu volebního práva,⁴⁴ a proto je tím spíše třeba připustit vznik takové překážky v důsledku omezení pohybu za nouzového stavu. Proti takovému výkladu je však třeba namítnout, že volební zákony ani krizový zákon takový důsledek výslovně nestanoví a že překážka ve výkonu volebního práva, která by dopadala na značnou část voličů, nebo dokonce na všechny voliče, by nebyla slučitelná s požadavkem všeobecnosti volebního práva. Zákon také umožňuje uložit toto omezení pouze skupinám fyzických osob podezřelých z nálezů, nikoli všem osobám na území ČR.⁴⁵

⁴³ Sněmovní tisk č. 1161/0 v 8. volebním období. K odkládání voleb do Evropského parlamentu viz níže v oddílu 1.3.2.

⁴⁴ Viz § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který zahrnuje také pravomoc omezit cestování obyvatel některých oblastí nebo dopravy mezi oblastmi a zněním odpovídá § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, na který odkazuje poznámka pod čarou č. 1 v § 2 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu. K tomu viz též níže v oddílu 2.3.

⁴⁵ Viz též WINTR, J. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*. 2020, roč. LII, č. 5–6, s. 282–297.

Přesto se dle našeho názoru nelze zcela vyhnout tomu, že při uplatňování omezení základních práv uvedených v zákoně podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti budou implicitně omezena i základní práva v tomto zákoně neuvedená.⁴⁶ Omezení svobody pohybu se může dotknout například i práva na ochranu rodinného života nebo svobody projevovat náboženské vyznání. Pravomoci vlády podle krizového zákona je ale třeba vykládat a používat právě tak, aby byla tato nepřímá omezení základních práv minimalizována, pokud je to z povahy věci možné.⁴⁷ V případě volebního práva tak podle našeho názoru nemůže obecně formulovaná pravomoc omezit svobodu pohybu podle § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona zahrnovat zákaz pohybu za účelem hlasování ve volbách, protože by to znamenalo, že dotčené osoby by byly zbaveny práva volit bez jednoznačného zákonného základu. Naproti tomu užší a na extrémnější situaci mířící pravomoc nařídít evakuaci osob z vymezeného území či zákaz vstupu na toto území podle § 6 odst. 1 písm. a), resp. b) krizového zákona svým účelem zjevně nepřipouští výjimku pro výkon volebního práva na daném území a dopadala by dle našeho názoru i na něj.

Nařízení evakuace a uzávěry určitého území, které fakticky znemožní konání voleb, ale stále není totéž, co odložení voleb a prodloužení volebních lhůt. Volební orgány by v případě evakuace mohly být i povinny (na základě ústavně zaručeného práva volit) zajistit dotčeným voličům možnost hlasovat náhradním způsobem, např. v jiné volební místnosti mimo dotčené území, pokud to bude organizačně možné. Představme si ale hypotetickou situaci, že na volebním území dojde těsně přede dnem voleb k povodni či průmyslové havárii, bude vyhlášen nouzový stav a nařízena evakuace a v důsledku toho neproběhne hlasování. Jak by vláda mohla podle krizového nebo jiného zákona stanovit další postup? Nijak, protože takovou pravomoc nemá, ledaže bychom tvrdili, že v rámci pravomoci nařídít evakuaci určitého území je vláda oprávněna bez ohledu na zbytek právního řádu upravit cokoli, co je evakuací právně dotčeno. To by opět podkopávalo legitimitu celého krizového řízení, o ústavním principu právního státu nemluvě. I v mimořádném stavu platí, že nejlegitimnějším způsobem řešení nepředvídané situace je její zákonná regulace. K zachování možnosti přijímat zákony po dobu mimořádných stavů ostatně směřuje i čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti.

1.3 Odkládání voleb v některých zvláštních případech

1.3.1 Předčasné volby do Poslanecké sněmovny

Specifickým problémem by bylo odložení předčasných voleb do Poslanecké sněmovny, pokud by po jejím rozpuštění nastala situace znemožňující jejich konání. Vzniká opět otázka

⁴⁶ Obdobně ve vztahu k volebnímu právu hovoří M. Domin o „ret’azených obmedzeniach“ základních práv. DOMIN, M. Priame a „ret’azené“ obmedzenia volebného práva v čase krízových situáci. In: FALÍK, 2021, op. cit., s. 101–122.

⁴⁷ Jde o variantu ústavněkonformního výkladu. Obdobně např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16, který posuzoval soulad úpravy uzavírky v § 24 zákona č. 13/1997 Sb., o provozu na pozemních komunikacích s právem shromažďovacím, jehož výkon může být uzavírkou fakticky znemožněn. V bodě 67 soud uvádí: „[N]apadené ustanovení není tím, že umožňuje fakticky (ve svém důsledku) zabránit konání shromáždění na konkrétní pozemní komunikaci, v rozporu s čl. 19 Listiny. To však samozřejmě neznamená, že by mohl být sledován souladným s ústavním pořádkem takový postup, jehož cílem (převažujícím záměrem) by bylo použití § 24 zákona o pozemních komunikacích v konkrétní věci znemožnit politické shromáždění, nikoli naplnit účel napadeného zákona.“

aplikovatelnosti čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti – nejde o volby v pravidelném volebním období, především ale nelze naplnit účel zachování voleného orgánu, protože již rozpuštěnou Poslaneckou sněmovnu nelze znovu oživit. Zároveň čl. 33 odst. 2 Ústavy vylučuje přijímání zákonných opatření Senátu ve věcech volebního zákona. Při doslovném výkladu by to znamenalo, že by Senát nemohl volby odložit, ale ani jejich konání usnadnit například umožněním zvláštních způsobů hlasování nebo jinými opatřeními ke snížení zdravotních rizik vyžadujícími přijetí zákona. Účelem čl. 33 odst. 2 Ústavy je spíše zabránit tomu, aby v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny Senát sám měnil parametry volebního systému, například podmínky kandidatury, volební obvody nebo metody přepočtu hlasů na mandáty. Proto by bylo možné v krajním případě teleologicky zúžit výklad čl. 33 odst. 2 Ústavy tak, že umožňuje přijetí zákonných opatření, jejichž účelem je technické zajištění bezpečného průběhu voleb nebo umožnění výkonu volebního práva v mimořádných situacích.⁴⁸

Je třeba položit si i otázku, zda by v extrémním případě nebylo možné zákonným opatřením volby do Poslanecké sněmovny odložit.⁴⁹ Připuštění takové pravomoci Senátu by bylo spojeno se značným rizikem zneužití, protože k rozpuštění Poslanecké sněmovny typicky dojde z důvodu hlubší politické krize a vláda, která by takové zákonné opatření navrhovala, by dost možná byla vládou v demisi. Na druhou stranu, pokud by předčasné volby do Poslanecké sněmovny skutečně fakticky neproběhly, neexistoval by žádný orgán nadaný pravomocí tuto situaci řešit a už ani žádný ústavně konformní postup, který by umožňoval takovou pravomoc založit. Tak jako tak bychom se tedy ocitli mimo ústavu. Jde tedy o další otázku hodnou pozornosti ústavodárce.

Nepřijatá novela ústavního zákona o bezpečnosti se ale tento problém nepodařilo vyřešit. Podle důvodové zprávy⁵⁰ by změněný čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti dopadal i na předčasné volby do Poslanecké sněmovny. Kdo by ale přijal zákon odkládající volby vyhlášené v době, kdy je Poslanecká sněmovna již rozpuštěna? Jediná (a značně pochybná) možnost je, že Parlament by již před předpokládaným rozpuštěním Poslanecké sněmovny přijal zákon odkládající dosud nevyhlášené volby, nebo by Poslanecká sněmovna přinejmenším postoupila takový návrh zákona Senátu, který by legislativní proces dokončil (ovšem již bez možnosti návrh měnit). Pokud by ale nemožnost konat volby nastala až po rozpuštění Poslanecké sněmovny, nenabízel návrh žádné řešení.

Obecně lze samozřejmě doporučit Poslaneckou sněmovnu nerozpuštět (nebo to podle čl. 35 odst. 2 Ústavy nenavrhovat), pokud trvá mimořádný stav nebo hrozí krize, která může vyžadovat jeho vyhlášení.⁵¹ Praktickým řešením tohoto problému mohlo být i zkrácení

⁴⁸ Komentářová literatura se těmito otázkami nezabývá a převážně setrvává u výkladu pojmu volební zákon a zdůvodnění účelu této výluky z předmětu zákonných opatření politickou citlivostí voleb. Pouze MLSNA, P. Komentář k čl. 33 Ústavy. In: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., 2015, op. cit., s. 341, uvádí, že de constitutione ferenda by mělo být možné přijmout zákonné opatření k provedení zákonem požadované změny senátních obvodů na základě pohybů obyvatelstva (§ 59 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ve znění účinném do 18. 5. 2018).

⁴⁹ Toto výslovně vylučuje UHL, P. Komentář k čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. In: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., 2015, op. cit., s. 1164–1165.

⁵⁰ Sněmovní tisk č. 1161/0 v 8. volebním období, s. 23.

⁵¹ Např. v Německu podle § 115h odst. 3 Základního zákona nelze po dobu trvání stavu obrany rozpustit Spolkový sněm.

volebního období ústavním zákonem, ke kterému Parlament v minulosti dvakrát přistoupil z jiných důvodů.⁵² Zajistilo by kontinuitu zákonodárné moci bez omezení plynoucích z čl. 33 Ústavy. Problémem aplikace čl. 33 Ústavy totiž nemusí být jen nemožnost přijímat opatření ve věcech volebního zákona, ale i monopolní iniciativa vlády, bez které by Senát nemohl přijmout ani opatření zajišťující bezpečný průběh voleb. Ústavní soud ale jak známo zkracování volebních období ústavním zákonem posoudil jako protiústavní.⁵³

1.3.2 Volby do Evropského parlamentu

V případě úvah o odkladu voleb do Evropského parlamentu je situace komplikovanější, neboť do hry vstupuje ještě právo EU. Akt o volbě členů Evropského parlamentu v účinném znění stanoví rozpětí volebních dnů v členských státech (čtvrtek až neděle) a způsob určení termínu voleb,⁵⁴ ke kterému musí dojít nejpozději rok před konáním voleb.⁵⁵ Neobsahuje žádná ustanovení pro případ nemožnosti konání hlasování. Členský stát, který by volby odložil, byť v souladu s vnitrostátním právem, by porušoval právo EU.⁵⁶ Takový krok by proto musel alespoň následně aprobovat právní akt EU, který by měl rovněž stanovit rámec pro další postup.

Orgány EU byly na jaře 2020 schopny velice rychle přijímat nástroji sekundárního práva ad hoc opatření a odchylky od standardních pravidel tam, kde to bylo potřeba. Je tedy pravděpodobné, že objektivně nutný odklad hlasování by se na úrovni EU řešil přijetím jednorázového rozhodnutí na základě kompetenčního ustanovení, které je základem pro akt.⁵⁷ Na to by navázala vnitrostátní implementace, která by v ČR musela mít formu zákona, neboť by se odchylovala od postupu stanoveného zákonem č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. Na evropské úrovni si lze představit jak umožnění odkladu hlasování ve všech členských státech, tak i jen ve státech postižených krizovou situací. Odklad by ale nemohl být příliš dlouhý, neboť primární právo neumožňuje prodlužování volebního období Evropského parlamentu a po jeho uplynutí by byl chod EU značně ochromen. Zároveň by bylo nutné důsledně zabránit dvojímu hlasování v různých členských státech.

⁵² Ústavní zákon č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, a ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

⁵⁴ Čl. 10 a 11 Aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom ze dne 20. 9. 1976 ve znění rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom.

⁵⁵ Viz naposledy rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2018/767 ze dne 22. 5. 2018, kterým se stanoví doba konání deváté volby členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, a Prohlášení Rady k termínu konání voleb do Evropského parlamentu v roce 2024. *Rada Evropské unie* [online]. 22. 5. 2023 [cit. 1. 9. 2023]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/media/64415/338_23_statement_cs.pdf

⁵⁶ MAREŠ, M. Komentář k čl. 10. In: MAREŠ, NOVÁK, 2019, op. cit., s. 163, dokonce uvádí, že tyto volby nelze podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti odložit.

⁵⁷ Současný čl. 223 odst. 1 Smlouvy o fungování EU a čl. 106a odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

1.3.3 Volby do zastupitelstev obcí konané mimo pravidelné lhůty

V letech 2020 a 2021 se konalo 55 nových voleb do zastupitelstev obcí.⁵⁸ Jednalo se typicky o volby v malých obcích konané z důvodu poklesu počtu členů zastupitelstva pod minimální mez.⁵⁹ Šestnáct z nich se uskutečnilo 16. března 2020, čtyři dny po vyhlášení prvního nouzového stavu v souvislosti s epidemií. Pro tyto volby nebyla přijata žádná zvláštní opatření na úrovni zákona, patrně z časových důvodů, ale i vzhledem k nízkému počtu dotčených voličů. Další devět voleb se konalo v prosinci 2020 během druhého nouzového stavu, zbylých třicet pak mezi prvním, druhým a třetím nouzovým stavem. V souvislosti s úvahami o působnosti čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti se nabízí otázka, zda je nutné, aby i tyto volby byly v případě nemožnosti konání odkládány zákonem.

Výše zmíněný návrh novely ústavního zákona o bezpečnosti svěřoval rozhodnutí o prodloužení lhůt pro volby do zastupitelstev obcí konané jen na části území České republiky (tj. volby konané v jiném než pravidelném termínu) namísto Parlamentu vládě. Taková úprava se nejvíce jako *a priori* problematická z hlediska podstatných náležitostí demokratického právního státu. Bylo by ale vhodné, aby navazující zákonná úprava obsah a účinky takového rozhodnutí vlády blíže specifikovala (například otázku zachování platnosti dosavadních úkonů ve volebním procesu). K zajištění práva na územní samosprávu je nutné zachovat i časové omezení odkladu.⁶⁰

Na druhou stranu je třeba zohlednit, že uskutečnění voleb v několika malých obcích se těžko stane skutečně organizačně nemožným a zároveň je klíčové pro realizaci práva na územní samosprávu. Relevantním důvodem odkladu by tedy mohla být obava z vysoké volební neúčasti nebo rozšíření nákazy v počátečním stádiu pandemie, ale s postupujícím časem bude obtížné odklad těchto voleb obhájit. Odklad mimořádných obecních voleb může být naopak relevantní v případě krátkodobých lokalizovaných nebezpečí typu průmyslové havárie, rozsáhlých požárů apod.

1.4 Poznámka k odkladu místního a krajského referenda

Je pozoruhodné, že pro konání místního či krajského referenda za trvání mimořádného stavu zvolil zákonodárce opačný přístup než pro konání voleb. Tato referenda se po dobu trvání mimořádných stavů na daném území nekonají, běh lhůt podle příslušných zákonů

⁵⁸ Viz Volby – Archiv. Český statistický úřad [online]. 5. 1. 2023 [cit. 1. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/volby-archiv>

⁵⁹ Podle § 58 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

⁶⁰ V některých případech, kdy je třeba vyhlásit mimořádné volby, působí až do zvolení nového zastupitelstva v omezeném rozsahu zastupitelstvo dosavadní (pokles počtu členů zastupitelstva pod stanovenou mez podle § 90 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), v jiných je obec dočasně bez zastupitelstva (rozpuštění zastupitelstva podle § 89 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Intenzita zásahu do práva na územní samosprávu odkladem voleb se tedy liší. Mezi zahájením postupu vedoucího k vyhlášení nových voleb a dnem voleb může uplynout i pět měsíců (viz lhůty podle § 58 odst. 4 a § 3 odst. 1 ve spojení s § 58 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí). Podle § 58 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí se nové volby nekonají v posledních šesti měsících funkčního období zastupitelstev. I zde se tedy odklad nanejvýš o šest měsíců jeví jako přiměřený.

se přerušuje a po ukončení mimořádného stavu stanoví den konání referenda zastupitelstvo tak, aby se referendum konalo nejpozději do 90 dnů od ukončení mimořádného stavu.⁶¹ V případě dlouhotrvajícího mimořádného stavu může toto pravidlo výrazně omezovat výkon práva na samosprávu. Nelze však přehlédnout, že na rozdíl od voleb je platnost a závaznost rozhodnutí v referendu podmíněna dosažením zákonem stanoveného kvóra, resp. většiny.⁶² Z tohoto pohledu lze současnou úpravu hájit tím, že je naopak k právu na samosprávu vstřícná, protože se snaží předejít riziku zmaření referenda kvůli tomu, že by okolnosti, které vedly k vyhlášení mimořádného stavu, způsobily nižší účast hlasujících. Uvedený argument ale odpadá, pokud povaha vyhlášeného mimořádného stavu nevyvolává riziko nižší účasti. V tomto smyslu byl problematický především nouzový stav, který vláda pro celé území České republiky vyhlásila z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu kvůli ruské agresi na Ukrajině a který nakonec trval od 4. března 2022 až do 30. června 2022.⁶³ Ačkoliv se nezdá, že by důvody k jeho vyhlášení měly jakoukoliv souvislost s podmínkami pro řádné konání místních referend, bylo jejich konání plošně zneemožněno, což se nám jeví jako nepřiměřené.⁶⁴

Priměřenější by byla právní úprava odkládání referenda jednotlivým rozhodnutím, pokud trvá mimořádný stav a podmínky neumožňují jeho konání. Rizikem by mohl být nerovný přístup rozhodujícího orgánu (kterým by patrně nemohl být orgán územního samosprávného celku), popř. i střet politických zájmů.

Zákon č. 296/2021 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021 a o změně některých zákonů zavedl obecnou, časově neomezenou výjimku, podle které se referendum neodkládá, má-li probíhat

⁶¹ Ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a § 5 odst. 2 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu. Oba zákony hovoří o „krizových stavech“. Zatímco zákon o místním referendu do této definice zahrnuje nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav, zákon o krajském referendu k nim přidává i stav nebezpečí. Ustanovení § 2 písm. b) krizového zákona naopak mezi krizové stavy nezahrnuje válečný stav, protože ten není předmětem jeho úpravy. Každý zákon si tedy zavádí jinou definici krizového stavu.

⁶² Srov. ustanovení § 48 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a § 48 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁶³ Srov. usnesení vlády České republiky č. 147 ze dne 2. 3. 2022, vyhlášené pod č. 43/2022 Sb., a na něj navazující usnesení vlády České republiky vyhlášená pod č. 77/2022 Sb. a 135/2022 Sb.

⁶⁴ Problémem je nejenom odklad samotného rozhodnutí v referendu, ale i s ním související rozšíření prostoru pro zmaření referenda tím, že ve věci mezitím rozhodne zastupitelstvo. Podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a § 13 odst. 3 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, nesmí po vyhlášení referenda na návrh přípravného výboru zastupitelstvo rozhodnout ve věci, která je předmětem referenda. Tato překážka ale neplatí před vyhlášením referenda. Je otázkou výkladu § 5 odst. 2 písm. a) obou zákonů, zda přerušování běhu lhůt znamená, že se přerušují i lhůty pro procesní kroky před vyhlášením referenda, zejm. lhůta pro přezkoumání formálních náležitostí návrhu (ustanovení § 12 obou zákonů) a požadavek, aby zastupitelstvo rozhodlo o návrhu přípravného výboru „na svém nejbližším zasedání“ (ustanovení § 13 odst. 1 obou zákonů – odložení tohoto rozhodnutí uvádí jako možný výklad KOPECKÝ, M. *Zákon o místním referendu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 18–22), nebo zda je třeba přerušování lhůt vztáhnout až ke krokům následujícím po vyhlášení referenda. Možným argumentem pro druhý uvedený výklad je, že navěť § 5 odst. 2 obou zákonů hovoří o území, resp. kraji, kde „se má místní [krajské] referendum“ konat, a dále skutečnost, že teprve postup po vyhlášení referenda je spojen s administrativně náročnými a nákladnými kroky veřejné moci.

společně s volbami, které se i v době krizového stavu konají.⁶⁵ V těchto případech by totiž automatický odklad referenda neměl racionální účel, neboť pořádání referenda současně s volbami nepředstavuje žádný dodatečný nárůst rizik. Alternativně nebo i kumulativně s úpravou rozhodování o odkladu referenda by mohlo být zavedeno i obecné pravidlo, které by umožnilo spojit odložené referendum (tj. referendum které se nemělo konat společně s volbami) s nejbližšími následujícími volbami konanými na daném území.

1.5 Dílčí závěr

Právní úprava odkládání voleb v mimořádných stavech vyvolává mnoho obtížně řešitelných otázek, doufejme spíše hypotetických. Narážíme zde na limity možnosti předvídat všechny eventuality a uchopit je v právním předpise. To vede opět k úvaze, že nepředvídané situace může být nutné řešit ad hoc zákonem či ústavním zákonem. Klíčové je proto především zachování fungování Parlamentu, pro které je největším rizikem rozpuštěná Poslanecká sněmovna.⁶⁶

Nelze však než zopakovat, že odkládání voleb by mělo být nejzazším prostředkem a že při zvažování takového kroku je nutné přikládat vysokou váhu povinnosti státu uspořádat volby ve stanovených pravidelných termínech a za tím účelem přijmout opatření zajišťující bezpečnost voličů i veřejných funkcionářů podílejících se na volbách. Těm se budeme věnovat ve druhé části.

2 Opatření umožňující bezpečný výkon práva volit

Vedle již zmíněných nových voleb do zastupitelstev obcí a doplňovacích voleb do Senátu se v České republice v průběhu nejtěžších fází epidemie konaly řádné volby do zastupitelstev krajů a do Senátu (říjen 2020) a do Poslanecké sněmovny (říjen 2021). S výjimkou druhého kola senátních voleb se konaly mimo nouzový stav. Bez ohledu na to stát usiloval o zvýšenou ochranu voličů i volebních komisí prostřednictvím organizačních a hygienických opatření a po určitém váhání zavedením zvláštních způsobů hlasování umožnil volit i těm, na které by jinak vzhledem k onemocnění COVID-19 dopadla překážka volebního

⁶⁵ Nové ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a § 5 odst. 3 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

⁶⁶ Jiným rizikem může být nemožnost včasného uskutečnění schůze pléna či orgánu komory za přítomnosti dostatečného počtu poslanců či senátorů, aby bylo těleso usnášeníschopné. Vyvolává to otázku distančního jednání a hlasování, popř. hlasování v zastoupení. Tyto instituty existovaly v některých parlamentech již před rokem 2020 (Španělsko), v mnoha ostatních byly po propuknutí pandemie zavedeny nebo přinejmenším diskutovány. Viz jen přehled zpracovaný Meziparlamentní unií do léta 2020. Country compilation of parliamentary responses to the pandemic. *Inter-Parliamentary Union* [online]. 16. 10. 2020 [cit. 1. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>. V ČR se navrhovalo spíše vytvoření parlamentního orgánu, který by substituoval parlamentní komory, pokud by nebylo možné, aby se sešly k vyhlášení stavu ohrožení státu či válečného stavu – zejm. WINTR, J. Závěr. In: KYSELA, ŘEPA a kol., 2022, op. cit., s. 263–264. Obě řešení mají své výhody a nevýhody. Za současného právního stavu lze argumentovat, že zákonná úprava musí zajistit možnost dodržet lhůty pro zkrácené jednání o návrzích zákonů podle čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, právě například umožněním použití vhodných a zabezpečených technických prostředků distančního jednání.

práva z důvodu ochrany veřejného zdraví. Pro volby do zastupitelstev obcí a do Senátu (září 2022) žádná právní ani správní opatření zavedena nebyla. Pro volbu prezidenta republiky (leden 2023) byly znovu zavedeny zvláštní způsoby hlasování.

2.1 Organizační a hygienická opatření

Jak upozornil pracovník Ministerstva vnitra⁶⁷, organizace voleb v České republice je z komparativního hlediska příhodná pro minimalizaci osobního kontaktu ve volebních místnostech. Jednak se téměř všechny volby konají ve dvou dnech⁶⁸ a jednak je v České republice vysoký počet hlasovacích místností v poměru k počtu obyvatel. Reálné dopady těchto faktorů ovšem nebyly zkoumány. Vládní návrh zákona o správě voleb z února 2023⁶⁹ navíc počítá s konáním všech druhů voleb pouze v jediném dni, jak je tomu ve všech ostatních státech EU, a směřuje i k mírnému snížení počtu volebních okrsků z důvodu hospodárnosti.⁷⁰

V doplňovacích volbách do Senátu a v řádných volbách konaných v letech 2020 a 2021 byla zavedena různá hygienická opatření formou směrnic Ministerstva vnitra.⁷¹ Pro řádné volby v letech 2020 i 2021 byl jednorázovými zákony snížen minimální počet členů okrskové volební komise ze šesti na pět, nebo dokonce na čtyři v případě volebních okrsků s méně než 300 voliči a rovněž byla mírně navýšena jejich odměna, což bylo ministerstvem vyhodnoceno jako důležitý motivační faktor.⁷² Tato opatření nevyvolala zásadní právní problémy.⁷³

2.2 Zvláštní způsoby hlasování

2.2.1 Právní úprava a její vývoj

Navzdory prohlášením ministra vnitra z července 2020, že na voliče v karanténě nebo izolaci z důvodu onemocnění COVID-19 dopadá překážka výkonu volebního práva a nelze

⁶⁷ Debata na pracovním kulatém stole k dopadům COVID-19 na volby v České republice pořádaném na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dne 29. 6. 2022.

⁶⁸ Jen mimořádné volby do zastupitelstev obcí se konají v jednom dni podle § 2 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

⁶⁹ Sněmovní tisk č. 379 v 9. volebním období ze dne 2. 2. 2023.

⁷⁰ Ibid., s. 56–58.

⁷¹ Viz směrnici Ministerstva vnitra MV-71070-8/OV-2020 ze dne 20. 5. 2020 k hygienicko-protiepidemickým opatřením v doplňovacích volbách do Senátu Parlamentu České republiky ve volebním obvodu č. 32 – Teplice, směrnici Ministerstva vnitra MV-94781-37/OV-2020 ze dne 10. 8. 2020, o zajištění prostředků pro aktivaci hygienicko-protiepidemických opatření ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky a ve volbách do zastupitelstev krajů vyhlášených na dny 2. a 3. října 2020 a směrnici Ministerstva vnitra MV-112374-11/OV-2021 ze dne 9. 9. 2021, o zajištění prostředků pro hygienicko-protiepidemická opatření ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky vyhlášených na dny 8. a 9. 10. 2021 a v některých dalších volbách.

⁷² Ustanovení § 24 odst. 5 a § 27 odst. 12 zákona č. 350/2020 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do zastupitelstev krajů a do Senátu v roce 2020, resp. § 24 odst. 5 a § 28 odst. 12 zákona č. 296/2021 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021 a o změně některých zákonů.

⁷³ FIŠAROVÁ, L., JÍROVEC, T. Organizace voleb v době pandemie. Volby do zastupitelstev krajů a do Senátu 2020. *Správní právo*. 2020, roč. 54, č. 3, s. 182–194, shrnují soudní přezkum podzimních voleb roku 2020.

pro ně zajistit možnost hlasování v podzimních volbách,⁷⁴ byla vláda nakonec na základě politické debaty nucena najít způsob, jak této potenciálně velké skupině voličů umožnit výkon volebního práva. Vláda navrhla jednorázově zavést zvláštní způsoby hlasování – hlasování u volebního stanoviště, hlasování při pobytovém zařízení a hlasování do zvláštní přenosné volební schránky.

Zvažována byla původně i možnost hlasování prostřednictvím zmocněnce. Ačkoli ústavní pořádek výslovně nevyžaduje osobní výkon volebního práva (ten stanoví až volební zákony), část doktríny ho považuje za součást přímosti volebního práva.⁷⁵ Hlasování prostřednictvím zmocněnce především nezaručuje, že odevzdaný hlas bude odpovídat vůli zastoupeného voliče, a vyžadovalo by striktní právní úpravu, aby se zabránilo zneužití.⁷⁶ Ověření podpisu zmocnitele by typicky vyžadovalo návštěvu např. CzechPOINTu, čímž se poněkud vytrácí smysl tohoto institutu jako ochrany před nákazou. Je tedy rozumné, že se vláda touto cestou nevydala.

Zvláštní způsoby hlasování byly zaváděny prostřednictvím ad hoc zákonů týkajících se jednotlivých voleb. Prvním byl zákon č. 350/2020 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do zastupitelstev krajů a do Senátu v roce 2020.⁷⁷ Druhým byl zákon č. 296/2021 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021 a o změně některých zákonů. Jeho použitelnost byla na rozdíl od prvního podmíněna tím, že dne 15. září 2021 bude trvat stav pandemické pohotovosti⁷⁸ nebo nouzový stav vyhlášený alespoň pro část území České republiky z důvodu ohrožení zdraví šířením onemocnění COVID-19.⁷⁹ Tato podmínka byla splněna, neboť trval stav pandemické pohotovosti.

Na jaře 2022 vypracovalo Ministerstvo vnitra návrh zákona upravujícího použití zvláštních způsobů hlasování v jakýchkoli volbách, bude-li dvacátý pátý den před prvním dnem voleb trvat stav pandemické pohotovosti nebo nouzový stav vyhlášený alespoň pro část území ČR z důvodu ohrožení zdraví šířením onemocnění COVID-19. Působnost připravovaného zákona doznávala ještě na vládní úrovni změn, a to jednak rozšířením na jakékoli infekční onemocnění a jednak zužováním okruhu voleb, na které měl dopadat. Vláda se ale nakonec

⁷⁴ Viz Lidé v karanténě nebudou volit. „Hlasování pro ně do voleb nelze zařadit,“ tvrdí Hamáček. *iROZHLAS* [online] 21. 7. 2020 [cit. 6. 4. 2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-volby-2020-karantena-cesko-v-cesku-jan-hamacek_2007201846_ako

⁷⁵ ANTOŠ, M. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 65–67 s dalšími odkazy. Opačně zejm. FILIP, J. Alternativní způsoby hlasování a jejich vliv na aktivitu voličů. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2007, roč. 15, č. 1, s. 8. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7193>

⁷⁶ Viz též Code of Good Practice in Electoral Matters, op. cit., s. 8–9, 21–22.

⁷⁷ Zrodu a aplikaci tohoto zákona se obecně věnovali FIŠAROVÁ, JÍROVEC, 2020, op. cit., s. 182–194, PECHÁČEK, P. Konání voleb v době pandemie – mezinárodní komparace. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.). *Ústavní právo a koronavirus*. Praha: Leges, 2021, s. 111–137 a MALÝ, M. Wahlen in Coronazeiten. In: LOHSE, E., DERKA, V., GRINC, J. (eds.). *Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragestellungen der COVID-Pandemie in Europa. Deutsch-tschechische Aspekte*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2022, s. 193–216.

⁷⁸ Viz původní znění § 1 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

⁷⁹ Ustanovení § 3 zákona č. 296/2021 Sb.

zřejmě vzhledem ke zlepšující se situaci rozhodla nezavádět zvláštní způsoby hlasování pro zářijové volby do obecních zastupitelstev a do Senátu.⁸⁰ Návrh byl přijat Parlamentem jako zákon č. 411/2022 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbě prezidenta republiky v roce 2023. Tento třetí zákon se tedy nakonec vztahoval pouze na volbu uvedenou v názvu, týkal se stejně jako oba předchozí pouze onemocnění COVID-19,⁸¹ ale na rozdíl od druhého zákona jeho použitelnost nezávisela na trvání nouzového stavu ani stavu pandemické pohotovosti.

Základním rysem právní úpravy ve všech třech zákonech bylo, že zvláštní způsoby hlasování směli využít v zásadě pouze voliči, na které by jinak dopadla překážka výkonu volebního práva v důsledku karantény, izolace, popř. uzavření pobytového zařízení z důvodu onemocnění COVID-19. Tito voliči zároveň nemohli využít běžný způsob hlasování.⁸² Zákon z roku 2021 (a po něm i zákon z roku 2022) rozšířil možnost hlasování v pobytovém zařízení i na osoby, které v tomto zařízení pracují či vykonávají službu v době hlasování,⁸³ a umožnil využít zvláštních způsobů hlasování i osobám, které se prokázaly pozitivním testem na přítomnost viru způsobujícího onemocnění COVID-19, i když nebyly v karanténě nebo izolaci.⁸⁴ Zvláštní způsoby hlasování se vztahovaly i na hlasování v místním či krajském referendu konaném společně s volbami.⁸⁵

Pro zvláštní způsoby hlasování zákony zřizovaly samostatné komise pro hlasování a sčítací komise s cílem oddělit celý proces od řádného způsobu hlasování. V roce 2020 byly komise pro hlasování tvořeny třemi vojáky v činné službě určenými Armádou ČR a zapisovatelem, kterého jmenoval ředitel krajského úřadu.⁸⁶ To byla významná a problematická odchylka od pravidla, že okrskové volební komise jsou tvořeny delegáty politických stran a hnutí, což by mělo skýtat záruku vzájemné kontroly.⁸⁷ Vzhledem k nízkému počtu komisí pro hlasování to ale nepředstavovalo zásadní zásah do organizace voleb⁸⁸ a ani návrh na neplatnost hlasování do zastupitelstva Ústeckého kraje, který se opíral mj. o tento argument, před

⁸⁰ Viz různé verze materiálu Návrhu zákona o zvláštních způsobech hlasování ve volbě prezidenta republiky v roce 2023, č. j. OVA 642/22. *VeKLEP* [online]. 2022 [cit. 1. 4. 2023]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCCTKVJB1>

⁸¹ S argumentem, že jiná infekční onemocnění by mohla představovat zvýšené riziko pro členy komisí pro hlasování. Viz důvodovou zprávu k návrhu zákona, sněmovní tisk č. 334 v 9. volebním období ze dne 2. 11. 2022, s. 14–15.

⁸² Ustanovení § 1 až 3 komentovaných zákonů.

⁸³ Ustanovení § 12 zákona č. 296/2021 Sb., § 11 zákona č. 411/2022 Sb.

⁸⁴ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 296/2021 Sb., § 3 odst. 2 zákona č. 411/2022 Sb.

⁸⁵ To byl případ 36 ze 48 místních referend konaných v letech 2020 a 2021. Viz Místní referenda. Tabulka hlášení. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2022 [cit. 1. 4. 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/mistni-referenda-tabulka-hlaseni.aspx>

⁸⁶ Ustanovení § 5 zákona č. 350/2020 Sb.

⁸⁷ PECHÁČEK, P. Konání voleb v době pandemie – mezinárodní komparace. In: ANTOŘ, WINTR, 2021, op. cit., s. 133. Zastoupení politických stran ve volebních komisích požaduje též Code of Good Practice in Electoral Matters, op. cit., s. 10.

⁸⁸ Např. v roce 2020 bylo zřízeno 78 těchto komisí (územně byly organizovány podle okresů s odchylkami v Praze, kde se na části území žádné volby nekonalý) ve srovnání s 13 998 „řádnými“ okrskovými volebními komisemi. FIŠAROVÁ, JÍROVEC, 2020, op. cit., s. 185, 189. Podle pravidla jedna komise na každý okres se v zásadě postupovalo i v dalších volbách.

soudem neuspěl.⁸⁹ Počínaje rokem 2021 již byly komise pro hlasování tvořeny pouze osobami jmenovanými ředitelem krajského úřadu, avšak nebylo stanoveno, že má jít o delegáty politických stran a hnutí.⁹⁰

Hlasování u volebního stanoviště spočívalo v hlasování z vozidla. Postup hlasování byl upraven jen velmi rámcově, zejména nebyla stanovena pravidla zaručující tajnost hlasování v případě, že více osob volilo ze stejného vozidla. Bylo pouze obecně stanoveno, že volič hlasuje osobně a zastoupení není přípustné.⁹¹ Zákony z roku 2021 a 2022 výslovně stanovily, že z jednoho vozidla může hlasovat více osob.⁹² Riziko dvojího hlasování bylo vyřešeno tím, že hlasování u volebního stanoviště probíhalo vždy již druhý den před prvním dnem voleb a údaje o voličích, kteří takto hlasovali, byly následně předány okrskovým volebním komisím. Hlasování při pobytovém zařízení, které bylo uzavřeno z důvodu ochrany před onemocněním COVID-19, mělo obdobná pravidla jako obecný institut hlasování voličů v pobytovém zařízení mimo okrsek, v jehož stálém seznamu jsou zapsáni, zmíněný v úvodu. Konalo se však pouze první den voleb a den předtím. Konečně hlasování do zvláštní přenosné volební schránky se podobalo obecnému institutu hlasování do přenosné volební schránky.

2.2.2 Hodnocení a úvahy de lege ferenda

Podle zveřejněných údajů⁹³ využilo některý ze zvláštních způsobů hlasování ve volbách v říjnu 2020 celkem 6 524 voličů, z toho 5 598 voličů v krajských volbách a v prvním kole senátních voleb a 926 voličů ve druhém kole senátních voleb. V obou případech jde zhruba o 0,20 % odevzdaných hlasů. Osob oprávněných k využití zvláštních způsobů hlasování bylo v té době evidováno zhruba 14 000.⁹⁴ Z toho vyplývá pro krajské volby a první kolo senátních voleb v tomto segmentu přibližná volební účast 40 %, která se výrazně neliší od celkové volební účasti 36,7 % v prvním kole senátních voleb a 37 % v krajských volbách. Ve volbách v říjnu 2021 bylo prostřednictvím zvláštních způsobů hlasování odevzdáno jen zhruba 2 700 hlasů (0,05 % z celkového počtu).⁹⁵ Ačkoli se zde nevěnujeme zkoumání dopadu pandemie na volební účast, je patrné, že celkově nedošlo k jejímu znatelnému poklesu. Účast v krajských volbách byla druhá nejvyšší v historii a ve sněmovních volbách nejvyšší od roku 1998.

Obecně lze zvláštní způsoby hlasování hodnotit jako adekvátní praktické řešení pro případy, kdy by překážka výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví dopadala

⁸⁹ Srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 11. 2020, č. j. 115 A 2/2020-41, zejm. bod 27.

⁹⁰ Ustanovení § 5 odst. 2 a 3 zákona č. 296/2021 Sb., § 4 odst. 2 a 3 zákona č. 411/2022 Sb.

⁹¹ Ustanovení § 7 odst. 6 zákona č. 350/2020 Sb., § 7 odst. 6 zákona č. 296/2021 Sb., § 6 odst. 6 zákona č. 411/2021 Sb.

⁹² Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 296/2021 Sb., § 10 odst. 1 zákona č. 411/2022 Sb.

⁹³ FIŠAROVÁ, JÍROVEC, 2020, op. cit., s. 182–194.

⁹⁴ Ibid., s. 189–191.

⁹⁵ Informace poskytnutá pracovníkem Ministerstva vnitra v rámci debaty na pracovním kulatém stole k dopadům COVID-19 na volby v České republice pořádaném na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dne 29. 6. 2022.

na neobvykle vysoký počet voličů. Z organizačních a ekonomických důvodů je zcela pochopitelné, že byly k dispozici v zásadě jen osobám, které by jinak nemohly volební právo vykonat. Jejich zavedení jako alternativy pro všechny voliče by bylo nákladné a zvýšilo by rizika spojená zejména s hlasováním u volebního stanoviště. Zvláštní způsoby hlasování také nebyly zaváděny pro mimořádné volby do zastupitelstev obcí vzhledem k jejich omezenému rozsahu.

„Prolomení“ překážky výkonu volebního práva umožněním zvláštních způsobů hlasování se zároveň nedotklo legitimních volebních censů (občanství, věk), nezasahovalo do pravidel výkonu volebního práva ostatními voliči ani jinak neporušovalo principy volebního práva nebo jiná práva ostatních voličů (např. ochranu zdraví). De lege ferenda si patrně lze představit poněkud podrobnější právní úpravu způsobu hlasování zaměřenou na co nejvyšší ochranu tajnosti hlasování a zajištění osobního výkonu volebního práva zejména v případě hlasování u volebního stanoviště,⁹⁶ avšak v proběhlých volbách nebyly v souvislosti se zvláštními způsoby hlasování hlášeny žádné praktické problémy. Za zmínku stojí snad jen dopad zvláštních způsobů hlasování na počítání lhůt odvozených od zahájení hlasování.⁹⁷ Odlišné termíny stanovené pro některé zvláštní způsoby hlasování přiléhaly ke dnům voleb natolik těsně, že se jejich zavedení z organizačních důvodů rovněž nejevilo jako problematické z hlediska rovných podmínek voleb.

Problematickou otázkou může být zavádění zvláštních způsobů hlasování ad hoc zákony pro jednotlivé volby. Zde je třeba zohlednit, že volby jsou svou povahou jednorázová událost konaná za určitých podmínek (např. epidemických), které se do dalších voleb mohou změnit. Jestliže zákonodárce pro konkrétní volby umožní nad rámec obecných pravidel hlasovat i voličům, na které by jinak dopadla překážka výkonu volebního práva, nelze to podle našeho názoru považovat bez dalšího za problematické z hlediska požadavku obecnosti zákona či stability volebních pravidel.

⁹⁶ Srov. PECHÁČEK, P. Konání voleb v době pandemie – mezinárodní komparace. In: ANTOŘ, WINTR, 2021, op. cit., s. 136.

⁹⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2021, č. j. Vol 102/2021-46. Otázkou bylo, zda lhůtu „do 48 hodin před zahájením voleb“ pro odvolání kandidáta z kandidátní listiny (§ 36 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky) počítat jako doposud ve vztahu k zahájení „řádného“ hlasování ve volebních místnostech na území České republiky v první den voleb (pátek ve 14 hodin), nebo ji vzhledem k zákonu č. 296/2021 Sb. odvozovat již od zahájení hlasování zvláštními způsoby (tj. již od středy v 8 hodin, kdy se zahajuje hlasování u volebního stanoviště). Podle názoru soudu musí voliči v okamžiku hlasování vědět, zda některý z kandidátů nebyl odvolán nebo se nevzdal kandidatury. Proto je třeba konec lhůty pro odvolání kandidáta odvodit již od okamžiku zahájení hlasování u volebního stanoviště. Soud zároveň argumentoval, že ačkoli se i hlasování v zahraničí zahajuje dříve než hlasování na území České republiky, ustanovení § 1 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky stanoví, že lhůty a vymezení volebních dnů nejsou dobou hlasování v zahraničí dotčeny. Zákon č. 296/2021 Sb. ale žádné podobné ustanovení neobsahuje, a proto mění okamžik „zahájení voleb“. Viz zejm. odst. 22, 28, 33 a 45 citovaného rozhodnutí. Patrně v návaznosti na to § 27 odst. 1 zákona č. 411/2022 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbě prezidenta republiky v roce 2023 stanovil, že lhůty a vymezení volebních dnů podle volebního zákona nejsou zvláštními způsoby hlasování dotčeny. Ačkoli tedy voliči mohli v lednu 2023 volit prezidenta republiky u volebního stanoviště již ve středu od 8 hodin, kandidáti se mohli podle § 27 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky ještě do čtvrtka do 14 hodin vzdát kandidatury. K hlasům odevzdaným pro takového kandidáta by se nepřihlíželo.

Nejsilnějším argumentem proti přijímání jednorázových zákonů je, že voliči nemají jistotu, zda pro určité volby budou zvláštní způsoby hlasování zavedeny a v jaké podobě, tedy zda bude konkrétní situace a odhadovaný počet dotčených osob podle přesvědčení zákonodárce vyžadovat jejich zavedení, nebo ne. To se ukázalo v roce 2022, kdy pro obecní a senátní volby nebyly zvláštní způsoby hlasování zavedeny, ale pro následující volbu prezidenta v rizikovějším lednovém termínu opět ano. O zavedení či nezavedení zvláštních způsobů hlasování bylo ale vždy jasno s dostatečným předstihem. Všechny tři zákony byly vyhlášeny nejméně čtyři týdny před prvním dnem voleb.⁹⁸ V základních rysech se navíc nelišily a navzájem nevykazovaly žádné nepředvídatelné či neodůvodněné rozdíly.

Zákonodárce by jistě mohl přijmout zobecněnou právní úpravu zvláštních způsobů hlasování použitelnou pro jakékoli budoucí volby, bylo by to ale spojeno s několika úskalími. Především by se muselo obecně vymezit, na jaké typy onemocnění se právní úprava použije, což vzhledem k nepředvídatelnosti budoucích pandemií nemusí být snadné. Také nemusí být účelné navázat použití zvláštních způsobů hlasování na trvání nouzového stavu (nebo v podstatě jednorázového stavu pandemické pohotovosti), jednak proto, že zvláštní způsoby hlasování byly nikoli nadbytečně zavedeny i pro volby, které se konaly mimo tyto stavy, jednak proto, že potřeba umožnit zvláštní způsoby hlasování by se nakonec mohla stát i politickým argumentem pro vyhlášení nouzového stavu, což by jistě nebylo vhodné. Dále by se nabízela například aktivace zvláštních způsobů hlasování rozhodnutím některého ústavního orgánu v předepsané lhůtě před začátkem hlasování, ale to by opět snižovalo předvídatelnost. I kdyby například v roce 2020 byla přijata obecná úprava, došlo by pravděpodobně před každými volbami k jejím mírným přizpůsobením, jako tomu bylo při přijímání nových ad hoc zákonů, popř. by mohla být obecná úprava kdykoli zrušena a později znovu zavedena. Materiálně by se tedy mnoho nezměnilo. V souvislosti s volbami do zastupitelstev obcí v roce 2022 je navíc třeba poznamenat, že právě v nich by bylo zavedení zvláštních způsobů hlasování organizačně nejsložitější vzhledem k obrovskému počtu volebních obvodů. Vyžadovalo by to mimo jiné zajistit u každé komise pro hlasování dostatek sad hlasovacích lístků pro všechny obce spadající do její územní působnosti.

Do budoucna podle našeho názoru lze v případě potřeby znovu přikročit k přijetí ad hoc zákona o zvláštních způsobech hlasování, který bude reagovat na aktuální situaci. Z hlediska stability a předvídatelnosti volebních pravidel v demokratickém právním státě je podstatné, aby byl takový zákon přijat s dostatečným předstihem před zahájením hlasování (záleží samozřejmě i na tom, kolik času zbývá do voleb v okamžiku vypuknutí epidemie) a aby se (pokud to bude racionální) držel již třikrát osvědčeného vzoru. Takto zřejmě uvažuje i vláda, neboť zvláštní způsoby hlasování ani jiné vazby na mimořádné stavy nezačlenila do navrhovaného zákona o správě voleb.⁹⁹

⁹⁸ Zákon č. 350/2020 Sb. byl přijat dne 20. 8. 2020, zhruba týden po předložení do Poslanecké sněmovny, a vyhlášen dne 24. 8. 2020, tedy zhruba šest týdnů před prvním dnem voleb, kterých se týkal. Zákon č. 296/2021 Sb. byl přijat dne 21. 7. 2021 a vyhlášen dne 13. 8. 2021, zhruba osm týdnů před prvním dnem voleb. Zákon č. 411/2022 Sb. byl přijat dne 1. 12. 2022 a vyhlášen 16. 12. 2023, tedy zhruba čtyři týdny před prvním kolem volby.

⁹⁹ Sněmovní tisk č. 379 v 9. volebním období.

2.3 Je překážka výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví v souladu s ústavním pořádkem?

Zvláštní způsoby hlasování představovaly výjimku z překážky výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví a umožnily dotčeným osobám hlasovat, byť za cenu dodatečných nákladů pro veřejnou moc. Lze si proto klást otázku, zda je tato překážka ústavně obhajitelná, jestliže bylo možné ji v případě onemocnění COVID-19 překonat. Obecně lze odpovědět, že karanténa nebo izolace je nařizována podle povahy infekčního onemocnění,¹⁰⁰ přičemž jednotlivá onemocnění se liší závažností, nakažlivostí, způsobem přenosu, možnostmi jeho prevence a potřebnými režimy karantény či izolace, a tedy i případnými náklady na umožnění hlasování. Za normálního stavu (tj. mimo epidemii onemocnění COVID-19) tato překážka také patrně dopadá na velmi omezený počet osob. Konkrétní údaje ale nejsou autorům k dispozici. Pokud by zákonodárce usiloval o rozpracování její právní úpravy v kombinaci s rozšířením zvláštních způsobů hlasování, bylo by patrně možné omezit překážku tak, aby se nevztahovala na onemocnění srovnatelná s COVID-19 nebo méně závažná. Zda by bylo takové vymezení možné, účelné a hospodárné z hlediska počtu dotčených osob, je ale mimo odbornost autorů tohoto textu.

Problémem současné úpravy překážky ale může být její neurčitost. Ve volebních zákonech je formulována obecně, takže není zřejmé, které konkrétní instituty mají za následek její vznik. To mají vyjasnit poznámky pod čarou odkazující na ustanovení již zrušeného zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Zákon o volbách do Parlamentu a zákony o volbách do zastupitelstev obcí a krajů odkazují jednak na plošná opatření omezující pohyb a styk osob při epidemii a nebezpečí jejího vzniku podle § 5 odst. 2 písm. b) a jednak na individuální izolaci nebo karanténu upravenou v § 9 odst. 4 písm. a). Zákon o volbách do Evropského parlamentu odkazuje pouze na druhé uvedené ustanovení. Těmto ustanovením v současnosti odpovídá § 69 odst. 1 písm. b), resp. § 64 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví.¹⁰¹ První ustanovení umožňuje zejména stanovit zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, ale také uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče. Druhé ustanovení stanoví povinnost fyzické osoby, která onemocněla infekčním onemocněním nebo je podezřelá z nákazy, podrobit se podle povahy infekčního onemocnění mj. izolaci nebo karanténním opatřením. Nejnovější zákon o volbě prezidenta odkazuje pouze obecně na zákon o ochraně veřejného zdraví a dále též na zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách.¹⁰²

Vymežíme-li si případy vzniku překážky takto, shledáme, že zvláštní způsoby hlasování byly určeny pro případy individuální izolace či karantény a uzavření pobytového zařízení.

¹⁰⁰ Viz ustanovení § 64 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a dále § 3 vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 306/2012 Sb., o podmínkách předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění a o hygienických požadavcích na provoz zdravotnických zařízení a ústavů sociální péče. Tato vyhláška obsahuje mj. seznam infekčních onemocnění, při nichž se nařizuje izolace ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče.

¹⁰¹ Viz též ustanovení § 2 odst. 5 až 7 a § 45 odst. 3 téhož zákona.

¹⁰² V něm patrně připadá v úvahu ustanovení § 39, které se týká omezení svobody pohybu hospitalizované osoby.

Opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví nebyla v době pandemie k omezení práva volit výslovně ani implicitně použita. Teoreticky by ale použita být mohla, což by v případě příliš plošných opatření dopadajících na velký počet osob mohlo narušovat princip všeobecnosti volebního práva. S tím souvisí otázka, jak široce může být vymezena osoba podezřelá z nákazy, resp. ohnisko nákazy¹⁰³ (a tím i působnost mimořádného opatření), zejména zda může být ohniskem nákazy ve smyslu uvedeného ustanovení i celá Česká republika, o což se právě ve vztahu k onemocnění COVID-19 vedly spory. Nejvyšší správní soud nevyločil, že by taková situace mohla nastat, avšak v konkrétních případech neshledal, že by Ministerstvo zdravotnictví, popř. jiné správní orgány prokázaly, že nastala. Nepostačuje pouhá notorieta, že probíhá celosvětová pandemie onemocnění COVID-19.¹⁰⁴ Především by tedy mělo platit, že čím šířeji bude vymezeno ohnisko nákazy a okruh osob podezřelých z nákazy, tím důkladnější musí být odůvodnění mimořádného opatření.¹⁰⁵ Plošné omezení práva volit u značného počtu osob by ale nebylo slučitelné s principem všeobecnosti volebního práva. Pokud by se skutečně jednalo o natolik závažné a masivně se šířící onemocnění, byl by to spíše důvod k vyhlášení nouzového stavu a k odkladu voleb. Alternativně by bylo možné i vzhledem k dosavadní praxi tvrdit, že překážku lze ústavně konformně spojovat pouze s individuálně nařízenou karanténou či izolací, popř. s uzavřením pobytového zařízení, a nikoli s plošnějšími opatřeními.

K vyjasnění této otázky nepřispívá návrh zákona o správě voleb¹⁰⁶, který v § 3 při formulaci této překážky pouze přebírá znění dosavadních volebních zákonů, ale na rozdíl od nich už ani v poznámce pod čarou neodkazuje na právní úpravu konkrétních institutů, které jsou tím míněny. Ani důvodová zpráva se této otázce nevěnuje. Meze základního práva by ale měly být ze zákona jasně seznatelné a volič by měl mít právní jistotu, zda u něj překážka výkonu volebního práva vznikla a trvá, nebo nikoli. Volební zákony by v tomto směru měly být zpřesněny. Souvisejícím problémem je i spolehlivý způsob oznámení vzniku překážky voliči, vzhledem k možným chybám například při oznamování formou SMS.¹⁰⁷

Zákony o zvláštních způsobech hlasování předešly možným problémům při aplikaci překážky výkonu volebního práva v případě onemocnění COVID-19 svým přesným a k voličům vstřícným vymezením podmínek pro použití těchto způsobů (zejména možnost hlasovat po předložení pozitivního testu bez ohledu na formální nařízení karantény či izolace v letech 2021 a 2023). Obecný problém možné protiústavní neurčitosti právní úpravy překážky ale přetrvává.

¹⁰³ Viz ustanovení § 2 odst. 7 písm. a) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví.

¹⁰⁴ Viz zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2022, č. j. 4 Ao 3/2021-187, a tam rekapitulovaná judikatura. Ve prospěch restriktivního výkladu § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví vylučujícím „plošná opatření“ se vyjadřuje i WINTR, J. Závěr. In: KYSELA, ŘEPA a kol., 2022, op. cit., s. 261–262.

¹⁰⁵ Srov. též KRÝSA, I. Komentář k § 69. In: KRÝSA, I., KRÝSOVÁ, Z. *Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář*. [Systém ASPI, stav k 1. 1. 2022]. Wolters Kluwer [cit. 6. 4. 2023]: „Lze v této souvislosti oprávněně požadovat odůvodnění tím preciznější a komplexnější, čím je ohnisko nákazy vymezeno šířeji a čím více v důsledku toho zasahuje do práv a svobod většího počtu osob.“

¹⁰⁶ Sněmovní tisk č. 379 v 9. volebním období.

¹⁰⁷ Viz ustanovení § 8a zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 39/2022 Sb.

2.4 Distanční způsoby hlasování jako varianta pro mimořádné situace?

Pandemie celosvětově posílila hlasy volající po zavedení distančních způsobů hlasování.¹⁰⁸ Pod časovým tlakem ale logicky byla přijímána především taková řešení, která byla ústavně a politicky neproblematická a mohla být zavedena rychle. Korespondenční ani internetové hlasování nebylo v této souvislosti v České republice zvažováno, ostatně jeho zavedení jen pro voliče v karanténě či izolaci by z hlediska nákladů patrně nedávalo smysl. Pokud by ale bylo korespondenční, a především internetové hlasování zavedeno obecně, nebo alespoň pro skupiny voličů, jimž může usnadnit, nebo dokonce fakticky umožnit hlasování¹⁰⁹, mělo by to právě v případě zdravotních hrozeb své nepopíratelné výhody.¹¹⁰

Politická debata o distančních způsobech hlasování v České republice dosud nevyústila v jejich zavedení.¹¹¹ Pokud by bylo zavedeno například zvažované korespondenční hlasování pro voliče v zahraničí, bylo by patrně možné operativně zpřístupnit tento způsob hlasování v omezené míře i jiným voličům, zejména těm, na které by dopadala překážka výkonu volebního práva. Praktickým problémem samozřejmě je využitelnost korespondenčního hlasování v případech, kdy se překážka u voliče vyskytne jen krátce přede dnem voleb. Z tohoto hlediska se stávající zvláštní způsoby hlasování jeví jako vhodnější. Z hlediska ochrany veřejného zdraví by korespondenční hlasování patrně mělo větší smysl, pokud by bylo

¹⁰⁸ Viz např. BRETTTHAUER, S. Online-Wahlen zu Parlamenten als modernes Instrument demokratischer Partizipation in Zeiten von Pandemie und Digitalisierung. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. 2021, roč. 104, č. 1, s. 3–33. DOI: <https://doi.org/10.5771/2193-7869-2021-1-3>

¹⁰⁹ Např. voliči nacházející se ve zdravotnických zařízeních, ve věznicích, vojáci ve službě, voliči v zahraničí. Viz ANTOŠ, M. Internetové hlasování a jeho kolize s ústavními principy volebního práva. *Správní právo*. 2013, roč. XLVI, č. 3, s. 140–154. Pokud jde o korespondenční hlasování, např. ve Spojeném království tuto možnost využívají zejména osoby, pro které je cesta do volební místnosti spojena s vyššími náklady, jako jsou voliči staršího věku nebo horšího zdravotního stavu. TOWNSLEY, J., TURNBULL-DUGARTE, S. J., TRUMM, S., MILAZZO, C. Who Votes by Post: Understanding the Drivers of Postal Voting in the 2019 British General Election. *Parliamentary Affairs*. 2023, roč. 76, č. 1, s. 43–61. DOI: <https://doi.org/10.1093/pa/gsab049>

¹¹⁰ Například v bavorských obecních volbách v březnu 2020 došlo ke změně způsobu hlasování během čtrnácti dnů mezi prvním a druhým kolem voleb. Původně fakultativní korespondenční hlasování se stalo jediným možným způsobem odevzdání hlasu. Volební místnosti byly při druhém kole uzavřeny a všem voličům byly předem doručeny hlasovací lístky a obálky. Tento případ vykazuje zajímavé paralely s odkladem doplňovacích voleb do Senátu. Nejprve totiž bylo vylučně korespondenční hlasování zavedeno opatřením obecné povahy přijatým na základě velmi obecného ustanovení zákona o ochraně před nakažlivými onemocněními, které nebylo zamýšleno jako kompetence umožňující též zásahy do voleb. Vzhledem ke kritice tohoto postupu jako protiprávního prolomení volebního zákona byl nakonec těsně před druhým kolem voleb odpovídajícím způsobem změněn příslušný volební zákon. LINDNER, J. F. Wahlen in Zeiten von Corona Teil 2: Infektionsschutzrecht bricht doch Wahlrecht? *Verfassungsblog* [online]. 25. 3. 2020 [cit. 6. 4. 2023]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/wahlen-in-zeiten-von-corona-teil-2/>

¹¹¹ V současném volebním období Poslanecké sněmovny byl předložen senátní návrh zákona zavádějícího korespondenční hlasování pro voliče v zahraničí ve volbách do Poslanecké sněmovny a ve volbě prezidenta republiky (sněmovní tisk č. 39 v 9. volebním období). U návrhu dosud neproběhlo ani první čtení. Stanovisko vlády k němu je negativní, s obecným odůvodněním, že návrh nezajišťuje dodržení ústavních zásad volebního práva. Vlastní návrh vláda dosud nepředložila, ačkoli je zavedení korespondenčního hlasování ze zahraničí součástí jejího programového prohlášení. Viz též OCHODKOVÁ, K. Konečně korespondenčně? *Bulletin lidských práv*. Brno: Centrum pro lidská práva a demokracii, 2022, roč. XIV, č. 5, s. 26–27.

umožněno všem voličům.¹¹² Ještě efektivnější by samozřejmě bylo internetové hlasování. Jeho zavedení by rovněž vyžadovalo nové posouzení přiměřenosti překážky výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví, protože přinejmenším v případě některých onemocnění bude možné tímto způsobem zdravotní riziko eliminovat. V úvahách o distančních způsobech hlasování jsou jistě i závažnější argumenty, než je ochrana veřejného zdraví v případě epidemii¹¹³, ale i toto hledisko by mělo být do debaty zahrnuto, zejména s ohledem na studie, které kvantitativně zkoumaly vliv onemocnění COVID-19 na volební účast a vliv hlasování ve volebních místnostech na šíření tohoto onemocnění.¹¹⁴

2.5 Dílčí závěr

Opatření usnadňující výkon volebního práva v letech 2020 až 2023 naplnila svůj legitimní účel a nevyvolala zásadní ústavněprávní ani politické kontroverze. Vzhledem k nakonec poměrně nízkému počtu voličů, kteří mohli využít zvláštních způsobů hlasování, by bylo možné namítnout, že jejich zavedení nebylo nezbytné pro zajištění legitimacy voleb jako takových. Toto by ale neměl být argument proti jejich zavádění v případných budoucích epidemiích, protože vývoj šíření infekčních onemocnění, a tedy i počtu voličů, kteří jimi budou přede dnem hlasování zasaženi, je do značné míry nepředvídatelný, a umožnění bezpečného výkonu volebního práva by mělo být v demokratickém právním státě prioritou i za ztížených okolností.

Nabytá zkušenost zároveň otevřela některé otázky trvalejšího charakteru. Zejména problém určitosti zákonné úpravy překážky výkonu volebního práva z důvodu ochrany veřejného zdraví a jejího vzniku v konkrétních případech zasluhuje pozornost zákonodárce. Při ad hoc zavádění zvláštních způsobů hlasování je třeba si uvědomovat relevantní ústavní limity a postupovat předvídatelně a včas.

Závěr

Celkově se domníváme, že Česká republika jako demokratický právní stát v obtížné situaci způsobené onemocněním COVID-19 v oblasti voleb obstála. Prvotní „přešlap“ v případě doplňovacích voleb do Senátu byl napraven a poté se státní moc snažila umožnit občanům

¹¹² Impulsem pro zavedení korespondenčního hlasování v ČR by mohl být vývoj společných pravidel voleb do Evropského parlamentu. V květnu 2022 předložil Evropský parlament návrh reformy těchto pravidel, který mimo jiné požaduje, aby členské státy umožnily korespondenční hlasování všem svým občanům (tedy nejen těm, kteří se nacházejí ve třetí zemi nebo v jiném členském státě EU). Pokud by byla taková právní úprava přijata, patrně by se projevil spillover efekt a vystupňoval by se tlak na zavedení možnosti korespondenčního hlasování pro vnitrostátní volby. Přijetí návrhu Evropského parlamentu v předložené podobě je ale značně nepravděpodobné, neboť vyžaduje jednomyslné rozhodnutí Rady. Viz čl. 8 návrhu nařízení Rady o volbě poslanců Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, o zrušení rozhodnutí Rady 76/787/ESUO, EHS, Euratom a o aktu o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách připojeném k tomuto rozhodnutí. Návrh je přílohou legislativního usnesení legislativního usnesení Evropského parlamentu ze dne 3. května 2022 o návrhu nařízení Rady o volbě poslanců Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, kterým se ruší rozhodnutí Rady (76/787/ESUO, EHS, Euratom) a Akt o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách připojený k tomuto rozhodnutí, P9_TA(2022)0129.

¹¹³ ANTOS, 2013, op. cit., s. 140–154.

¹¹⁴ Viz literaturu citovanou v úvodu.

výkon volebního práva a snížit zdravotní riziko spojené s volbami. Jak jsme se ale pokusili ukázat, právní úprava konání voleb za mimořádných situací (nejen pandemického charakteru), jakož i některé související obecné instituty vykazují problémy, které by bylo vhodné vyřešit. Zatím se bohužel zdá, že pandemie COVID-19 se nestala impulsem pro koncepční změny volebních pravidel, neboť návrh zákona o správě voleb se právní úpravě jakýchkoli mimořádných situací vyhýbá. Zákodárce by se ale neměl uspokojit tím, že pandemie odezněla, popř. se nebezpečnost onemocnění COVID-19 výrazně snížila. Naopak by měl získané zkušenosti a odhalené problémy využít ke změnám příslušných zákonů, aby byl právní řád na budoucí mimořádné situace lépe připraven a předešlo se právnímu chaosu.