

## AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

### Volební judikatura 2006 – podnět k vývoji volebního soudnictví\*

Jan Filip\*\*

#### 1. ÚVODEM

Napsání aktuality pro toto číslo časopisu představovalo určitý problém. Nikoli proto, že by nebylo o čem psát. Právě naopak. Náš politický povolební vývoj přinesl tolik podnětů, že jsem mohl skončit jako pověstný Buridanův osel, když se nabízela problematika jmenování vlády bez pověstných 101 podpisů, ustavující schůze Poslanecké sněmovny, zákaz výkonu mandátu v zastupitelstvu v důsledku trestu zákazu činnosti atd. Nakonec jsem se rozhodl pro téma, které přece jen nabízelo možnost určitých závěrů. Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006 nepřinesly jen složitý výsledek, se kterým si nyní vedení politických stran snaží poradit, ale také množství volebních stížností, se kterými se Nejvyšší správní soud (NSS) vypořádal vcelku s přehledem. Současně jeho 70 rozhodnutí<sup>1</sup> obsahuje nejen

ukázky toho, co přináší život, za kterým obvykle šedivá teorie pokulhává, ale také řadu podnětů k hodnocení ústavní a zejména zákonné úpravy našeho volebního soudnictví.

V této oblasti se objevuje určitý stereotyp. Soudní rozhodnutí ve volebních věcech často nastolí otázky, které se dostanou na titulní stránky novin a do hlavních bodů televizního a rozhlasového zpravodajství. S železnou pravidelností se v této souvislosti rovněž poukazuje na potřebu zdokonalení této úpravy, nicméně stejně tak se věc železnou pravidelností po čase problémy uloží *ad acta* nejen pro média, nýbrž i pro legislativní útvary, zejména však pro politiky. To je známý případ série volebních kauz z prvních senátních voleb v roce 1996, z nichž řada skončila až u Ústavního soudu.<sup>2</sup> Obdobně se na potřebu změn ústavní a zákonné úpravy volebního soudnictví poukazovalo v případě

\* Tento příspěvek byl zpracován v rámci výzkumného závěru „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“.

\*\* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> Usnesení sp. zn. Vol 2/2006 až Vol 71/2006.

<sup>2</sup> Viz podněty obsažené v nálezech č. 103 až 111 ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 6.

posuzování platnosti volby senátorky D. Lastovecké v roce 1998.<sup>3</sup> Dosud největší „žeň“ podnětů přinesla ještě nezapomenutá kauza Nádvořník ze senátních voleb z roku 2004, kdy Ústavní soud zrušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>4</sup> a vyslovil řadu závěrů k nové úpravě volebního soudnictví.

Ústavní soud se v nálezu č. 140/2005 Sb. musel vypořádat s problematickou procesní úpravou,<sup>5</sup> současně odůvodnění nálezu využil k tomu, že poukázal na další nedostatky právní úpravy volebního soudnictví. Tento moment je v tomto nálezu dosud přehlížen. Pokud bych se pokusil o přehled legislativních námětů, kterými odůvodnění téměř oplývá, možno uvést, že v nálezu Ústavního soudu bylo poukázáno na následující problémy a jsou v něm obsaženy tyto podněty:

- právní úprava volební kampaně,
- nová koncepce dohledu nad průběhem voleb,
- zavedení zvláštního urychleného řízení ve volebních věcech,
- právní úprava speciálních volebních přestupků,
- vyjasnění povahy institutu ověřování voleb a jeho možného procesněprávního a hmotněprávního vymezení ve vztahu k přezkumu platnosti voleb,
- zjednodušení soustavy orgánů, které by měly v těchto otázkách rozhodovat,
- vymezení kompetence rozhodovat ve volebních věcech s konečnou platností,
- vymezení důvodů pro zrušení výsledku voleb, vymezení stádia, od kterého se má volební řízení opakovat,
- vymezení okamžiku pro vyhlášení opakovaných voleb prezidentem republiky.<sup>6</sup>

Ve srovnání s tímto nálezem sice 70 rozhodnutí NSS výslovně problematiku volebního soudnictví neotevřívá, nicméně řadu podnětů a zajímavých řešení rovněž přináší. To, že NSS se tolik na úpravu volebního soudnictví nezaměřuje, je pochopitelné. Hlavní problémy spočívají v překonané a nepřesné ústavní úpravě

a její špatné provázanosti s pozdější úpravou v jednacích řádech sněmoven, volebních zákonech a soudním řádu správním. To však není problémem, se kterým by se ve větším rozsahu musel potýkat NSS, neboť to je především problémem Ústavního soudu. Přesto v řadě volebních usnesení NSS z června a července 2006 nalézáme nové podněty nebo se obnovují problémy z minulosti. Nebude tak od věci provést první předběžnou bilanci volební judikatury NSS i s rizikem, že nebude vyčerpávající.<sup>7</sup>

## 2. STRUČNÝ PŘEHLED JUDIKÁTŮ NSS

Základním problémem úpravy volebního soudnictví je určení a uznání role voličů, kteří při volbách nejsou pasivními diváky nějakého utkání, jak si někteří jejich samozvaní ochránci vytrvale myslí. Je obdivuhodné, jak přezívá představa minulého režimu, že musíme vybírat ty nejlepší z nás a že by to soudy měly paternalisticky zajišťovat. Dnes jsou naopak voliči spolu s kandidáty hlavními aktéry, kteří rozhodují o tom, kdo bude zvolen, kdo je podle jejich názoru nejvhodnějším kandidátem.<sup>8</sup> Proto mají ve volbách rozhodovat právě oni ve volebních místnostech, a ne advokáti v soudních síních. Především voliči by měli rozhodnout, který z kandidátů má být zvolen i z hlediska toho, jak hraje fěr ve volebním boji a co jim může přinést. Jejich hlasovací akt je příkladem nejvyššího stupně uvážení v právu. Je třeba již na tomto místě konstatovat, že oproti rozhodnutí z roku 2004 v kauze Nádvořník v tomto směru NSS vystupoval zcela korektně a v intencích nálezu č. 140/2005 Sb. takto naprostou většinu návrhů rozhodl.

Výhodou NSS bylo, že řada podání již byla avizována předem, popř. se dalo očekávat, že se určité otázky stanou předmětem rozhodování. To platí s železnou pravidelností o námitkách proti nevyváženosti rozhlasového a zejména televizního vysílání, k možnostem tzv. malých stran ve volební kampani a z hlediska jejich nedostatečného financování, k vedení volební kam-

<sup>3</sup> Blíže k tomu FILIP, J.: Poznámky k nálezu Ústavního soudu ve věci ověření mandátu D. Lastovecké. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1999, č. 1, s. 1–11; ŠMÍČEK, VOJTĚCH. Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1999, č. 1, s. 11–21.

<sup>4</sup> Souhlasně k rozhodnutí NSS a kriticky k nálezu Ústavního soudu zejména ŠMÍČEK, V.: Volební nález Ústavního soudu. Právní rozhledy, roč. 2005, č. 10, s. 359–365.

<sup>5</sup> Ani v tomto případě Ústavní soud jasně neřekl, proti čemu má opravný prostředek směřovat. Podle mého názoru to má být usnesení příslušné komory. Problém je ovšem v tom, že rozhodnutí o platnosti voleb a rozhodnutí o ověření volby mohou být chápána jako obsahově odlišné právní akty. Platilo, že „*verifikace volby poslance jest povahou svojí osvědčením, že v osobě zvoleného splněny jsou podmínky volitelnosti jeho a že není důvodů, které by jej z volitelnosti vylučovaly.*“ Srov. Sběrka zásadních rozhodnutí a usnesení volebního soudu. III. díl, Praha 1925, usn. č. 119, s. 52. NSS však rozhodně volby neověřuje v tradičním chápání tohoto pojmu parlamentního práva.

<sup>6</sup> Podrobněji jsou tyto podněty rozebírány ve stati FILIP, J.: Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 6, s. 1–5.

<sup>7</sup> Poslední věci rozhodl NSS až 4. 7. 2006, tedy ve stanovené lhůtě, což třeba ocenit jako ukázkou dobré připravenosti a organizace práce v jinak často pro pomalost kritizovaném soudnictví v ČR.

<sup>8</sup> Svou právní povahou a právními vlastnostmi se proto volební rozhodnutí dosti liší od soudního rozsudku nebo správního aktu. Tomu by mělo odpovídat i zaměření volebního soudnictví.

paně jednotlivými kandidujícími politickými stranami. Pochopitelně letošní volby přinesly i podněty nečekané. Jestliže však vystoupení ředitele Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu plukovníka Kubiceho a zpřístupnění údajů jeho tajné zprávy mohlo představovat značný problém, jiné nečekané návrhy a stížnosti nepředstavovaly pro NSS žádný podstatný problém.<sup>9</sup> Jako celek volební judikatura NSS představuje určitý vzorek názorů na volby a je odrazem úrovně právní kultury. Je až děsivé, jaký vliv mají sdělovací prostředky na názory veřejnosti. Některé návrhy na vyslovení neplatnosti voleb tak téměř připomínaly známé dopisy pracovních kolektivů z dob minulého režimu.

### 3. VOLEBNĚ SOUDNÍ KOMPETENCE NSS

#### 3.1. K VYMEZENÍ VOLEBNĚ SOUDNÍ KOMPETENCE NSS

Základní problém, se kterým se musel NSS vypořádat téměř v každém letošním rozhodnutí, nespočíval v soudním řádu správním (ten si konečně připravovali sami jeho budoucí soudci), ale v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZVP“). Novela ZVP (zákon č. 204/2000 Sb.) totiž vložila nové ustanovení § 87 odst. 1, podle kterého „podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována“. Podle § 87 odst. 5 to konkrétně znamená, že „návrh na neplatnost volby kandidáta může podat navrhovatel, má-li zato, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek

volby tohoto kandidáta.“ V této souvislosti se musel NSS vypořádat s výkladem tohoto ustanovení, které je formulováno značně problematičtě.<sup>10</sup>

Problém spočívá v tom, že v parlamentním právu se platnost volby kandidáta chápe jako dřívější ověření voleb. Jisté nejde o klíčovou otázku našeho parlamentního zřízení,<sup>11</sup> dořešena by však být měla, neboť pohled do historie ukazuje, jak klikatě se tento pojem vyvíjel ve vazbě na ověřování voleb. Původně byl význam pojmu ověřování daleko širší, zejména uplatňoval-li se francouzský a belgický model,<sup>12</sup> kde o ověření rozhodoval jen parlament. V našich podmínkách byla v roce 1920 po špatných zkušenostech z dob monarchie<sup>13</sup> zvolena anglická cesta soudního přezkumu. Volební soud měl rozhodovat mimo jiné jednak o stížnostech do voleb do Národního shromáždění (na návrh), jednak zkoumat a ověřovat volby členů Národního shromáždění (z úřední povinnosti). Po zrušení volebního soudu tyto kompetence přešly v roce 1946 na Ústavodárné národní shromáždění, v roce 1948 se rozdvojily mezi předsednictvo (platnost voleb) a Národní shromáždění (ověřování). Následně se již hovořilo jen o ověřování voleb příslušným zastupitelským sborem.<sup>14</sup> Odtud pochází náš dnešní problém, neboť přezkum platnosti voleb (na návrh s výsledkem *rei iudicatae*) a ověřování voleb (*ex offio* s možností obnovy řízení) se v systému vlády shromáždění spojilo do jedné věci, ačkoli jde o věci svou povahou odlišné. Volební stížnost proti vydání osvědčení o zvolení (tzv. certifikát pro vstup z dob monarchie) byla v roce 1990 pojata jako předběžné soudní projednání věci (stanovisko Nejvyššího soudu ve formě dobrozdání), o které pak v rámci ověření volby definitivně rozhodne sněmovna FS nebo národní rada. Domnívám se, že nastal okamžik opět označit věci pravými jmény. Usnází-li se sněmovna na platnosti volby, je to původní ověřování voleb jednotlivých poslanců ve výše uvedeném významu nebo ne?<sup>15</sup>

<sup>9</sup> NSS se tak musel vypořádat např. s návrhem na zneplatnění voleb do Poslanecké sněmovny proto, že volební komise konala nezákonně v souvislosti s přejmenováním jedné ulice jménem jednoho prezidenta namísto jména prezidenta jiného (sp. zn. Vol. 2/2006) nebo že volební kampaň ovlivňuje fakt, že není samostatná Moravská televize (sp. zn. Vol. 34/2006). Stejně tak nebylo problémem rozhodnout o neplatnosti voleb proto, že politické strany vystupovaly s chybnou energetickou politikou, když kolapsu může podle navrhovatele zabránit pouze výstavba „univerzálního zimního domu, ze zákona Božského“, což opřel o svůj překlad Bible (sp. zn. Vol. 20/2006). Rovněž tak návrhy, které se opíraly jen o to, že kandidáti jako ministři nereagovali dostatečně na korespondenci navrhovatele (Vol. 38/2006 – neplatnost volby M. Šimonovského).

<sup>10</sup> Pokud si jako zpravodaj Legislativní rady k tomu zákonu ještě vzpomínám, na tuto otázku nezbyl při jednání čas, navíc se vycházelo z toho, že právě dohodnutý tzv. toleranční patent mezi ODS a ČSSD zcela návrh změnil.

<sup>11</sup> Na rozdíl od Francie, kde jak známo, vedl v roce 1789 spor o to, kdo ověří mandáty zástupců zvolených do Generálních stavů až k oddělení třetího stavu, vytvoření Národního shromáždění a konečně k vypuknutí revoluce.

<sup>12</sup> Viz hlava I. oddíl V. Ústavy Francie 1791 a čl. 34 Ústavy Belgie 1831.

<sup>13</sup> Tehdy se názorně projevovala tyranie většiny, která mohla neověřit opoziční mandáty. G. Jellinek to ve své průkopnické práci *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*. Wien 1885, s. 3 označil termínem „parlamentní bezpráví“ (parlamentarisches Unrecht).

<sup>14</sup> Soudní kontrola byla ponechána pouze pro oblast námitkového řízení ve věcech seznamu voličů. S ohledem na fasádou povahu tehdejších voleb to bylo bez významu.

<sup>15</sup> Nyní se Poslanecká sněmovna usnesla, že „bere na vědomí informaci mandátového a imunitního výboru o ověření platnosti volby poslanců.“ Mandátový a imunitní výbor na ustavující schůzi 27. 6. 2006 konstatoval, že „všichni poslanci Poslanecké sněmovny jsou právoplatně zvoleni. Vzhledem k tomu, že rovněž všichni poslanci podepsali a odevzdali čestné prohlášení, z něhož vyplývá, že nikdo z nich nezastává funkce neslučitelné s výkonem poslaneckého mandátu, nebrání nám nic v tom, aby Poslanecká sněmovna pracovala ve stávajícím složení.“

### 3.2. CO MŮŽE BÝT PŘEDMĚTEM ŘÍZENÍ

NSS se postavil na stanovisko, že jde o přezkum platnosti volebního procesu jako takového, nikoli jen podmínek zvolení kandidáta, přičemž občan zapsaný do seznamu voličů<sup>16</sup> nemůže napadnout platnost voleb do Poslanecké sněmovny vcelku, nýbrž jen platnost volby jednotlivých kandidátů ve volebním kraji, kde byl zapsán ve stálém seznamu voličů.<sup>17</sup> Tím narazil na jeden ze základních problémů našeho volebního soudnictví, na který je třeba v této souvislosti upozornit.<sup>18</sup> NSS proto postupoval tak, že návrh na neplatnost voleb do celé Poslanecké sněmovny posoudil podle povahy a smyslu podání jako návrh na neplatnost volby jednotlivých kandidátů ve volebním kraji, kde byl návrhovač jako volič zapsán do seznamu voličů ve volebním okrsku.<sup>19</sup> Zde byl návrh meritorně posouzen jako podaný aktivně legitimovaným subjektem a obvykle zamítnut jako nedůvodný z důvodů uvedených sub 5 (viz níže). Zbývající část návrhu NSS posuzoval důsledně jako návrh na vyslovení neplatnosti volby kandidátů ve zbývajících volebních krajích. Tuto část návrhu pak odmítal podle § 46 odst. 1 písm. c) jako návrh podaný neoprávněnou osobou.

Ve vztahu k obdobným návrhům politických stran a hnutí zaujal NSS podstatně jiné stanovisko. Vyvodil je jednak z textu § 87 odst. 1 ZVP, jednak z ústavní pozice politických stran jako takových. Ani politická strana tak nemůže napadnout platnost voleb do Poslanecké sněmovny, neboť tuto možnost ZVP nezná. Protože však kandiduje obvykle v rámci celé republiky (v roce 2006 byly výjimky z tohoto pravidla), může napadnout zvolení jednotlivých kandidátů ve všech volebních krajích, kde byla její kandidátní listina zaregistrována.

Na místě je v této souvislosti otázka, jak by NSS postupoval, kdyby se dalo dohromady 14 voličů z jed-

notlivých 14 volebních krajů, kteří by napadli zvolení všech kandidátů vždy jen ve svém volebním kraji, jinak by však svou argumentaci opřeli o naprosto stejné důvody.<sup>20</sup> V takovém případě bych nevyklučoval možnost spojení těchto návrhů a postup stejný, jako kdyby jej podala politická strana. Otázkou téměř filosofického charakteru však i v takovém případě nadále zůstává, zda je napadením volby každého jednotlivého kandidáta srovnatelné s napadením voleb jako takových. Tuto otázku ponechal NSS stranou.

### 3.3. VOLBY NELZE V JEDNOTLIVÝCH KRAJÍCH OPAKOVAT

Dalším problémem, který musel jako nutný důsledek svého výkladu § 87 odst. 1 ZVP tento soud řešit, byla otázka, jaký důsledek by mělo případné vyslovení neplatnosti zvolení jednotlivých kandidátů v kraji. Zde se NSS postavil na správné stanovisko, podle kterého ZVP neumožňuje z tohoto důvodu opakovat volby pro tento kraj. Je otázkou (tu si NSS ovšem nepoložil, protože to nebylo třeba), zda by to bylo možné ve výše uvedeném hypotetickém případě, kdyby vyhověl návrhu na neplatnost volby kandidátů ve všech 14 krajích. Jestliže lze souhlasit se stanoviskem NSS, že v případě jednoho (nebo několika) kraje opakovat volby nelze, v tomto případě by řada námitek NSS odpadla. Tyto námítky formuloval tak, že vlastně mohlo by jít o zásadní redefinici celého volebního systému (např. z hlediska výpočtu republikového mandátového čísla, určení počtu mandátů připadajících na dotčený kraj, uzavírací volební formule, hlasování v zahraničí atp.).<sup>21</sup> Tyto námítky jsou ovšem více technické než ústavní povahy.<sup>22</sup> Zásadním problémem by bylo porušení ústavních východisek voleb a mezinárodních závazků na „řádné provádění“ voleb.<sup>23</sup> Patový výsledek letoš-

<sup>16</sup> Rozhodující je, kde je volič pro dané volby skutečně zapsán a kde mohl volit (srov. Vol 29/2006).

<sup>17</sup> Obsáhlé odůvodnění, které je přebíráno v dalších usneseních, je obsaženo v usnesení sp. zn. Vol 5/2006 z 26. 6. 2006. Není přebíráno doslova, což je někdy k užítku. Např. již není reprodukován jinak zajímavý odkaz na G. Radbrucha o tom, že interpret by měl zákonu rozumět lépe než jeho autor (Verfasser). Je totiž doprovázen nepřesným překladem, navíc vytrženým z kontextu. Radbruchi (Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Heidelberg 1999, s. 107, šlo v roce 1932 o prokázání toho, že vůle zákonodárce není prostředkem výkladu, nýbrž jeho cílem a výsledkem. Odkaz na klasika též NSS nezaručuje, že bude vskutku moudřejší než oddělení voleb civilněsprávního úseku Ministerstva vnitra (Verfasser) nebo sněmovny parlamentu v roce 2000 (Gesetzgeber).

<sup>18</sup> Jeho rozbor přesahuje možnosti aktuality. Stačí však poukázat na usnesení sp. zn. Vol 5/2006 a desítky následujících, kde je tento problém opakovaně vysvětlován.

<sup>19</sup> Může-li volič napadnout zvolení jednoho kandidáta, může napadnout zvolení všech jednotlivých kandidátů. Tento závěr NSS (asi 15 krát opakovaný) je jistě korektní. Denervující je v této souvislosti použití argumentu od menšího k většímu a jeho formulace v podobě „a minus ad maiori“, nikoli „a minori ad maius“. Navíc v daném případě jde o spíše o problém, zda tak lze učinit jedním návrhem nebo návrhy samostatnými.

<sup>20</sup> Tuším v roce 1995 takto bylo v Polsku podáno téměř 700 tisíc stejných volebních stížností! Jinak než jejich spojením situaci v podstatě nemohl Nejvyšší soud problém vyřešit. Obdobná možnost by se nabízela i pro náš NSS.

<sup>21</sup> Jejich shrnutí viz již v usnesení Vol 5/2006 a jsou důsledně opakovány v dalších rozhodnutích.

<sup>22</sup> Mezi další bych mohl uvést např. otázku vymezení voličského sboru v takovém kraji. Kdo by se mohl dodatečně zapsat do seznamu (srov. problém 2. kola senátních voleb).

<sup>23</sup> V čl. 25 českého překladu Mezinárodního paktu o občanských a politických právech tento standard uveden na rozdíl od originálu není. Blíže viz FILIP, J.: O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2000, č. 2.

ních voleb je toho názorným příkladem. Voliči v tomto kraji by volby dodatečně rozhodli. Kolik hlasů by za takových podmínek dostaly neparlamentní strany? Zda by takové zneplatnění voleb do Poslanecké sněmovny nevykolejilo celý parlamentní systém ponechávám stranou.

### 3.4. NA KOHO SE VZTAHUJE VÝROK O NEPLATNOSTI ZVOLENÍ

Dále uvedme, že NSS nechal otevřenou otázku, zda by se prohlášení neplatnosti zvolení kandidáta vztahovalo jen na zvolené poslance, nebo zda by se vztahovalo i na náhradníky za situace, kdyby se volební vada vztahovala na volby jako celek, nikoli jen na některé zvolené kandidáty. Zde se domnívám, že neplatnost voleb se v takovém případě nutně vztahuje i na náhradníky. Pouze v případě, že by se vada vztahovala pouze na zvolené (např. nedemokraticky zlikvidovali šance svých spolukandidátů, aby mohli být zvoleni pouze oni sami), bylo možné jiné řešení. Mělo by proto platit, že se nikdo nestal poslancem nebo náhradníkem *ex tunc*, ovšem přijaté akty by nadále platily.

### 3.5. VÝKLAD POJMU PORUŠENÍ USTANOVENÍ „TOHOTO ZÁKONA“

Zcela zásadní výklad z hlediska podnětů *de lege ferenda* přikládám usnesení sp. zn. Vol 36/2006, kde zaujal NSS stanovisko k výkladu obratu v § 87 odst. 5 ZVP, podle kterého podmínkou úspěšnosti návrhu může být (princip možnosti vlivu volební vady, nikoli princip nezákonnosti) porušení „tohoto zákona“.<sup>24</sup> Připomínám skutečnost, že na problém tohoto výkladu upozornil již Ústavní soud v nálezu č. 140/2005 Sb. (Pl. ÚS 73/04). Nicméně Státní volební komise v každém vyjádření k návrhu restriktivně zdůrazňovala, že jde pouze o porušení ZVP, nikoli dalších zákonů, které by mohly být pramenem volebního práva v objektivním smyslu. S ohledem na propojenost našich volebních předpisů to je tvrzení problematické.<sup>25</sup> Proto je třeba přivítat pokus pohnout s věcmi kupředu, jak to učinil NSS. Toto jeho rozhodnutí hodnotím

jako moderní, opírající se o vývoj volebního soudnictví, kde se od pouhých formálních aspektů hodnocení přechází k hodnocení materiálnímu. Nejde proto jen o vlastní volební proces, ale i jeho okolí – právo politických stran, svobodu sdružování, shromažďování, svobodu projevu atd. Bez toho by bylo volební soudnictví jednooké. V této souvislosti je na tento aspekt možno jen poukázat, bude ale třeba se k němu vrátit, neboť věc již ve svém *obiter dictum* naznačil Ústavní soud v loňském roce.

## 4. FORMÁLNĚPRÁVNÍ ASPEKTY JUDIKATURY NSS

### 4.1. LHŮTA PRO PODÁNÍ NÁVRHU A JEJÍ POČÍTÁNÍ

První otázkou, o které se považují za potřebné zmínit, je počítání lhůty pro podání návrhu podle § 87 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu. V otevřené době pro podání návrhů, tj. od 7.6. do 16.6.2006 obdržel NSS naprostou většinu návrhů. Pouze několik jich došlo předčasně a část přišla opožděně. Obojí je problémem *de lege ferenda*. Pokud jde o kuriózní předčasnost návrhu, nejde o situaci z vtípů za dob socialismu.<sup>26</sup> Odmítnutí pro předčasnost bylo zdůvodněno tím, že volební výsledky vyhlásila Státní volební komise 6.6.2006, takže lhůta k podání návrhů začala plynout až 7.6.2006. Oba odmítnuté návrhy však NSS došly již 6.6.2006. Odmítnutí lze hodnotit jako účelové, neboť pokud by se poštovní přepravou návrhy zdržely, nic by jejich projednání nebránilo, i když by byly nepochybně zamítnuté. Stále totiž přetrvává problém oficiálního zveřejnění. Je zvykem, že se tak děje v pondělí nebo úterý po volbách v Hospodářských novinách,<sup>27</sup> kde to má ale zákonný podklad? V § 52 ZVP se o Hospodářských novinách nic neříká a úředním novinám typu Wiener Zeitung či Prager Zeitung (neplést s dnešními) už je dávno konec.<sup>28</sup>

V případě opožděných podání je objevuje jiný problém. NSS má na vypořádání návrhů pouhých 20 dnů. Práci, kterou za tu dobu v roce 2006 odvedl, je třeba vysoce ocenit.<sup>29</sup> Co by se ale stalo, kdyby dostal té

<sup>24</sup> V 19. století převládal názor, že každá nezákonnost značí volební vadu a tudíž neplatnost voleb. Nutno ale vidět, že se jednalo o formální pojetí a o požadavek, aby se porušení dalo před očima volebního orgánu.

<sup>25</sup> Přehled zákonných pramenů volebního práva viz Filip, J.: Ústavní právo. I. díl, 4. vyd., Brno 2003, s. 427n. Složitost až propletenost volebního zákonodárství prokázal i výklad pojmu „volební zákon“ v nálezu Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. Naopak v judikatuře referendální Ústavní soud zastával stanovisko jako Státní volební komise. Kriticky k tomu FILIP, J.: Referendum o přistoupení k EU před Ústavním soudem. Právní zpravodaj, roč. 2003, č. 10, kde je poukázáno na důsledky tohoto formalistického přístupu.

<sup>26</sup> V roce 1976 jsem i v tak seriózním časopise jako jsou Parliamentary Affairs četl v úvodníku zprávu, že v ČSSR se v onom roce volby nemohly konat, protože se ztratily volební výsledky. Pro mladší čtenáře dodávám – ty, které předem schválili na ÚV KSČ.

<sup>27</sup> O vyhlášení výsledků voleb do Evropského parlamentu v Hospodářských novinách se opírá usnesení Vol 6/2004 ve Sbírce rozhodnutí NSS, roč. 2004, č. 10, s. 913n.

<sup>28</sup> O takový publikační orgán byl např. nedávno sveden boj v Rusku, kdy kromě Rossijskoj gazety byl vytvořen další publikační orgán s právem legislativní první noci – Parlamentskaja gazeta. Takové noviny s právem první publikace oficiální povahy začaly vycházet již na počátku 19. století (např. Landeszeitung v Hessensku).

<sup>29</sup> Navíc dokonce v několika značně složitých případech umožnil i repliky stran.

měř 700 tisíc volebních stížností jako polský Nejvyšší soud? Po 16 letech už je třeba oprostít se od stereotypů minulého režimu a nutno počítat s tím, že volby mohou být napadány ve větším měřítku a komplikovaněji. NSS si letošní judikaturou sice vytvořil velmi solidní arzenál pro řešení většiny myslitelných problémů, život však může přinést nové situace. Lhůty by se proto měly znovu promyslet. Navíc třeba vidět ten fakt, že neúspěšní navrhovatelé se ještě mohou obrátit na Ústavní soud, který už žádnými lhůtami vázán není. Předání osvědčení o zvolení, kterým se někdy argumentuje, se už stalo na poč. 21. století více formalitou, takže neslouží jako propustka na ustavující schůzi sněmovny, neboť se předává až na jejím počátku.

Konečně poznamenejme, že NSS důsledně vycházel z toho, že § 93 odst. 2 s.ř.s., který stanoví, že návrh lze podat jen písemně nebo ústně do protokolu u věcně a místně příslušného soudu, takže jiné formy podání podle obecné úpravy § 37 odst. 2 téhož zákona nepřicházejí do úvahy.

#### 4.2. OSOBA NAVRHOVATELE

Osoba navrhovatele může mít zásadní vliv na postup hodnocení návrhu (viz sub 3.2. a 3.3.). V případě voličů je to omezení na volební kraj,<sup>30</sup> v případě politických stran a hnutí je možný dosah návrhu širší. Z politických stran návrhy podaly pouze neúspěšné kandidující strany a hnutí – Nezávislí (Vol 25/2006), Pravý blok (Vol 53/2006), Strana zdravého rozumu (Vol 65/2006), SND ED (Vol 60/2006) a Nezávislí demokraté (předseda V. Železný – Vol 66/2006). Politická strana Národní prosperita sice podala návrh, ale protože nekandidovala, nebyla aktivně legitimovaným subjektem podle § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s.<sup>31</sup> Návrh nepodala ani Strana zelených, ten podal pouze její neúspěšný kandidát v Libereckém kraji (Vol 50/2006) – viz sub 5.3. a 5.4. V několika případech nebylo jasné, zda návrh podává strana nebo jen její člen či sympatizant. V rámci odstraňování vad návrhu byly tyto nejasnosti soudci NSS uspokojivě řešeny.

#### 4.3. NEPŘÍPUSTNOST NÁVRHU

Část návrhů byla odmítnuta pro nepřipustnost. Ta je ve volebním soudnictví koncipována poněkud jinak než v soudnictví obecném nebo např. ústavním. Argumentace se často opakuje, stejně jako předmět řízení. Vždyť politické strany mohou napadnout jednotně výsledek voleb všech kandidátů, aniž to bude v případě

posléze podaných návrhů považováno za případ nepřipustnosti (litispendence). Proto NSS případy nepřipustnosti návrhu podle § 46 odst 1 písm. d/ s.ř.s. konstruoval dosti složitě, když za nepřipustné prohlásil návrhy, které požadovaly něco, co nemohlo být předmětem řízení ve věcech volebního soudnictví.<sup>32</sup>

#### 4.4. NEODSTRANĚNÍ VAD

V některých případech NSS odmítal návrhy proto, že navrhovatel k výzvě soudu neodstranil vady návrhu. S ohledem na obsah některých podání by asi bylo vhodné uvažovat o obdobném institutu jakým disponuje Ústavní soud v podobě odložení podání [§ 41 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. NSS k tomu využíval právě výzvy k odstranění vad, na které problematičtí navrhovatelé již obvykle nereagovali.

### 5. MATERIÁLNĚPRÁVNÍ ASPEKTY JUDIKATURY NSS

Vlastní obsah volební judikatury NSS roku 2006 je dán konkrétním obsahem voleb do Poslanecké sněmovny. NSS se musel vypořádat s celou řadou námitek, které bych se rád pokusil systematicky uspořádat.

#### 5.1. OBECNĚ K ALGORITMU HODNOCENÍ NEPLATNOSTI VOLBY KANDIDÁTA

Úvodem třeba zdůraznit, že NSS se snažil důsledně používat tzv. tříkrokový algoritmus,<sup>33</sup> kdy za základní předpoklady vyhovění návrhu považuje protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona; vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností a zásadní intenzitu této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu kandidáta. Z tohoto postupu vybočil pouze jednou (Vol 39/2006), kdy se nejdříve zabýval předpoklady č. 2 a č. 3, aby dospěl k závěru, že se nemusí zkoumat ani to, zda vůbec k porušení zákona došlo.

#### 5.2. VĚCI MIMO PŘEDMĚT POVOLEBNÍ JUDIKATURY

NSS se musel rovněž vypořádat s několika návrhy, které sice spadají do jeho volební kompetence, je však

<sup>30</sup> Volič z Libereckého kraje tak marně napadal volbu J. Paroubka v Ústeckém kraji a jeho návrh byl proto odmítnut jako podaný neoprávněnou osobou (Vol 7/2006).

<sup>31</sup> Jiným neoprávněným navrhovatelem byla Matice Čech, Moravy a Slezska (Vol 44/2006), která není registrována jako politická strana.

<sup>32</sup> Srov. usnesení sp. zn. Vol 16/2006.

<sup>33</sup> Vychází z předválečných koncepcí a nyní je formulován v usnesení Vol 6/2004 ve Sbírce rozhodnutí NSS, roč. 2004, č. 10, s. 913n.

pro ně určeno jiné řízení. Nicméně i v těchto případech zaujímal k návrhu vcelku podrobné stanovisko, i když ve věci samé pochopitelně rozhodnout nemohl. Konkrétně se jednalo o následující případy, na které bych rád upozornil.

Prvním je situace, kdy voliči nebyl vydán voličský průkaz (Vol 57/2006).<sup>34</sup> Zde NSS sice správně návrh odmítl, protože se na něj nevztahuje § 90 s.ř.s., tvrdí ovšem, že návrhovač se měl obrátit na krajský soud podle § 88 s.ř.s. (ochrana ve věcech seznamu voličů). Tento závěr není zcela nepochybný, pokud by nešlo o zápis do zvláštního seznamu, nýbrž jen o vydání voličského průkazu. Námitkové řízení se týká zápisu do seznamu, nikoli vydání voličského průkazu, kde se při tvorbě volebních předpisů vycházelo z toho, že zde snad ani problém vzniknout nemůže. Proto se možnost soudního přezkumu takového postupu poprvé výslovně objevila až v návrhu věcného záměru volebního kodexu v roce 2004 (nebyl projednán). Nejde totiž o spor o existenci subjektivního volebního práva, nýbrž o způsob jeho výkonu, na což se dosud tradičně námitkové či reklamační řízení nevztahovalo. Nejde proto ani o ochranu ve věcech seznamu voličů, nýbrž o samostatný problém.<sup>35</sup>

Dalším případem bylo posouzení otázky znemožnění výkonu volebního práva z důvodu částečného omezení způsobilosti k právním úkonům (Vol 29/2006). Zde NSS samozřejmě musel uznat oprávněnost námitky návrhatele (není zřejmé, zda návrh podal opatrovník), nicméně nemohl vyhovět návrhu na neplatnost voleb s ohledem na nepatrný vliv na výsledek voleb. Zde se ukazuje jako problém jednání ředitele psychiatrické léčebny, který hlasování znemožnil. Lze je totiž dosti obtížně podřadit pod § 177 trestního zákona.<sup>36</sup>

### 5.3. VOLEBNÍ SYSTÉM, ZEJMÉNA VELIKOST KRAJŮ A D'HONDOVA VOLEBNÍ FORMULE

Značné množství návrhů napadalo volební systém, konkrétně rozdílnou velikost volebních krajů a tím i rozdílné možnosti kandidujících stran v jednotlivých krajích. Základním rozhodnutím je v tomto případě usnesení sp. zn. Vol 50/2006,<sup>37</sup> kde je řešena otázka ne-

získání mandátu Stranou zelených v Libereckém kraji. NSS v těchto rozhodnutích dospěl k závěru, že nejde o neústavní řešení a proto řízení nepřerušoval a neobracel se na Ústavní soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Třeba vyzvednout odpovídající argumentaci NSS, která vychází z toho, že volební kraje nejsou zvoleny nahodile, ale vycházejí z rozdělení státu na VÚSC.<sup>38</sup> Jedinou připomínku lze mít k argumentaci německým volebním zákonem, kde se ovšem mají na mysli volební jednomandátové obvody pro uplatnění volby konkrétního kandidáta většinovou volbou, kdežto 16 německých zemí samozřejmě představuje nestejně velké volební jednotky pro systém poměrného zastoupení (formule Hare–Niemeyer).<sup>39</sup>

Stejně tak nepovažoval za potřebné předložit Ústavnímu soudu k posouzení volební formulí. Je obtížné si představit, že by tato nejčastěji a nejdéle používaná formule poměrného zastoupení mohla být ústavně zpochybněna, když se touto problematikou již Ústavní soud zabýval. Snad mu lze jediné vytknout, že měl blíže vyložit nové pojetí tzv. separovaných volebních krajů, kde třeba uplatnění zásady proporcionality hodnotit v každém kraji zvláště.

### 5.4. VOLEBNÍ KAMPAŇ

Pochopitelně největší pozornost musel NSS věnovat ve svém rozhodování námitkám proti způsobu vedení volební kampaně, proti nevyváženému pokrytí jednotlivých kandidujících stran (rozdíl vybrané pětky oproti tzv. malým stranám), k zneužití Kubiceho zprávy a řadě dalších okolností. Zmíníme se alespoň o některých postupech NSS.

### 5.5. VYVÁŽENOST INFORMOVÁNÍ VE SDĚLOVACÍCH PROSTŘEDCÍCH

Základním problémem bylo vedení volební kampaně ve sdělovacích prostředcích, především v jednotlivých televizních kanálech. K této otázce směřovalo více než 10 návrhů. NSS si vypracoval základní model řešení těchto námitek v usnesení sp. zn. Vol 5/2006, který dále rozpracoval např. v usneseních sp. zn. Vol

<sup>34</sup> Další návrh ohledně voličského průkazu (Vol 70/2006) byl odmítnut pro opožděnost.

<sup>35</sup> Jeho obdobou by bylo např. odmítnutí okrskové volební komise navštívit s přenosnou schránkou handicapovaného voliče.

<sup>36</sup> Toto ustanovení bylo přeformulováno v roce 1990, kdy ještě tyto osoby volební právo neměly. Následná změna se do trestního zákona nepromítla. Samo o sobě zbavení takových osob volebního práva není v rozporu s našimi mezinárodními závazky (srov. NOWAK, M.: U.N. Covenant on Civil and Political Right. CCPR Commentary. 2. vyd. Kehl 2005, s. 576n., formulace čl. 21 Listiny je však neumožňuje).

<sup>37</sup> Dále rozvinuto v usnesení sp. zn. Vol 51/2006 a Vol 28/2006.

<sup>38</sup> Dodejme, že z hlediska volební teorie se jedná o tzv. organické volební jednotky, na které možno klást jiné požadavky než na jednotky numerické. Blíže FILIP, J.: Základní otázky volebního práva v ČSFR. Brno 1992, s. 159–165.

<sup>39</sup> Bavorský ústavní soud ve věcech sp. zn. Vf 14–VII–01, a dále Vf 16 až 22–VII–01 klade vyšší požadavky na rozdělení volebního území z hlediska poměrnosti jak z hlediska celého Bavorska, tak jednotlivých obvodů.

43/2005,<sup>40</sup> Vol 45/2006, Vol 52/2006, Vol 60/2006, Vol 65/2006 a Vol 66/2006. Třeba též ocenit, že zde využil i závěrů Ústavního soudu k vedení volební kampaně (náleží č. 140/2005 Sb.). NSS zpravidla poukázal na tři základní zákonná východiska vysílání České televize – § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, kde je obsažen obecný požadavek objektivnosti a vyváženosti; § 16 odst. 1 ZVP zdůrazňující zvláštní intenzitu vyváženosti v době vedení volební kampaně a konečně § 16 odst. 4 ZVP o poskytnutí bezplatného vysílacího času kandidujícím politickým stranám. K námitkám tzv. malých stran ohledně poskytování místa ve vysílání zaujal NSS stanovisko, které vychází z běžné praxe západních demokracií a které je založeno na odstupňovaném přístupu k médiím (tzv. abgestufte Chancengleichheit).

V této souvislosti se projevilo i zvláštní pojetí vedení volební kampaně jako obdoby hospodářské soutěže. Sice to není obvyklé a NSS návrh zamítl námitky, podle kterých ČSSD vedla nemorální kampaň a porušila zákon o hospodářské soutěži (Vol 52/2006). Zákon č. 43/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže se sice na volby nevztahuje, nicméně volby se stále více začínají chápat jako boj na politickém trhu již od 40. let 20. století (J. Schumpeter), kde se kandidující nejen nabízejí voličům, ale současně sami poptávku vytvářejí a přesvědčují voliče, které „zboží“ je pro ně nejlepší.<sup>41</sup>

Dále třeba poznamenat, že zatímco jednotliví voliči argumentovali prakticky jen tím, co vyčetli z novin, stěžující si politické strany a hnutí předložily vcelku fundovaná podání opírající se o důkladné zmapování televizního vysílání v kritické době volební kampaně.<sup>42</sup>

### 5.6. PENÍZE NA VOLBY

NSS se podařilo najít schůdné řešení známé kauzy zadržetí výplaty příspěvku na mandáty v zastupitelstvu Prahy pro SND–ED (Vol 36/2006, Vol 40/2006, Vol 59/2006 a Vol 60/2006). Těto kauzy využil i k to-

mu, že vyložil extenzivněji pojem „tohoto zákona“, jak již bylo uvedeno sub 3.5.

### 5.7. NAPADENÍ VOLBY JEDNOTLIVÝCH KANDIDÁTŮ

Jestliže § 87 odst. 1 ZVP předpokládá především napadení volby jednotlivého kandidáta, pravidlem bylo napadení výsledku voleb jako takových. Nicméně se lze setkat i s několika návrhy, které směřují proti platnosti zvolení jednotlivého kandidáta. Především se týkalo volby senátora Šimonovského poslancem, kde v důsledku autority pražského komentáře k Ústavě ČR vznikl mylný dojem, že zvolení nebylo platné.<sup>43</sup> Jako obecný problém cca čtyř rozhodnutí ve věci mandátu M. Šimonovského lze označit nejasné rozlišování mezi nabytím mandátu a ujmoutím se mandátu. V případě jiných kandidátů již argumentace byla problematictější a vcelku z hlediska volební judikatury představovala jen ztrátu času NSS.<sup>44</sup>

### 5.8. ŠPATNĚ SEČTENÉ PŘEDNOSTNÍ HLASY

Zvláštní skupinu návrhů představovaly ty, které směřovaly proti špatnému sečtení hlasů, což bylo i mediálně vděčné téma. Šlo ovšem o podání jednotlivců, takže z hlediska možnosti ovlivnění volebního výsledku nebylo možno očekávat nějaký přínos s ohledem na to, že tak těsné výsledky přednostního hlasování zaznamenány nebyly. Z právního hlediska je spíše zajímavé to, že navrhovatelé prokazovali, že hlasovali pro určitou stranu a její kandidáty, takže odkrývali, jak hlasovali a NSS to v rámci dokazování také důsledně zkoumal. Ve věci Vol 17/2006 naopak zdůraznil, že není oprávněn zjišťovat, ve prospěch kterého kandidáta byly voličem odevzdány hlasy. Možno mít pochybnosti o celé situaci, pravdou však je, že po volbách již tajnost hlasování nemá takovou váhu jako před nimi a během volebních dnů.

<sup>40</sup> V tomto rozhodnutí se jednalo o jinak kuriózní problém napadení výroku J. Krause – „Obloha bude“, což podle navrhovatele znamenalo skrytou agitaci pro ODS.

<sup>41</sup> Poslední číslo Gazety bankowej dokonce hovoří o „úvěrovém volebním trhu“ jako příležitosti bank financovat kampaň stanic kandidátů pro obecní volby (viz <http://gazetabankowa.pl/biezacy.html#T01>).

<sup>42</sup> Srov. podání stran – Nezávislí (Vol 25/2006), Pravý blok (Vol 53/2006), Strana zdravého rozumu (Vol 65/2006) a zejména Nezávislí demokraté (předseda V. Železný – Vol 66/2006).

<sup>43</sup> Proto NSS rovněž kriticky na tento komentář poukazuje. Srov. např. Vol 32/2006. Zde Komentář. 1. díl, 2. vyd., Praha 1998, s. 139 evidentně vychází z prvorepublikového stavu (volby se konaly souběžně a vznikla by těžko řešitelná situace zvolením téže osoby do obou sněmoven v témže okamžiku).

<sup>44</sup> Lze uvést napadení zvolení J. Paroubka za jeho povolební projev (jak mohl ovlivnit výsledek voleb), D. Ratha (za to že vystupoval jako bezpartijní, ačkoli těsně před volbami vstoupil do ČSSD), J. Šimonovského a M. Sobotku (špatné hospodaření a vedení resortů) nebo M. Topolánka (chybné uvádění jména Mirek, ač má jít o Miroslava nebo Miloslava).



### 5.9. RŮZNÉ KURIOZITY

Konečně z mnoha různých kuriozit považují za potřebné zmínit návrhy, které napadaly předvolební sliby kandidátů a stran (Vol 17/2006 a Vol 55/2006). Významné je to proto, že to trochu připomíná nedávnou žalobu na L. Waěrsu pro nesplnění volebního slibu zvýšení životní úrovně (obdoba předvolebních slibů V. Klause o průměrném platu 20 tisíc Kč) a nebo judikaturu amerických soudů postihující určité volební sliby jako takové.<sup>45</sup> V daném případě jde ovšem o sliby v době volební kampaně, nikoli např. na konci volebního období, kdy se již ukazuje jejich nereálnost.

### 5. ZÁVĚREM

Zhodnotit 70 volebních rozhodnutí den poté, co NSS rozhodl o posledních návrzích, je samozřejmě značně složité. Není též jasné, zda některé z návrhů nebudou pokračovat u Ústavního soudu, i když s ohledem na celkovou přesvědčivost většiny odůvodnění to nelze očekávat. O volebních stížnostech se říká, že jsou sice v naprosté většině případů neúspěšné, nikoli však bezvýznamné. Domnívám se, že tento zahraniční poznatek platí rovněž pro volební judikaturu NSS pro letošní volby do Poslanecké sněmovny. Pro nedostatek místa nebylo možné některé aspekty rozebrat podrobněji. Není však pochyb, že se k řadě rozhodnutí budeme vracet zejména proto, že se určitě stanou vcelku spolehlivým východiskem rozhodování volebních otázek i v případě dalších voleb.

<sup>45</sup> Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Brown v. Hartlage* z roku 1982.