

Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona – náměty de lege ferenda

Vojtěch Šimíček

Smyslem tohoto příspěvku není zabývat se takovými zásadními otázkami, jako je samotná změna volebního systému ve volbách do Poslanecké sněmovny, popř. Senátu, Parlamentu České republiky. Cíl tohoto článku je daleko „přízemnější“: na základě stávajícího textu volebního zákona¹ a s přihlédnutím k jeho praktickému naplňování jej podrobit kritickému zkoumání a pokud možno zformulovat návrhy na úpravu de lege ferenda, neboť podle našeho názoru lze celou řadu stávajících nedostatků odstranit i v rámci stávajícího volebního zákona, a nikoliv toliko vskutku tak zásadními změnami, jako je změna volebního systému. V následujícím textu se však nebudeme věnovat nutným změnám pouze ryze technického a zpřesňujícího rázu, jako je např. úprava volebních seznamů nebo postavení volebních zmocněnců, ale problémům spíše koncepčního rázu. V některých případech (především v otázce nanejvýš sporné úpravy přidělování mandátů v rámci druhého skrutinia) dále zastáváme názor, že vhodné úpravy není nutno provádět výlučně formou legislativní úpravy, nýbrž i změnami v rámci vnitrostranických předpisů. Konečně je nutné zdůraznit, že ne všechny „nedostatky“, jimiž se zabýváme, musí být za nedostatky považovány obecně a jsme si vědomi našeho značně subjektivního pohledu.

Vycházíme rovněž z obecného pravidla, že většinu dílčích nedostatků jakéhokoliv právního před-

pisu zpravidla lze překlenout vhodnou interpretací a následnou aplikací, neboť výklad právních norem odráží kontinuální vývoj společenských vztahů, zatímco právní předpisy se mění derogací, tj. diskontinuitně. Nicméně platí, že pokud interpretace příslušnou právní normu nejen dotváří, nýbrž do určité míry dokonce přetváří, musí konečné řešení přinést legislativa novelizací příslušných ustanovení.²

Před rozborem jednotlivých částí volebního zákona je nutno zdůraznit, že pořadí zkoumaných problémů nepředznamenává jejich větší či naopak menší význam, který jim přikládáme, neboť jejich významnost je pojem značně subjektivní a relativní. Jejich pořadím jsme se proto nesnažili o zdůraznění jejich významu, nýbrž spíše o jejich *souslednost z hlediska průběhu volebního procesu*.

1. Absence úpravy „předvolebního dění“

Za určitý (zdánlivý) nedostatek stávajícího volebního zákona můžeme označit skutečnost, že úprava volebního procesu prakticky až od momentu, kdy je podána kandidátní listina (příhláška kandidáta k registraci) a nijak nereglementuje předchozí proces sestavování kandidátek, probíhající v rámci jednotlivých politických stran.³ Přitom právě rozhodování v rámci politických stran rozhoduje o celkovém

¹ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých zákonů, dále jen „volební zákon“.

² Srov. V. Knapp a kol., *Tvorba práva a její současné problémy*, Linde, Praha, 1998, str. 27.

³ K tomu blíže viz V. Šimíček, *Navrhování kandidátů politickými stranami*, Politologický časopis č. 4/1995, str. 305–321.

výsledku voleb. O rozdělení mandátů mezi politické strany ve volbách do Poslanecké sněmovny totiž sice rozhodují voliči, o tom, který z kandidátů však bude zvolen, se takřka pravidelně rozhoduje toliko v rámci samotných stran (srov. bod 11). Z uvedeného vyplývá, že o počtu mandátů pro jednotlivé strany rozhodují všichni voliči, kteří využijí svého aktivního volebního práva, nicméně pouze mizivé procento z nich (3–5%) může reálně ovlivnit, kdo konkrétně bude zvolen.

Jako inspirace nám proto může sloužit právní úprava v některých srovnatelných zahraničních zemích⁴, která reguluje některé obecné otázky zásadního rázu: např. jaký typ orgánu může o navrhování kandidátů rozhodovat, jakou formou a v jakých rámcových termínech atd..

Význam toho, aby předvolební proces ve stranách byl upraven nejen jejich stanovami, nýbrž i zákonem, spatřujeme zejména ve dvou směrech. V první řadě se jedná o krok, jenž by do určité míry směřoval proti politickému extrémismu, který se zpravidla vyznačuje také výrazně nižším stupněm vnitrostranické demokracie.⁵ Za druhé tím, že by (státní) právní řád stanovil určitá pravidla, by byl vytvořen i základní předpoklad pro to, aby jejich porušení mohlo být státem sankcionováno. V praxi by to znamenalo, že by volební zákon mohl jako jeden z důvodů případné volební stížnosti – výslovně, tzn. legislativní změnou či pouze interpretací,

tj. v rámci stávajícího textu zákona – chápat i porušení pravidel sestavování kandidátních listin, což by ve svém důsledku a v konkrétním případě (tj. zejména při určitém stupni intenzity) mohlo vést až ke zneplatnění voleb.

Jako příklad toho, že k takové situaci by v praxi skutečně mohlo dojít, uvádíme (zatím) precedenční rozhodnutí hamburského Ústavního soudu ze dne 4. 5. 1993, jímž byly zneplatněny zemské volby v této spolkové zemi, a to z toho důvodu, že v roce 1991, v rámci procesu navrhování kandidátů uvnitř politické strany CDU, došlo k těžkým porušením demokratických principů volebního práva. Přitom Ústavní soud nevycházel ani tak z porušení zákonných předpisů jako především ze „skutečného průběhu voleb“ v rámci členského shromáždění, kde došlo k závažnému porušení zásady vnitrostranické demokracie a obecných principů volebního práva.⁶

V každém případě by však již pouhá potenciální možnost této sankce, tj. zneplatnění voleb, měla vést k větší pozornosti a k větší demokratičnosti procesu navrhování kandidátů uvnitř politických stran.

2. Volby v zahraničí

Problematika umožnění státním občanům České republiky hlasovat v zahraničí je jednou z věcí, kte-

⁴ Srov. např. ustanovení § 21 volebního zákona SRN (Bundeswahlgesetz, BGBl. I S. 1288 v platném znění):

1) Kandidátem strany na krajské kandidátní listině se může stát pouze ten, kdo je zvolen shromážděním členů k volbě krajské kandidátky nebo obecným shromážděním zástupců. Shromáždění členů k volbě krajských kandidátů je shromážděním členů strany, kteří jsou v okamžiku shromáždění oprávněni k volbám do Spolkového sněmu ve volebním kraji. Zvláštním shromážděním členů je shromáždění zástupců, zvolených ze středu takového shromáždění členů. Obecné shromáždění zástupců je shromáždění, ustavené příslušným shromážděním členů z jeho středu obecně podle stanov strany pro nadcházející volby.

....

3) Kandidáti a zástupci pro shromáždění zástupců jsou voleni tajným hlasováním. Volby se nesmějí konat dříve než 32 měsíců, pro shromáždění zástupců dříve než 23 měsíců od počátku volebního období Spolkového sněmu; toto neplatí, pokud je volební období ukončeno předčasně.

4) Předsednictvo zemské organizace nebo, pokud zemská organizace neexistuje, předsednictva nejbližších nižších územních organizací, v jejichž oblasti se nachází volební kraj, nebo jiný orgán, určený stanovami strany, mohou proti rozhodnutí shromáždění členů nebo zástupců vznést námitku. Na základě této námítky se hlasování opakuje. Jeho výsledek je konečný.

5) Blíží-li se volba zástupců pro shromáždění zástupců, o svolávání a usnášeníšopnosti shromáždění členů nebo zástupců stejně jako o procesu volby kandidátů upravují strany svými stanovami.

6) Jedno vyhotovení s údaji o volbě kandidátů, o místě a čase shromáždění, formě pozvání, počtu členů a výsledku hlasování se odevzdává s krajskou kandidátní listinou. Předseda shromáždění a dva shromážděním určené jeho účastníci musejí vůči krajskému volebnímu zmocněnci přísahou garantovat, že volba kandidátů proběhla tajným hlasováním. Krajský volební zmocněnec je příslušný k přijetí takového zajištění přísahy, je považován za orgán ve smyslu § 156 trestního zákoníku.

⁵ K tomu srov. P. Fiala (ed.), *Politický extrémismus v České republice*, CDK, Brno, 1998.

⁶ K tomu podrobně viz např. J. Ipsen, *Kandidatenaufstellung, innerparteiliche Demokratie und Wahlprüfungsrecht. Anmerkung zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 4. Mai 1993 – HVerfG 3/93*, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/1994, str. 235–240, U. Feist/J. Hoffmann, *Die Hamburger Bürgerschaftswahl vom 19. September 1993: Rundumangriff auf die Etablierten*, tamtéž, str. 217–235, Ch. Koenig, *Mandatsrelevanz und Sanktionen im verfassungsgerichtlichen Wahlbeschwerdeverfahren*, tamtéž, str. 241–253.

ré se stále více začínají v laické i odborné veřejnosti prosazovat a je velmi pravděpodobné, že v blízké budoucnosti bude volební zákon novelizován takovým způsobem, aby našim státním občanům pobývajícím v zahraničí realizaci aktivního volebního práva ve volbách do Parlamentu umožnil.⁷

V zemích, které možnost volby v zahraničí znají, existují v zásadě dvě základní možnosti její realizace: hlasováním na zastupitelských úřadech (konzulátech) v zahraničí nebo hlasováním korespondenční formou. Oba tyto způsoby mají některé výhody a nevýhody.

Hlasování na zastupitelských úřadech je z ústavně právního pohledu „čistě“, tj. nelze proti němu mít zásadnější námitky. Z praktického hlediska však není optimální, neboť volič je nucen osobně se dostavit do sídla zastupitelského (konzulárního) úřadu, což v některých případech může znamenat překonávání značných vzdáleností. Dále je problematické z toho důvodu, že dosažené volební výsledky je nutno přenést do České republiky a nějakým způsobem zapracovat do výsledků celkových. Optimální – z pohledu voliče – by zřejmě bylo, kdyby hlas každého voliče mohl být zanesen v rámci jednotlivých volebních území podle určitých (subsidiárních) kritérií: např. nejdříve podle trvalého bydliště v České republice (pokud existuje), poté podle místa posledního trvalého bydliště v České republice (pokud vůbec bylo) a konečně podle počtu voličů v jednotlivých krajích (obvodech). Tato varianta by však byla mimořádně organizačně a také finančně náročná a proto předložený návrh novelizace volebního zákona počítal s jinou úpravou, tj. s tím, že v případě senátních voleb by byly jednotlivé kontinenty přiřazeny k některým volebním obvodům⁸ a v případě voleb do Poslanecké sněmovny se všechny „zahraniční“ hlasy měly započítat do volebního kraje Praha. Tato úprava je sice podstatně jednodušší a levnější, nicméně prolamuje princip, že každý volič by měl zásadně volit tam, kde má trvalý pobyt.⁹

Hlasování korespondenční formou by sice bylo pro voliče jednodušší a možná i (v závislosti na konkrétní právní úpravě) finančně poněkud příznivější, nicméně ústavně právně poněkud problematické a muselo by být pečlivě upraveno, aby nemohlo dojít ke zneužití. Mezi základní ústavní principy volebního práva totiž v České republice patří i princip přímosti a tajnosti hlasování. Právě z tohoto pohledu je sporné, zda hlasování dopisem nemůže představovat závažný zásah do těchto principů. Z komparativního pohledu je zajímavé, že např. v Rakousku Ústavní soudní dvůr volbu dopisem (Briefwahl) označil za problematickou, protože voliči nedává záruku, aby během volebního aktu nebyl ovlivňován třetí osobou.¹⁰ Proto rakouský volební zákon¹¹ sice připouští hlasování v zahraničí korespondenční formou, nicméně jako podmínku vyžaduje příslušné ověření (notářem, velvyslancem atp.). Je však pravdou, že příslušné ověření sice do značné míry rozptyluje pochyby ohledně respektování principu přímosti volebního práva, zůstávají však i nadále pochybnosti, co se týče tajnosti hlasování.

Naopak je zajímavé, že německý Spolkový ústavní soud v hlasování formou dopisu porušení zásad volebního práva neshledal, neboť tajnost volby je prý garantována jak povinností mlčenlivosti všech, kteří se na organizaci voleb podílejí, tak také poštovním tajemstvím. Navíc voliči sami by se měli starat o to, aby byla zajištěna tajnost hlasování a svoboda voleb.¹² Německá právní úprava¹³ je proto v tomto směru volnějši než úprava rakouská, neboť příslušný hlasovací lístek nemusí být žádným způsobem ověřen, pouze volič musí písemně přísahat, že hlasovací lístek vyplnil osobně a podle svojí svobodné vůle. Příslušná volební komise tak prakticky obdrží obálku, v níž se nachází tento písemný slib, a další uzavřená obálka s hlasovacím lístkem.

Můžeme proto shrnout, že volby v zahraničí obecně považujeme za velmi pozitivní jev, i když si pochopitelně nelze dělat iluze, že by mohly néja-

⁷ K tomu srov. návrh poslanců M. Machatě a dalších (*Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998, tisk č. 61*) na novelizaci volebního zákona, který se věnoval právě (a jedině) otázce umožnění hlasovat v zahraničí. Tento návrh sice v Poslanecké sněmovně nebyl schválen, nicméně zejména proto, že „vláda připravuje a v průběhu roku 1999 předloží vlastní návrh rozsáhlé novely“ volebního zákona, který „bude obsahovat i návrh úpravy způsobu hlasování státních občanů České republiky v zahraničí“ (srov. stanovisko vlády k citovanému návrhu novelizace).

⁸ Severní a Jižní Amerika k obvodu Ústí nad Labem, Evropa a Asie ke Znojmu a Afrika a Austrálie k Ostravě-město.

⁹ Tato poznámka se pochopitelně týká zejména senátních voleb. U voleb do Poslanecké sněmovny stojí naopak za zvážení, zda by nebylo vhodné zcela zrušit volební kraje, tzn. že by se volily celostátní kandidátky. Z odborného (nikoliv politického, kde převažují jiné argumenty) pohledu totiž členění voleb do volebních krajů, kde se volí samostatně kandidátní listiny, do značné míry prolomuje princip proporcionality zastoupení. Při zrušení volebních krajů by samozřejmě bylo lhostejno, do kterého okresu by „zahraniční“ hlasy byly zaslány.

¹⁰ VfGH, Slg 10.412/1985. Citováno podle T. Öhrlingera, *Verfassungsrecht*, 2. vyd., Wien, 1995, str. 139.

¹¹ Ustanovení § 60, Nationalrats-Wahlordnung, BGBl 1992/471 ve znění pozdějších předpisů.

¹² BverfGE 21, 200. Citováno z: I. Richter/G. Schuppert, *Casebook Verfassungsrecht*, Mnichov, 1987, str. 458 a násl.

¹³ Srov. ustanovení § 36 německého volebního zákona.

kým zásadnějším způsobem ovlivnit celkové volební výsledky. Je však nutné počítat s tím, že jsou poměrně finančně nákladné a organizačně obtížné. Při srovnání obou uvedených forem se přikláníme k alternativě hlasování na zastupitelských úřadech v zahraničí.

3. Pasivní volební právo a překážky jeho výkonu

Podle ustanovení § 1 odst. 2 volebního zákona je voličem každý státní občan ČR, který alespoň ve druhý den voleb dosáhl věku nejméně 18 let. Podle čl. 19 Ústavy ČR do Poslanecké sněmovny může být zvolen každý občan ČR, který má právo volit a dosáhl věku 21 let, do Senátu 40 let. Je tedy zřejmé, že volební právo (aktivní i pasivní) je u nás podmíněno toliko dvěma podmínkami: státním občanstvím a věkem.

Kromě toho však Ústava v čl. 20 připouští, aby další podmínky výkonu volebního práva stanovil zákon. To znamená, že je nutno rozeznávat mezi **podmínkami volebního práva**, které zásadně vymezuje Ústava a běžný zákon by její rámec neměl překročit, a mezi **podmínkami výkonu volebního práva**, jež může blíže upravovat i běžný zákon. Rozdíl mezi těmito podmínkami spočívá nejen v tom, který právní předpis je vymezuje, nýbrž také v tom, že pokud jsou splněny podmínky volebního práva, volební právo existuje a trvá. Pouze, jestliže jeho realizaci brání některá ze zákonných překážek, jež nelze v konkrétním případě vykonat. Po „odpadnutí“ této překážky může příslušná osoba své pasivní či volební právo dále vykonávat, neboť jeho volební právo existovalo pořád. Zároveň je však zřejmé, že – co se týče pasivního volebního práva – pokud se během trvání mandátu poslance nebo senátora objeví překážka výkonu volebního práva, tento mandát zanikne.

Volební zákon v ustanovení § 2 zná dvě překážky výkonu volebního práva: zákonem stanovené ome-

zení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu a zbavení způsobilosti k právním úkonům.¹⁴ Pasivního volebního práva se přitom týká pouze překážka uvedená jako druhá v pořadí. Pro zajímavost uvedme, že zákon o volbách do zastupitelstev v obcích¹⁵ zná – kromě dvou uvedených – další čtyři překážky výkonu volebního práva: výkon trestu odnětí svobody, výkon vazby, zadržení a výkon vojenské služby, vyžaduje-li to bezpečnost státu, přičemž pouze první překážka se vztahuje i na pasivní volební právo.

Za určitý nedostatek stávající právní úpravy považujeme skutečnost, že překážkou výkonu pasivního (popř. i aktivního) volebního práva není i omezení způsobilosti k právním úkonům a omezení svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody.

Stávající právní úprava totiž nevyklučuje, že poslancem či senátorem se může stát i osoba, která má omezenou způsobilost k právním úkonům. Tím vzniká paradoxní situace, kdy – čistě teoreticky – by např. poslancem (s právem hlasovat o všech legislativních návrzích včetně zákona o státním rozpočtu) byl zvolen ten, kdo rozhodnutím soudu má omezenou způsobilost samostatně jednat před státními orgány nebo disponovat vyššími částkami peněz.

Zároveň, jak hrozilo v případě republikánského exposlance M. Sládka, se jako nežádoucí ukazuje absence právní úpravy situace, kdy by poslanec (senátor) byl pravomocně odsouzen např. za úmyslný trestný čin a v důsledku toho by měl nastoupit výkon trestu odnětí svobody. Stávající úprava totiž jako důvod zániku mandátu nezná pravomocné odsouzení soudem a tedy i po vynesení takového odsuzujícího rozsudku mandát trvá a je nanejvýš sporné, zda jej příslušný zákonodárce má právo plnohodnotně vykonávat.¹⁶

Přikláníme bychom se tedy (pokud se pohybuje v rámci změn na úrovni běžného a nikoliv ústavního zákona, což by v tomto případě bylo čistší) o takovou novelizaci, aby mezi překážky výkonu volebního práva bylo zahrnuto i omezení způsobilosti k právním úkonům a omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody.

¹⁴ Podle našeho názoru pokud by některý z poslanců (senátorů) byl zvolen, a teprve poté by soud rozhodl o zbavení způsobilosti k právním úkonům, mandát by dnem právní moci rozsudku zanikl a na uprázdněné místo by nastoupil náhradník (v případě Poslanecké sněmovny), popř. by se konaly doplňovací volby (v případě Senátu). Pokud by však později soud dříve vydaný rozsudek o zbavení způsobilosti k právním úkonům zrušil, neboť by se ukázalo, že pro zbavení způsobilosti nebyly podmínky (§ 190 o.s.ř.), měl by tento rozsudek účinky ex tunc a původní mandát by tedy trval i nadále, naopak neplatnými by musely být mandáty poslanců (senátorů) „nových“.

¹⁵ Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

¹⁶ Kloníme se k názoru, že nikoliv. Podle čl. 23 odst. 3 Ústavy totiž každý poslanec nebo senátor musí složit slib (jeho nesložením nebo složením s výhradou totiž mandát zanikne), v němž se mimo jiné zavazuje zachovávat Ústavu a zákony. Pokud však by byl pravomocně odsouzen, je nesporné, že porušil i svůj slib, na nějž je vázáno trvání mandátu, a že by tedy bylo zjevně nespravedlivé, aby mu stál by i za této situace povinen zajistit plnohodnotné trvání mandátu. Odsouzený poslanec nebo senátor by tak sice měl mít i nadále nárok na příslušné požitky a mohl by činit to, co by bylo v rámci standardních vězeňských podmínek možné (např. písemné interpelace), stát však není povinen např. zajišťovat jeho účast při hlasování v komoře Parlamentu.

4. Volební petice

Podle ustanovení § 61 odst. 6 volebního zákona se k přihlášce kandidáta při volbách do Senátu „připojí petice podporující jeho kandidaturu, která musí být podepsána alespoň 1000 oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandiduje, s uvedením jejich jména, příjmení, rodného čísla a bydliště.“ Podle ustanovení § 62 odst. 2 písm. c) volebního zákona obvodní volební komise odmítne přihlášky, pokud „nezávislý kandidát nepředložil petici, nebo tato petice obsahuje neúplné nebo nepravdivé údaje anebo padělané podpisy.“

Smysl volební petice spočívá zřejmě v tom, že má garantovat vážnost úmyslu příslušného kandidáta a zároveň jeho určitou minimální podporu v příslušném obvodu. Zakotvení petice s příslušným počtem podpisů však vyvolává závažné problémy praktického rázu. V první řadě je pochybné, do jaké míry může vůbec obvodní volební komise posuzovat „pravdivost“ údajů, obsažených na petici, popř. to, zda jsou podpisy padělané. Ve skutečnosti totiž lze spolehlivě prověřit toliko úplnost předložených údajů (počet petentů, zda místa jimi uváděného trvalého bydliště spadají do příslušného obvodu atd.), nikoliv jejich pravdivost.¹⁷ Jedinou skutečnou zárukou toho, že údaje jsou pravdivé, by bylo jejich úřední ověření, což je však podle našeho názoru ryzí utopie.¹⁸

Navíc považujeme za problematické, že vedle volební petice je zákonem vyžadováno i složení tzv. volební kauce (viz níže), jež má rovněž za cíl potvrdit vážnost úmyslu kandidáta. Zastáváme proto názor, že volební petice není – z hlediska celého volebního procesu – nezbytná. Protože v praxi volebních komisí činí značné potíže, je z hlediska pravdivosti prakticky nepřezkoumatelná a do značné míry supljuje funkci volební kauce, měl by zákonodárce zvážit její zrušení. Z ústavně právního pohledu totiž nelze ani přehlédnout, že se vztahuje toliko na nezávislé kandidáty a nikoliv na kandidáty politických stran a že je tedy značně diskriminační.¹⁹

5. Složení volebních komisí

Dalším problematickým bodem je složení volebních komisí.²⁰ V České republice jsou volební komise – jakožto základní organizační jednotky, zajišťující přípravu a průběh voleb – složeny podle laického principu. To znamená, že členy volebních komisí (vždy jednoho nebo dva – podle typu komise) delegují kandidující subjekty. Toto složení má dvě základní výhody: (1.) kontrolu voleb provádějí ti, kdo na tom jsou nejvíce zainteresováni a (2.) kandidující subjekty mají přístup k primárním informacím, čímž se již předem odstraňují možné zárodky podezření ze zmanipulování voleb.

Nevýhodou tohoto složení volebních komisí je neodbornost a potencionální zpolitizovanost rozhodnutí volebních komisí. Stávající volební komise jsou totiž orgány s poměrně značnými kompetencemi, avšak s prakticky nulovou odpovědností, což v konkrétních případech může vyvolávat problémy. Za zřejmě největší dosavadní pochybení volebních komisí můžeme označit rozhodnutí Ústřední volební komise, která označila stranu SD–LSNS za koalici a předurčila tím, že ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 musí, aby postoupila do prvního skrutinia, překonat uzavírací klausuli 7% a nikoliv 5%, přestože k tomu neměla vůbec žádné oprávnění.²¹

Proto je zcela namístě vést seriózní diskusi, zda by *řídící* volební komise neměly být propříště složeny namísto z laiků, delegovaných kandidujícími subjekty, pokud možno nezávislými odborníky. Pro inspiraci uvedme např. právní úpravu v Rakousku, kde u řídících volebních komisí existuje určitá kombinace složení mezi členy, zastupujícími státní správu a soudci (§ 6 a násl. volebního zákona). SRN je příkladem státu, kde jsou volební komise tvořeny zástupci státní správy (§ 8 a násl. volebního zákona). V Polsku např. Státní volební komisi tvoří tři soudci Ústavního soudu, tři soudci Nejvyššího soudu a tři soudci Nejvyššího správního soudu, jmenovaní vždy předsedou příslušného soudu. Krajské komise jsou složeny z 11–15 soudců apelačních, vojvodských a regionálních soudů, jmenovaných minis-

¹⁷ Srov. V. Šimíček, *Registrace přihlášek kandidátů ve volbách do Senátu*, in: Právní a politologické problémy voleb, Brno, 1997, str. 23–34.

¹⁸ Nelze totiž přehlédnout, že ověření jednoho podpisu notářem či na obecním úřadě stojí v současnosti 30 Kč, což by znamenalo pro nezávislého kandidáta další (a nutno dodat značně diskriminační) zatížení. Je navíc velmi sporné, kolik voličů by bylo ochotno navštívit notáře nebo příslušný obecní úřad za účelem ověření podpisu.

¹⁹ Je zajímavé, že zákon stanoví – v tomto směru – tvrdší podmínky pro kandidaturu nezávislých kandidátů než pro vznik politické strany. V obou případech totiž sice je nutno předložit petici s tisícem podpisů, v prvním případě to však mohou být toliko voliči v rámci daného volebního obvodu, v případě druhém všichni občané České republiky.

²⁰ Touto problematikou jsem se podrobně zabýval v článku *Ke složení a činnosti volebních komisí*, Právník č. 12/1996, str. 1051–1062.

²¹ K tomu blíže viz nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 127/96 ze dne 28. 5. 1996, Sběrka nálezů a usnesení, sv. 5, str. 349 a násl..

trem spravedlnosti (čl. 62.1. a 65.1. volebního zákona ze dne 28. 5. 1993, Dz. U. 1993.45.205).

Z méně významných nedostatků právní úpravy postavení a složení volebních komisí uvedme, že podle § 8 odst. 2 volebního zákona odmítnutím (nebo stažením) kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci krajskou, obvodní nebo Ústřední volební komisí zaniká členství příslušné strany nebo koalice ve volebních komisích. Gramatická dikce tohoto ustanovení vede k výkladu, že (1.) k zániku členství postačuje toliko fakt rozhodnutí volební komise o odmítnutí a (2.) toto ustanovení se netýká nezávislých kandidátů, nýbrž pouze stran a koalic. Tento výklad by však byl zavádějící, neboť rozhodnutí příslušné volební komise může zásadně přezkoumat volební komise nadřízená (pokud se nejedná o rozhodnutí Ústřední volební komise) a existuje i možnost soudního přezkumu (§ 86 volebního zákona). Členství v komisích by tedy mělo zaniknout až tehdy, když proti příslušnému rozhodnutí není přípustný opravný prostředek. Pokud by přesto došlo k situaci, že někteří členové by přestali být členy volební komise a poté by např. Ústavní soud v rámci řízení o ústavní stížnosti zrušil předchozí rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny, stali by se původní členové opět členy příslušných volebních komisí, a to na základě rozhodnutí soudu, tj. bez nutnosti opětovné delegace. Zároveň je nutno vycházet z toho, že totožný režim se musí vztahovat jak na členy komisí, delegované stranami, tak také na členy, delegované nezávislými kandidáty, přestože v zákoně výslovně uvedeni nejsou. Jiný výklad by vedl k vyvolání neodůvodněné nerovnosti.

Je zřejmé, že tento problém lze do značné míry překlenout interpretací, nicméně i tuto otázku by měl legislativně způsobem nevyvolávajícím pochyby vyjasnit sám zákonodárce.

6. Lhůty pro registraci

Další poněkud problematickou otázkou je vhodnost a přiměřenost úpravy lhůt pro registraci kandidátních listin, resp. přihlášek kandidátů k registraci, příslušnými volebními komisemi.²²

Z volebního zákona totiž vyplývá, že ve volbách do Poslanecké sněmovny musí být kandidátní listina podána nejpozději do 60 dnů přede dnem voleb (§ 31 odst. 1), přičemž krajská volební komise

přezkoumá předložené kandidátní listiny do 55 dnů přede dnem voleb (§ 32 odst. 1), Ústřední volební komise projedná kandidátní listiny do 50 dnů přede dnem voleb (§ 33 odst. 1) a konečně krajská volební komise zaregistruje kandidátní listiny do 45 dnů přede dnem voleb (§ 34 odst. 1). To znamená, že krajské a Ústřední volební komise mají k tomu, aby kandidátní listiny zodpovědně posoudily, velmi malý časový prostor pěti dnů. Navíc v praxi pravidelně dochází k tomu, že i tato krátká lhůta bývá zkracována např. různými svátky nebo dny pracovního klidu.

Podobně ve volbách do Senátu musí být podle volebního zákona přihlášky kandidátů k registraci podány obvodní volební komisi nejpozději 60 dnů přede dnem voleb (§ 61 odst. 3), obvodní volební komise je musí do 55 dnů přede dnem voleb projednat a nejpozději 51 dnů přede dnem voleb je předá Ústřední volební komisi, která je projedná do 49 dnů přede dnem voleb (§ 63), tzn. dokonce ve lhůtě pouhých dvou dnů. Do 45 dnů přede dnem voleb obvodní volební komise přihlášené kandidáty zaregistruje, přičemž v některých případech (odvolání k Ústřední volební komisi, rozhodnutí soudu) je možné provést registraci i po této lhůtě, „nejpozději však do 30 dnů přede dnem voleb“ (§ 64 odst. 1). I tyto lhůty jsou tedy nepřiměřené a zbytečně krátké.

Navíc v této otázce je nutno upozornit na judikaturu Ústavního soudu²³, podle níž výklad volebního zákona „je třeba podřídit základnímu ústavnímu principu, z něhož se odvíjí právní reglementace volebního práva v České republice. Tento princip je vyjádřen zejména v čl. 22 Listiny, podle něhož zákonná úprava politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických stran v demokratické společnosti.“ Z toho plyne, že volební zákon „je třeba interpretovat tak, aby byla – byť při splnění požadavku právní jistoty – zajištěna co nejširší účast občanů volících i volených ve volbách do zastupitelských sborů republiky.“ Tímto nálezem Ústavní soud příslušnou obvodní volební komisi zavázal k provedení registrace kandidáta, „a to i po lhůtě 30 dnů přede dnem voleb. Z hlediska ústavního nutno považovat za mezní termín registrace lhůtu garantující rovnost šancí jednotlivých kandidátů, tj. lhůtu podle § 16 volebního zákona.“²⁴ Lhůta podle tohoto ustanovení začíná běžet 16 dnů přede dnem voleb.

²² Tímto problémem se blíže zabývám v článku *Registrace přihlášek kandidátů ve volbách do Senátu*, in: Právní a politologické problémy voleb, Brno, 1997, str. 23–34.

²³ Nález sp. zn. I. ÚS 277/96. Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 6, C. H. Beck, Praha, 1997, str. 265.

²⁴ K tomuto právnímu názoru publikoval svoje odchylné stanovisko ústavní soudce V. Klokočka, který upozornil zejména na to, že lhůta 30 dnů je generelní, obecně platná a nepřekročitelná. V případě omezení práva neústavním způsobem je proto „nutno odstranit též lhůtu, je-li překážkou, která brání v uplatnění práva, jež bylo uznáno. Odstraněním této překážky může být v daném případě pouze zrušení ustanovení § 64 volebního zákona o 30 denní lhůtě, a to pro stav právní nerovnosti, který

Z uvedeného de lege ferenda vyplývá následující. Stávající úprava lhůt pro registraci kandidátních listin (popř. přihlášek kandidátů) není vyhovující, je zbytečně krátká a zasloužila by si proto přiměřené prodloužení. Za těchto okolností by zřejmě také mohla zůstat zachována minimální 30denní lhůta k registraci, zákonodárce by však měl zdůraznit, že k jejímu překročení nemůže dojít, a to ani tehdy, pokud ve věci rozhoduje Ústavní soud.

7. Úprava volebních kaucí

Podle ustanovení § 35 odst. 2 volebního zákona politická strana, jejíž kandidátní listina byla ve volebním kraji zaregistrována, složí „do tří dnů po oznámení o registraci kauci 200.000 Kč“. „Složení kauce je podmínkou pro zahájení tisku hlasovacích lístků. Pokud kauce není složena, hlasovací lístky nebudou vytištěny“ (odst. 3). Obdobně podle ustanovení § 65 odst. 2 tohoto zákona ten, kdo podal přihlášku k registraci, složí do tří dnů po oznámení o registraci kauci 20.000 Kč. „Složení kauce je podmínkou pro zahájení tisku hlasovacích lístků. Pokud kauce není složena, hlasovací lístky nebudou vytištěny“ (odst. 3).

Naším úkolem v této chvíli není zpochybňovat ústavně právní přípustnost a praktický smysl volebních kaucí²⁵, neboť vycházíme z toho, že návrhem na zrušení volebních kaucí se již zabýval Ústavní soud²⁶ a protože volební kauce nezrušil, musíme vycházet z toho, že jsou ústavně konformní a musí být proto – jakožto součást našeho právního řádu – respektovány.

Nicméně, s vědomím výše uvedeného, je zřejmé, že volební kauce jsou ve volebním zákoně upraveny nevhodně. Jejich koncepce totiž vychází z toho, že ke složení kaucí dochází až po registraci kandidátních listin (přihlášek kandidátů). Jestliže tedy akt registrace chápeme jako rozhodný právní okamžik, od něhož příslušná politická strana (kandidát) *de iure* kandiduje, pak podle stávající právní úpravy

může kandidovat i takový subjekt, který po registraci nesloží volební kauci, nebudou vytištěny jeho hlasovací lístky a voliči jej tedy nebudou moci volit. Tak vzniká evidentně absurdní situace, kdy kandiduje někdo, kdo nemůže být volen.²⁷ Zároveň tato právní úprava vzbuzuje falešný dojem, že smysl volebních kaucí nespočívá v tom, že prokazují vážnost úmyslů kandidující subjektů a zabraňují kandidatuře např. recesistů nebo exhibicionistů, nýbrž že jsou vynuceny neschopností státu finančně zabezpečit celý volební proces.

Tuto nevyhovující právní úpravu by proto mohla (a dlužno říci měla) napravit poměrně jednoduchá legislativní změna, spočívající v tom, že složením volební kauce by nebylo podmíněno vytištění hlasovacích lístků, nýbrž již samotná registrace, čímž by se všechny uvedené problémy odstranily a kandidovat by mohly pouze ty subjekty, které složily příslušnou kauci. Taková právní úprava existuje např. v Rakousku (přestože se nejedná o kauce v našem pojetí, nýbrž o příspěvek na vytištění hlasovacích lístků), kde „kandidující strany musí Spolku zaplatit příspěvek na náklady zhotovení úředních hlasovacích lístků. Příspěvek se platí zároveň s podáním kandidátní listiny. Pokud příspěvek není uhrazen, hledí se na kandidátní listinu, jako by nebyla podána.“²⁸

8. Určení počtu mandátů pro jednotlivé volební kraje

Dalším problematickým bodem volebního zákona je určení počtu poslanců pro jednotlivé volební kraje ve volbách do Poslanecké sněmovny. Z ustanovení § 48 volebního zákona vyplývá, že počet poslanců pro jednotlivé kraje není dán předem, nýbrž odvíjí se přímo úměrně od počtu platných hlasů, odevzdaných v každém kraji. To znamená, že počet poslanců v jednotlivých krajích závisí prakticky na dvou ukazatelích: na počtu voličů (neboť s vyš-

nastal, když někteří kandidáti na senátorská místa byli zaregistrováni před, zatímco jiní získali nárok na zaregistrování po této lhůtě, přičemž právě existence této lhůty jejich zaregistrování vylučuje.“ „Pokus obejít 30 denní lhůtu cestou její interpretace tak, aby nebyla aplikována aniž by byla zrušena, má utilitární povahu a není ústavně čistým řešením.“ Ústavně konformní cestou překonání překážky dodatečného zaregistrování kandidátů je odstranění 30denní lhůty. „V důsledku toho by platila i nadále lhůta 16 dnů přede dnem voleb stanovená pro počátek volební kampaně, která samočinně předpokládá ve volební kampani účast kandidátů již zaregistrovaných.“ Tamtéž, str. 266–269.

²⁵ V této souvislosti pouze odkazujeme na velmi kvalitní rozbor tohoto problému, obsažený v článku J. Filipa *K otázce ústavnosti volebních kaucí*, Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/1996, str. 273 a násl..

²⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 3/96. Ústavní soud ČR: Sbirka nálezů a usnesení, sv. 5, C. H. Beck, Praha, 1997, str. 315.

²⁷ V praxi se dokonce objevují snahy o to, využít této nedotažené právní úpravy komerčně. Podle ustanovení § 16 volebního zákona totiž při volbách do Poslanecké sněmovny existuje právo kandidujících stran na přidělení určitého rozsáhu bezplatných vysílacích časů, což svádí k tomu, založit či iniciovat kandidaturu bezvýznamné strany, která nezaplatí volební kauci, má však právo na bezplatné vysílání tzv. volebních spotů, jejichž jediným skutečným cílem je ale pouze reklama ve prospěch některých firem či obchodních společností.

²⁸ Ustanovení § 43 odst. 4 rakouského volebního zákona (viz výše).

ším počtem voličů roste pravděpodobnost, že bude odevzdán větší absolutní počet hlasů) a na volební účasti. Z toho však vyplývá praktický důsledek, že volič v tom volebním kraji, kde byla větší volební účast, svým hlasem může spolurozhodnout o větším počtu poslaneckých mandátů než v krajích s nižší volební účastí.

Lze tedy spekulovat o tom, že stávající zákonná úprava ve svých důsledcích narušuje ústavně zaručený princip rovnosti hlasů voličů, odevzdávaných v jednotlivých volebních krajích. Proto do diskuse nabízíme možnost, aby se počet poslaneckých mandátů neodvíjel od počtu odevzdaných hlasů, nýbrž od celkového počtu voličů v jednotlivých krajích nebo dokonce od celkového počtu obyvatel.²⁹ Jako inspiraci opět nabízíme příklad rakouské právní úpravy, kde se počet poslanců v jednotlivých volebních územích odvíjí od počtu evidovaných státních občanů, kteří tam mají trvalý pobyt.³⁰

9. Volební kampaň

Volební zákon v ustanovení § 16 upravuje některé zásady a dobu trvání volební kampaně s tím, že volební kampaň zásadně začíná 16 dnů přede dnem voleb a končí 48 hodin před zahájením voleb. Jen na okraj je nutno uvést, že volební kampaň nemusí trvat pouze toto zákonem vymezené období, neboť politické strany i případné jiné kandidující subjekty jsou osobami soukromého práva, na něž se vztahuje princip, že mohou činit vše, co není výslovně zákonem zakázáno.³¹ Protože žádný právní předpis obecně nezakazuje vedení volební kampaně mimo uvedenou dobu, je nutno vycházet z toho, že takováto volební kampaň je právně přípustná. Zároveň zdůrazňujeme, že problematiku volební kampaně neupravuje toliko volební zákon, nýbrž i řada dalších právních předpisů a že tedy případné sankce za nekorektní kampaň mohou vyplývat nejen z volebního zákona, ale také ze zákonů jiných.³²

Positivní vymezení doby volební kampaně má tedy především ten smysl, že v jejím rámci mají kandidující subjekty nárok na určité služby z veřej-

ných zdrojů (přidělení bezplatných vysílacích časů v České televizi a v Českém rozhlase při volbách do Poslanecké sněmovny, bezplatné využití obecních plakátovacích ploch) a zároveň – z pohledu výše citovaného nálezu Ústavního soudu – také v tom, že v okamžiku počátku volební kampaně již musí být ukončena registrace.

Velmi sporným momentem je zejména ochranná lhůta 48 hodin, po níž (a ve dny voleb) je zakázána volební *agitace pro kandidující subjekty*, zejména je zakázáno zveřejňování údajů, které by mohly kandidující subjekt poškodit, a to „slovem, písmem, zvukem i obrazem v budovách, kde sídlí okrskové volební komise, a v jejich bezprostředním okolí“ (odst. 5). Rovněž je zakázáno zveřejňovat výsledky předvolebních průzkumů veřejného mínění později než do sedmého dne přede dnem voleb.

Zmíněná dikce volebního zákona totiž nasvědčuje tomu, že ochranná lhůta 48 hodin platí absolutně, vůči všem, vytváří jakési informačně sterilní prostředí a jakékoliv její porušení může posléze zpochybnit platnost voleb. Tato interpretace je však zavádějící a zejména zbytečná: nepřímě totiž zasahuje do některých ústavně zaručených základních práv a svobod (svoboda projevu, právo na informace) a vychází ze značného podceňování občanů-voličů. Přiklání bychom se proto k úplnému zrušení této ochranné lhůty 48 hodin s tím, že zákaz volební agitace by se vztahoval pouze na volební místnosti a na jejich bezprostřední okolí, to však pouze v dny voleb. I v tomto směru pro nás může být inspirativní zahraniční právní úprava, kde např. podle ustanovení § 32 německého volebního zákona „(1.) je zakázáno během doby voleb v a na budovách, v nichž se nachází volební místnost, stejně jako bezprostředně před vchodem k budovám, jakékoliv ovlivňování voličů slovem, zvukem, písmem nebo obrazem stejně jako každé shromažďování podpisů. (2.) Zveřejňování výsledků volebních průzkumů mezi voliči o tom, jak hlasovali, je před ukončením voleb nepřipustné.“ Rovněž podle rakouského volebního zákona (§ 58)

²⁹ Opětovně zdůrazňujeme, že i tento problém je jedním z důsledků skutečnosti, že při volbě do Poslanecké sněmovny je území České republiky rozděleno do osmi volebních krajů. Pokud by k tomuto umělému rozdělení nedošlo a území republiky by tvořilo jediné volební území, k tomuto problému by nemohlo vůbec dojít, neboť by se nevolili kandidáti z jednotlivých krajských kandidátek, ale z jediné kandidátky celostátní.

³⁰ Srov. ustanovení § 4 rakouského volebního zákona. Podle tohoto ustanovení se nejdříve dělí celkový počet státních občanů (majících podle posledního výsledku sčítání lidu trvalý pobyt v Rakousku nebo žijících v zahraničí a jsou zapsáni v evidenci voličů) číslem 183, což je počet mandátů v Národní radě. Vzniklým koeficientem, zaokrouhleným na tři desetinná čísla, se dělí počet obyvatel v jednotlivých volebních územích. Výsledek tohoto výpočtu představuje počet mandátů pro jednotlivá volební území.

³¹ K těmto otázkám blíže viz R. Riener-Hofer/V. Šimíček, *Volební kampaň – komparace právní úpravy v České republice a v Rakousku*, Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/1996, str. 512–527.

³² Namátkou uvedme trestní zákon, zákon o přestupcích, občanský zákoník (zejména institut ochrany osobnosti), zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, zákon č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání atd..

existuje toliko zákaz volební kampaně v den voleb ve volebních místnostech a v jejich okolí.³³

Rovněž za úvahu stojí vypuštění citovaného ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona, podle něhož musí volební kampaň probíhat čestně a poctivě a o kandidujících subjektech nesmějí být zveřejňovány nepravdivé údaje. Jedná se totiž o ustanovení nadbytečné a zavádějící, neboť je zřejmé, že jeho výslovným zakotvením zákonodárce nechtěl (a contrario) dospět k závěru, že mimo zákonem vymezenou dobu volební kampaně je možno jednat nečestně a nepoctivě, resp. zveřejňovat nepravdivé údaje, nýbrž že čestně a poctivě je nutno konat **zejména** v období oficiální volební kampaně.

10. *Financování volební kampaně*

Za další problematický moment volebního zákona, který se týká voleb do Senátu, považujeme skutečnost, že podle jeho ustanovení § 85 se *příspěvek na úhradu volebních nákladů* (ve výši 90 Kč za každý odevzdaný hlas straně nebo koalici, která získá alespoň 3% z celkového počtu platných hlasů) poskytuje pouze za volby do Poslanecké sněmovny. Přitom je zřejmé, že značné náklady, vynaložené na volební kampaň, vznikají i při volbách do Senátu.

Tato skutečnost především znevýhodňuje a demotivuje nezávislé kandidáty, neboť zatímco kandidáti politických stran mají alespoň určitou šanci, že po jejich zvolení bude jejich politická strana dostávat tzv. příspěvek za mandát³⁴, nezávislí kandidáti takovou šanci nemají. Proto by bylo vhodné, aby zákonodárce zakotvil příspěvek na úhradu volebních nákladů také pro případ voleb do Senátu, a to např. takovým způsobem, že by 90 Kč za každý obdržený hlas obdrželi ti kandidáti, kteří získali alespoň 6% platných hlasů (tj. stejná hranice by mohla platit pro „návratnost“ volební kauce i pro příspěvek na volební kampaň). Zastáváme názor, že tato úprava by lépe odpovídala zejména ústavně zaručenému principu svobodné soutěže politických sil (tzn. nikoliv pouze politických stran!) v demokratické společnosti.³⁵

11. *Volební preference (personifikace voleb)*

Nedostatek stávajícího volebního zákona spatřujeme rovněž i v právní úpravě tzv. preferencí (přednostních hlasů) ve volbách do Poslanecké sněmovny. Volby do Poslanecké sněmovny totiž vycházejí z principu vázané kandidátní listiny, kdy voliči mají pouze jeden hlas, který odevzdají pro některou politickou stranu nebo pro koalici stran, zároveň však mají právo „zakroužkováním pořadového čísla nejvyšší u čtyř kandidátů uvedených na témže hlasovacím lístku vyznačit, kterému z kandidátů dává přednost (§ 39 odst. 1 volebního zákona).“

Problém však spočívá v tom, že v rámci jednotlivých kandidátních listin se k počtu přednostních hlasů pro jednotlivé kandidáty nepřihlíží automaticky, nýbrž pouze za splnění podmínek stanovených volebním zákonem.³⁶ Přitom dosavadní praxe (volby v roce 1996 a 1998) již dostatečně ukázala, že přednostní hlasy nemají velké praktické uplatnění: v roce 1996 nebyl s přispěním preferencí zvolen nikdo z poslanců, v roce 1998 pouze dva poslanci (J. Vlach a V. Parkanová). Jestliže totiž někdo dosáhne zákonem vyžadované hranice preferencí, jedná se s největší pravděpodobností především o lídry stran, kteří se stejně nacházeli na volitelných místech a přednostní hlasy proto ke zvolení nepotřebují.

Protože počítání přednostních hlasů značně zatěžuje činnost volebních komisí, čemuž zejména neodpovídá výsledný efekt této úpravy, stojí za skutečně vážnou úvahu, zda by stávající úprava preferencí neměla být zásadním způsobem změněna. Nabízejí se samozřejmě dvě cesty: buď právo přednostního hlasování zcela zrušit a přejít k principu přísně vázaných kandidátních listin nebo naopak právo přednostního hlasování výrazně posílit, a to buď „oslabením“ podmínek, kdy se k preferencím přihlíží³⁷ nebo dokonce úplným zrušením těchto omezení. Přikláníme se k řešení, uvedenému jako poslední, které by v praxi znamenalo, že by se pořadí na kandidátní listině v jednotlivých volebních krajích sestavilo podle počtu přednostních hlasů.

³³ Pro zajímavost uvedme, že porušení tohoto zákazu se trestá peněžitou pokutou ve výši do 3.000 S (odst. 3 cit. ustanovení).

³⁴ Ve výši 0,5 mil. Kč ročně, a to za každý mandát, který politická strana získala v Poslanecké sněmovně a v Senátu (podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích ve znění pozdějších předpisů). Nedomníváme se však, že by tento příspěvek měl být přiznán i nezávislým kandidátům, protože jeho smyslem není kompenzovat náklady, vynaložené na volební kampaň, nýbrž představuje jednu z forem přímého státního financování politických stran. Proto se tedy přikláníme k tomu, aby volební zákon přiznal příspěvek na úhradu volebních nákladů i v případě voleb do Senátu a tak se (nepřímo) podpořila i masivnější kandidatura nezávislých kandidátů.

³⁵ Čl. 22 Listiny základních práv a svobod.

³⁶ Podle ustanovení § 50 odst. 4 volebního zákona se k přednostním hlasům přihlízí za splnění dvou podmínek: (1.) tohoto práva musí využít nejméně desetina z celkového počtu voličů strany v příslušném kraji a (2.) mandát obdrží nejdříve ten z kandidátů, jenž získal alespoň 10% z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro stranu v rámci tohoto volebního kraje.

³⁷ Např. snížit dvojnásobnou hranici 10% na hranici pouhých 5%. Viz předchozí poznámka.

sů pro kandidáty, přičemž zvolenými by byli kandidáti s největším počtem preferencí. Počet poslanců by byl pochopitelně dán počtem mandátů, připadajících na stranu v tomto kraji.

Pro toto řešení lze argumentovat následujícím způsobem. Složení Poslanecké sněmovny jakožto voleného zastupitelského orgánu by mělo v maximální možné míře reflektovat vůli voličů a nikoliv pouze politických stran. Ve volebním procesu sice politické strany jsou do značné míry privilegovány, nicméně tato privilegovanost nesmí vést k tomu, aby – fakticky – voliči pouze rozhodovali o rozložení sil mezi jednotlivými stranami, o obsazení jednotlivých mandátů by však rozhodovaly pouze samotné strany.³⁸ Politické strany podle stávající právní úpravy mají privilegované právo podávat kandidátní listiny a pořadí na nich, jež by voličům navrhly, by mělo na jejich voliče nepochybně velký vliv. Zároveň je zřejmé, že lídři stran, uvedení na volitelných místech kandidátek, mají z celé řady důvodů jednodušší postavení než kandidáti ostatní: strana jim dává větší prostor (posílá je do masmédií, organizuje s nimi tiskové konference, přední kandidáti jsou na billboardech a volebních plakátech atd.) a zpravidla se jedná o osoby, které již z titulu svojí stávající funkce mají větší šanci a možnost oslovovat veřejnost (jsou významní funkcionáři stran, poslanci, ministři atd.). Navrhovaná změna by však umožnila posílit vesměs pozitivní a zdravou motivaci a soutěživost v rámci stran i navenek a zejména by zvýraznila postavení voliče, čímž by se volby mohly stát zajímavější a zásadním způsobem by se zdůraznila jejich původní funkce: demokratický výběr v rámci předem jasných pravidel z většího počtu pozitivních variant.³⁹

12. Soudní přezkum voleb

Jeden z největších problémů a nedostatků stávajícího volebního zákona je velmi nejednoznačná a – vzhledem k právní úpravě v jiných právních předpisech⁴⁰ – neprovázaná úprava řízení ve věci stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem nebo senátorem. Protože se jedná o problém značně komplikovaný a rozsah tohoto příspěvku neumožňuje se s ním argumentačně podrobně vypořádat, omezíme se pouze na konstatování nejspornějších bodů

a pokusíme se zformulovat, jak by tato úprava měla vypadat de lege ferenda.

Za nejednoznačné považujeme zejména odpovědi na následující otázky:

A) Jak má znít výrok Nejvyššího soudu v těchto věcech? Podle ustanovení § 200a o.s.ř. totiž rozhoduje o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení (což by napovídalo tomu, že by měl rozhodnout o tom, zda je tato stížnost důvodná či nikoliv), ustanovení § 79 volebního zákona však nasvědčuje spíše výkladu, že soud rozhoduje přímo o neplatnosti voleb.

B) Jakou právní povahu má rozhodnutí (usnesení) Nejvyššího soudu v těchto věcech? Podle jedné možné interpretace se totiž jedná o rozhodnutí autoritativní, jež může přezkoumat pouze Ústavní soud; podle druhého možného výkladu toto rozhodnutí představuje pouze jakési odborné stanovisko (viz § 88 odst. 2 volebního zákona), jež slouží jako podkladový materiál příslušné komoře Parlamentu, resp. jejímu orgánu, pro to, aby v této věci mohla rozhodnout.

C) Proti jakému rozhodnutí lze podat opravný prostředek k Ústavnímu soudu, proti rozhodnutí Nejvyššího soudu nebo až proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu?

D) Jak to je s existencí mandátu poslance nebo senátora do té doby, než se ve věci definitivně rozhodne, a co se s ním stane poté?

Na tyto nastolené otázky by měla dát konečnou a přesvědčivou odpověď až právní úprava de lege ferenda, která by měla stávající úpravu zejména zpřehlednit a zjednodušit. Při úvahách o případných legislativních změnách bychom se přikláněli k takovému řešení, které by jednoznačně přiznávalo právo rozhodovat o platnosti voleb orgánu moci soudní (Nejvyššímu soudu s následným přezkumem Ústavním soudem) a nikoliv moci zákonodárné. Zároveň, pokud budeme respektovat ústavně konformní výklad běžných zákonů, mandát poslance nebo senátora sice bude trvat až do té doby, dokdy o platnosti jeho zvolení nebude s konečnou platností rozhodnuto, nicméně účinky takového rozhodnutí časově působí ex tunc a nikoliv ex nunc. To znamená, že pokud by Nejvyšší soud (v případě podaného oprav-

³⁸ V této souvislosti nelze přehlédnout skutečnost, že členů politických stran je pouze 3–5% z celkového počtu oprávněných voličů. Proč by mělo být 95% voličů fakticky vyloučeno z rozhodování o personálním složení zastupitelského orgánu?

³⁹ Důvody, uvedené pro navrhovanou změnu, v sobě zároveň obsahují důvody, pro které této změně jednotlivé strany zřejmě nebudou nakloněny příliš příznivě: vzniknou obavy z příslušné decentralizace stran, z jejich „rozbíjení“ ctižádostivými jedinci, z populismu vůči voličům, z toho, že strany nebudou moci dostatečně ovlivňovat takové složení poslaneckého klubu (profesní, regionální atd.), jaké samy považují za optimální atp..

⁴⁰ Máme tím na mysli ustanovení §§ 79, 88 a 89 volebního zákona, § 200n občanského soudního řádu, § 45 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednání Poslanecké sněmovny a § 85 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

ného prostředku Ústavní soud) rozhodl o neplatnosti voleb, mandát by vůbec nevznikl a musely by se konat volby nové (popř. na uprázdněné místo v případě voleb do Poslanecké sněmovny nastupuje náhradník). Příslušný poslanec nebo senátor by také zřejmě měl vrátit všechny požitky, které v mezičase

již obdržel (pokud to povaha věci nevyklučuje); rozhodování příslušné komory Parlamentu a jejích orgánů, na nichž se podílel, by však neměla být zpochybněna. V případě rozhodnutí o platnosti voleb by mandát poslance nebo senátora trval i nadále.