

K otázce ústavnosti volebních kaucí

Jan Filip

1. Několik poznámek úvodem¹

V loňském roce proběhla na Právnické fakultě MU beseda s jedním známým politikem. Během ní též vyslovil jeden z přítomných studentů podiv nad tím, že voleb v ČR se může zúčastnit doslova každý, tedy i ten, kdo neplatí daně nebo je platí jen v malé výši. Možná se někdo jen usměje, co s tím na konci 20. století. Pohled na náš zákon č. 247/1996 Sb., o volbách do Parlamentu ČR (dále v textu jako ZVP) však v té době k takovému optimismu nesváděl a ani nesvádí.

Souvisí to s novinkou, která byla volebním zákonodárcem do jeho textu zapracována. Touto diskutovanou „novotu“ ZVP, pokud se tak dá hodnotit návrat někam hodně do minulosti, je ustanovení § 35 ZVP, které stanoví jako podmínku pro zahájení tisku hlasovacích lístků pro volby do Poslanecké sněmovny složení kauce 200 tisíc Kč v každém volebním kraji a ustanovení § 65 ZVP, které totéž ve výši 20 tisíc Kč požaduje u každého kandidáta v senátních volbách.

Nejdříve považuji za potřebné vyjasnit dva pojmy, které se u nás běžně směšují² a které přesně nerozlišil ani ZVP. Je to pojem **volební kauce** jako zpravidla finanční jistoty, kterou skládají ti, kteří se chtějí zúčastnit voleb a kterou prokazují (podle názoru zákonodárce) vážnost svých úmyslů a svou reprezentativnost a tudíž oprávněnost účasti ve volbách. Kauce propadá, když nezískají stanovený počet hlasů a vrací se, když jej získají. Výjimkou je Turecko, kde se naopak kauce při neúspěchu vrací. V parlamentních volbách konaných v době od roku 1984 do června 1995 byly kauce použity alespoň jednou ve 29 státech.³

¹Tento článek byl zpracován před vydáním nálezu Ústavního soudu ve věci kaucí. Zpracování jednotlivých aspektů nálezu by značně přesáhlo možný rozsah článku, takže mu bude s ohledem na jeho zvláštnosti a dopad věnována zvláštní studie v příštím čísle tohoto časopisu.

²Zčásti na tom nese vinu prvorepublikové volební zákonodárství.

³Na základě průzkumu se jednalo o následující státy: Austrálie (obě komory), Bahamy, Bangladéš, Botswana, Burkina Faso, Čad, Dominika, Džibuti, Egypt, Estonsko, Fidži, Francie, Gabun, Gambie, Grenada, Indie, Irsko, Izrael, Jamajka, Japonsko (obě komory), JAR, Jižní Korea, Kamerun, Kanada, Keňa, Komory, Kuvajt, Kypr, Lesotho, Libanon, Litva, Lotyšsko, Malajsie, Malta, Maroko, Mauretánie, Mauritius, Mongolsko, Myanmar (Barma),

S volební kaucí je často směřován pojem **příspěvku na úhradu volebních nákladů**. Ten přímo nesměruje k prokázání vážnosti kandidatury a reprezentativnosti, nýbrž k tomu, aby se kandidující podíleli zčásti (proto příspěvek) na úhradě nákladů, které vznikají státu v souvislosti s tím, že převzal na svá bedra tisk hlasovacích lístků. Tyto náklady se proto nevracejí. Svou odstrašující roli tak plní jen nepřímo. V parlamentních volbách konaných v době od roku 1984 do června 1995 byl příspěvek použit alespoň jednou ve čtyřech státech.⁴

Celkem ve 33 státech se tedy použila kauce nebo se muselo státu přispět na volební náklady. Mezi tyto státy jsem zařadil všechny, které požadovaly peníze alespoň v jedné volbě nebo do jedné ze sněmoven (např. Kanada, JAR, Irsko, Nepál, Svatá Lucie). Ve zbývajících 100 státech ze zkoumaného vzorku se kauce nebo příspěvky nepoužily vůbec.

Konečně je možná **kombinace kauce – příspěvek**. Příkladem byla předmnichovská ČSR. Tam se podle zákona č. 123/1920 Sb., kterým se vydává řád volení do poslanecké sněmovny (platné znění z roku 1935) vyžadovalo podle § 29, aby náklady s rozmnožením kandidátních listin byly z poloviny (do 1924 z jedné třetiny) uhrazeny stranami. K tomu účelu musela strana u předsedy příslušné volební komise složit jím oznámenou přiměřenou zálohu. Pokud tak neučinila, považovala se její kandidátní listina za odvolanou. Pokud strana v žádném kraji nezískala ani jeden mandát, uhradila i zbytek nákladů. Za zaplacení tohoto zbytku ručili solidárně kandidáti strany a voliči, kteří podepsali její kandidátní listinu. Strana mohla část nákladů ušetřit tím způsobem, že nepožadovala rozeslání svých kandidátek v určitých okresech nebo celém volebním kraji nebo si je mohla dodat pro voliče (např. pouze svým členům) sama.⁵ Zde vidíme velký rozdíl. Hradí se skutečné náklady, které vznikají při právě konaných volbách. Jejich výše může kolísat podle cen papíru, nákladů tisku atd. Na rozdíl od toho vyžadovaná kauce představuje paušál, který se nedá změnit beze změny zákona. Na to se rovněž upozorňuje, neboť původně vysoké kauce nebo paušální příspěvky mohou vlivem času ztratit na svém působení. Např. Rakousko příspěvek nezměnilo od roku 1971, Velká Británie od roku 1918 do roku 1985.⁶

Nepál (nyní již ne), Niger, Nigérie, Nizozemí, Nový Zéland, Pakistán, Papua-Nová Guinea, Pobřeží slonoviny, Samoa, Senegal, Seychely, Srí Lanka, Svatá Lucie, Sv. Vincent, Thajsko, Togo, Tonga, Trinidad a Tobago, Turecko, Vanuatu, Velká Británie, Západní Samoa, Zimbabwe. Této problematice se blíže věnuji ve studii „*Volební kauce v komparativním pohledu*“, kterou připravuji k tisku.

⁴Jednalo se o následující státy: Rakousko, Řecko, Šaloumonovy ostrovy, Zaire.

⁵Weyr ve svém Československém ústavním právu. Praha 1937, s. 130 to považuje za nutné s odůvodněním, aby byly zamezeny lehkovážné nebo vůbec vážně nemíněné kandidatury skupin, které „*podle veškeré pravděpodobnosti by neměly žádného úspěchu při volbě*“.

⁶Pro volby do Evropského parlamentu byla v roce 1979 stanovena kauce na 600 £ a v roce

2. Základní východiska hodnocení ústavnosti kavic

Otázka ústavnosti volebních kavic vyžaduje zvážit a posoudit jejich zakotvení v oblasti demokracie a voleb, kdy se tato problematika střetává s takovými pojmy jako jsou: „*svobodná volba*“ v čl. 21 odst. 1 Listiny, „*volná soutěž politických stran*“ v čl. 5 Ústavy ČR, „*svobodná soutěž politických sil*“ v čl. 22 Listiny, „*politický systém v demokratickém právním státě*“ v čl. 1 a čl. 5 Ústavy ČR, „*ochrana menšiny*“ v čl. 6 Ústavy ČR, „*vláda na čas*“ v čl. 21 odst. 2 Listiny, „*zaručení základních práv a svobod bez ohledu na majetek*“ v čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 26, čl. 25 a čl. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb) a čl. 14 Evropské úmluvy (č. 209/1992 Sb.), „*újma pro uplatnění základního práva*“ v čl. 3 odst. 3 Listiny, „*řádně prováděné volby*“ a „*neodůvodněná omezení*“ ve Všeobecné deklaraci lidských práv a v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech.

Kromě těchto výslovně zakotvených měřítek ústavnosti je třeba posoudit postup zákonodárce i z hlediska pojmů, které sice ústavní pořádek výslovně neuvádí, nicméně se z něj dají interpretací zejména čl. 1 a čl. 2 Ústavy ČR dovodit. Jedná se o:

- **zákaz libovůle zákonodárce** při volbě prostředků regulace chování subjektů práva a při jejich klasifikaci a dále,
- **zákaz nadměrného či nadbytečného použití** jinak racionálně a nikoli svévolně zvolených nástrojů regulace.⁷

Tyto pojmy jsou generální klauzule, které umožňují různý výklad v různých souvislostech, v různých oblastech práva a nepochybně i v různém čase a na různém místě.⁸

Ochrana práva volit a ucházet se o volené funkce je nepochybně i v našich poměrech zcela zásadní záležitostí fungování politického systému ČR. **Zásahy státu do tvorby vůle lidu, která se transformuje do složení Parlamentu, proto musí být zvláště pečlivě testovány z hlediska jejich přípustnosti obecně (politická**

1986 zvýšena na 750 £.

⁷Vztah těchto složek právního státu ovšem bývá vyjadřován různě. Např. standardní komentář k Základnímu zákonu SRN Maunz-Dürig: Grundgesetz. Kommentar. II. sv., München 1990, čl. 20 (autor R. Herzog), s. 288–290 považuje za výchozí zákaz nadměrného použití (Übermaßverbot), který má tři složky: principy vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti.

⁸Z toho důvodu usiluji o maximální zdrženlivost při srovnávání naší úpravy se zahraniční. Na druhé straně nutno odmítnout předem účelová tvrzení, že uváděné příklady jsou pro naše podmínky irelevantní. Pokud někdo nevysvětlí proč USA, SRN, Itálie, Španělsko a téměř 100 dalších států tyto nástroje nepoužívá a Velká Británie a Francie a 30 dalších ano, tak to nelze považovat za prokázané.

kultura), tak z hlediska ústavnosti zvláště. V prvním případě jde jen o hodnocení účelnosti a správnosti zavedení volební kauce, kde se mohou názory lišit a stejně tak výsledek hodnocení může záviset na podmínkách místa a času. Ve druhém případě třeba najít styčné body zavedení kaucí v ZVP a přezkoumat, zda nedochází k narušení výslovně zakotvených nebo imanentních principů ústavního pořádku v ČR.

a) ústavnost kaucí a volná soutěž politických stran (sil)

Zde třeba vyjít z toho, že v demokratické společnosti jsou volby typickým, byť ne jediným projevem soutěže politických sil a stran. Jejich řádné konání včetně soudní kontroly je podstatnou náležitostí demokratického právního státu (nález Ústavního soudu II. ÚS 15/95). Volební právo se však od ostatních politických práv (mimo čl. 23 Listiny) podstatně liší v tom, že je dnes jedinou zárukou realizace ustanovení čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR. Jestliže jiná politická práva slouží především vyjádření názorů a nakonec vytváření veřejného mínění v nejrozmanitějších formách (tisk, projev, rozhlas, petice, shromáždění), volební právo a právo ucházet se o poslanecké či senátorské křeslo je spjato s vytvářením a fungováním státních institucí.

Na rozdíl od jiných politických práv právě použitím základních práv a svobod zakotvených v čl. 21 Listiny občané závazně rozhodují o státních záležitostech. Určují složení zastupitelských sborů a výběrem předkládaných variant volebních programů i možné směry parlamentního rozhodování. Tím se podílejí na tvorbě vůle státu, nikoli jen vůle lidu.

Moc se tak v demokracii vytváří zdola a ne naopak,⁹ vůli státu předurčuje lid a nikoli stát předurčuje vůli lidu.

Ve vztahu k volbám v ČR jde o posouzení, zda svobodná či volná soutěž značí apriori odmítnutí možnosti stanovit jakékoli podmínky pro vstup do této soutěže a vystupování v této soutěži nebo zda lze z ústavy výslovně nebo z povahy věci možnost zákonného vymezení určitých podmínek a omezení dovodit (zvláštní

⁹To bylo zdůrazněno již v klíčovém rozhodnutí Spolkového ústavního soudu k financování politických stran z roku 1966, kde soud došel k závěru, že tyto procesy jsou spojeny, avšak tvorba vůle lidu musí probíhat od lidu ke státním orgánům, které mají na jejím základě teprve vzniknout. Proto je státním orgánům zásadně zapovězeno (verwehrt) podílet se na tvorbě této vůle. V této souvislosti soud výslovně prohlásil, že ovlivňování tohoto procesu je slučitelné s demokratickou zásadou svobodné a otevřené tvorby mínění a vůle jen tehdy, když „se může ospravedlnit zvláštním ústavně legitimovaným důvodem“. BVerfGE, sv. 20, s. 99. K širším souvislostem srov. Schmitt Glaeser, W.: Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung. In: Handbuch des Staatsrecht. Bd. II. Heidelberg 1987, s. 62–63.

ústavně legitimovaný důvod).

Čl. 5 Ústavy ČR předpokládá volnou soutěž politických stran. Neurčuje sice, kdo je politická strana, zaručuje však jejich svobodné a dobrovolné vznikání. K tomu stanoví podmínky čl. 20 Listiny a zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, v platném znění (dále jen ZPS). Pokud jsou splněny, možno se soutěže účastnit. Je věcí úpravy vzniku a registrace stran v ZPS, aby stanovila podmínky. Pokud jsou splněny, možno žádat jen podmínky specifické pro volby (podoba kandidátní listiny, kandidáti, lhůty).

Volná soutěž stran značí, že každý, kdo získal statut politické strany má volnost se této soutěže zúčastnit. Podmínky, které pro to musí splnit a pro které by nemusel být do této soutěže připuštěn stanoví přímo čl. 5 Ústavy ČR. Tyto podmínky vyjadřují důležité principy demokracie – princip plurality a princip konsenzu v základních otázkách demokracie, demokratického řádu lidských práv a základních svobod, podstatných náležitostí demokratického právního státu atd. V čl. 5 Ústavy ČR jsou tyto podmínky vyjádřeny tak, že účastníci soutěže musí respektovat „základní demokratické principy a odmítat násilí jako prostředek prosazování svých zájmů“. Další omezující podmínky z čl. 5 dovodit nelze. Z tohoto ustanovení, stejně jako z čl. 22 nelze dovodit oprávněnost a přípustnost volební kauce, navíc v takové výši. Důraz je zde kladen na demokratické cíle, nikoli na majetkovou situaci stran. Čl. 5 počítá s určitou podobou soutěže stran a stanoví pro účast v ní podmínky, aby bylo možno posoudit, zda politická síla (zde strana) jde do soutěže vybavena podle pravidel. Nikde však nelze nalézt zmocnění pro to, aby strany byly posuzovány podle majetku, který jsou ochotny na tuto účast vynaložit.¹⁰

Mezi možnostmi zákonodárce zasahovat do základních práv a možnosti zasahovat do svobodné soutěže politických sil existuje zásadní rozdíl. Čl. 4 odst. 2 Listiny umožňuje zasáhnout do základních práv a svobod a omezit je. Pro politická práva práva však existuje v „obráceném gardu“ čl. 22 Listiny, který naopak ve vztahu k volné soutěži politických sil v podobě voleb jako podstatné náležitosti demokratického právního státu nejenže neumožňuje tuto soutěž prováděcími zákony omezovat (pokud to neplyne z povahy věci), nýbrž naopak na tyto zákony, především pak zákony volební, klade požadavek, aby (stejně jako jejich

¹⁰Tyto podmínky by měly být základem pro posouzení ústavnosti ZVP, který navíc pro volby do Poslanecké sněmovny připouští pouze registrované politické strany. Podle komentáře k Listině je i tento požadavek neústavní. Srov. Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád ČR. 2. díl: Práva a svobody. Praha 1995, s. 188. Obdobný názor již dříve vyslovil Spolkový ústavní soud rovnost šancí jednotlivců a politických stran. Viz BVerfGE, sv. 41, s. 413. V SRN ovšem není poměrné zastoupení ústavním principem.

výklad a používání) umožňovaly a ochraňovaly tuto svobodnou soutěž. Tuto podmínku ZVP nesplňuje v částech, které požadují složení kaucí. Čl. 5 Ústavy ČR proto třeba vidět zejména v souvislosti s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR a čl. 22 a čl. 23 Listiny.

Tato ustanovení třeba chápat v souvislosti se zkušeností ústavodárce z roku 1991 s vedoucí úlohou strany (po 1948) nebo již s vytvořením předpokladů této situace (Národní fronta v roce 1945), která jej vedla ke stanovení pravidel, která vyžadují takový jejich výklad (čl. 22), aby nikdo nemohl být diskriminován. V této souvislosti je nebezpečné přiznat většinovým nebo parlamentním stranám právo vylučovat někoho předem z volné soutěže bez rozumného důvodu (svévolně, arbitrárně). Značí první krok k monopolu a ten končí u totalitarismu.¹¹ Naše historická zkušenost proto říká, že elita nesmí být uzavřená ani polootevřená. Tomu musí odpovídat i stanovení podmínek, za kterých se lze dostat k účasti na rozhodování veřejných záležitostí. Ty mají být všeobecně splnitelné, jinak narušena nejen rovnost, ale i všeobecnost volebního práva.

Čl. 6 Ústavy ČR požaduje prostředky ochrany menšiny.¹² Mezi ně patří možnost postavit se za stanovených podmínek do voleb a usilovat o to, stát se většinou na další volební období. Menšina musí dostat rovněž možnost postavit se do voleb, pokud její program není ústavně nedovolený. Stát jí to musí umožnit bez jakýchkoli neodůvodněných omezení. Teprve možnost hlasovat pro program a osobnosti znamená závazný projev vůle lidu podle čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR. Proto nevytištění hlasovacích lístků je porušením tohoto práva bez závažného ústavního důvodu. Pouhý zákonný důvod (nesložení kauce) k takovému zásahu neopravňuje.¹³

Způsob zakotvení volebních kaucí je dále názorným příkladem porušení čl. 6 Ústavy ČR, kdy většina v Parlamentě získávající státní příspěvky znevýhodnila neoprávněně svým rozhodnutím zejména mimoparlamentní menšinu. Kde jinde by měla dbát zájmů menšiny, jak se to od ní v demokratické společnosti žádá, než při ochraně svobodné volební soutěže.

¹¹Nejde o to, že to nyní nehrozí, ale Ústavní soud musí již v zárodku takové pokusy odstraňovat. Tím se vytváří určité povědomí a jak to označil Kirchhof, pěstuje se v tomto směru právní instinkt a právní vědomí společnosti. K tomu blíže Kirchhof, P.: Der allgemeine Gleichheitssatz. In: Handbuch des Staatsrechts. Bd. V., Heidelberg 1992, s. 875.

¹²Přehled těchto prostředků provádím v Ústavní právo. II. díl, Brno 1994, s. 8–11. Kuriózně byla ochrana menšiny v podmínkách Ústavního soudu využita právě k zamítnutí návrhu na zrušení kaucí.

¹³Navíc je to nelogicky spojeno s tiskem hlasovacích lístků a nikoli s platným podáním kandidátní listiny nebo snad její registrací.

b) ústavnost kaucí a všeobecnost volebního práva

Stanovení kaucí se dotýká i všeobecnosti volebního práva. Jeho obecnějším znakem je zajištění svobodné volby zástupců občanů při rozhodování o veřejných záležitostech (čl. 21 odst. 1 Listiny). Podmínky, za kterých občané svobodnou volbu vykonávají, má stanovit zákon (čl. 21 odst. 3 Listiny).

Ústava a Listina přenechávají zákonodárci tak zásadní otázky volebního systému jako je volební formule (s jedinou výjimkou tzv. bádenského systému), volební obvody a kandidování, lhůty, volební orgány, volební kampaň, soudní přezkum. K tomu mu dává prostor pro uvážení, které se musí pohybovat v určitých mezích. V těchto mezích je zákonodárce relativně volný a Ústavní soud může jen posoudit, zda při stanovení podmínek kandidování nepřekročil určitou únosnou míru, kterou však nelze předem pro určitou podmínku bez zřetele na místo a čas stanovit. Výslovně však zákonodárce omezuje v případě úpravy voleb jako projevu svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny), kde naopak požaduje umožnění a ochranu této soutěže.

Jen tehdy, kdyby neupravení určitých podmínek tuto soutěž ohrozilo,¹⁴ může zákonodárce účast v této soutěži omezit. Je nepochybné, že všeobecnost volebního práva ještě neodůvodňuje možnost účasti kohokoli na volbách.¹⁵ Jsou určité hranice, které plynou z povahy věci. K jejich stanovení je však možno přistupovat jen maximálně zdrženlivě v případě jejich skutečné potřeby. Jestliže se však v našich podmínkách taková situace nevyskytla,¹⁶ nebyl důvod preventivně taková

¹⁴Chybějící mechanismus zásahů do činnosti politických stran nebezpečných pro tuto soutěž, ale i organizační kolaps či ztráta vážnosti voleb. Volby mají být svobodné, nikoli zábavou pro kohokoli. Při debatě ve Velké Británii na toto téma však bylo poslancem K. Barronem jasně řečeno, že demokracie nespočívá jen v hlasování, ale i v právu povstat (kandidovat) a být slyšen (to stand up and to be heard) a G. Beringhamem – „Nesouhlasím s tím, aby byl kdokoli označován za kandidáta klauna... voliči mu řeknou, zda je klaun... jestliže začínáme útočit na právo kandidovat, potom začínáme útočit na naši demokracii.“ Podle Cole, M.: The Role of the Deposit in British Parliamentary Elections. Parliamentary Affairs, roč. 1992, č. 1, s. 90.

¹⁵Pokud by se jednalo o volby do Poslanecké činnosti ve stávajících podmínkách, vyžadovalo by to existenci zhruba 22 tisíc politických stran. To je ovšem jen teorie. Pokud by totiž všichni uplatnili své právo ucházet se o zvolení, zbavili by tím tohoto práva všechny ostatní, neboť by např. nemohly vznikat volební komise. Ve volbách 1996 mohlo kandidovat nejvýše 5960 kandidátů. Tento počet ovšem nebyl naplněn, neboť jen část stran postavila plný počet 298 kandidátů.

¹⁶Pochopitelně by bylo třeba takové okolnosti definovat a zdůvodnit. Např. jestliže by se k volbám několikrát po sobě hlásilo dejme tomu 100 stran, což by skutečně ne domněle ohrozilo jejich konání nebo některé strany volby nebraly vážně (nestačí ovšem jedna nebo dvě strany) anebo volby byly zneužity k jiným cílům (levná propagace určitých výrobků, osob, podniků) atd. Nic takového u nás nehrozilo a ani nehrozí. Počet kandidujících stran

omezení zavést. Voliči tím byli omezeni ve svobodě výběru a možní kandidáti a strany ve svobodě nabídky.¹⁷

c) ústavnost kaucí a rovnost volebního práva

Při posouzení tohoto aspektu jde o otázku demokracie a právního státu (rovnost před zákonem). **Politické strany pochopitelně nejsou rovné ve smyslu identity (síla, počet členů, peníze, trvání, tradice, podpora), ale mají být jako rovné chápány ve vztahu k určitým skutečnostem.** Základní skutečností vzhledem k jejich existenci a postavení v politickém systému ČR podle čl. 5 je zaručení možnosti účastnit se a samotná účast na volné (svobodné) soutěži. To lze zajistit jedině jejich rovným chápáním a nediskriminací.

Nerovnosti existují jako přirozené a právo je nemůže vždy kompenzovat. Ve volbách to dokonce ani nesmí, neboť státoprávní rovnost a demokracie jsou formální. Musí platit zásada jeden hlas – jeden hlas (popř. jedna hodnota). Zákonodárce však nemá tam, kde takové rozdíly jsou (chudé a bohaté strany a jejich členové) ještě neodůvodněně a neúčelně přispívat k jejich zvyšování.¹⁸ V tomto nálezu též Spolkový ústavní soud též vyslovil,¹⁹ že zásada rovnosti se nevztahuje jen na oblast volebního práva v úzkém smyslu,²⁰ nýbrž již na předpolí (vorfeld) tvorby politické vůle.

Nejde proto o vyrovnávání faktických rozdílů mezi stranami. Naopak volby mají tyto rozdíly (schopnost získat podporu voličů, nejen bank) ústavním způsobem demonstrovat a promítnout do složení Parlamentu. Za určitých podmínek však mohou i obecná a abstraktní ustanovení zvýhodňovat určité strany,

ve volbách do ČNR v roce 1992 a do Poslanecké sněmovny v roce 1996 to dokazuje.

¹⁷V tomto směru zjednal pro Německo jasno již v roce 1927 Státní soud, který vyslovil stanovisko, podle kterého jsou kauce porušením všeobecnosti a rovnosti volebního práva. Jako důvod uvedl, že volební právo nelze vázat na podmínky, které nemůže splnit každý Němec ve volebním věku, zejména požadavky na majetek. To platí zejména před odevzdáním hlasu. Navíc u poměrného zastoupení nejde jen o hlasování, nýbrž i o právo podávat kandidátky. Proto s výkonem tohoto oprávnění nelze spojit žádné placení peněz. Citováno podle Braunias, K.: Das parlamentarische Wahlrecht. II. Bd., Berlin 1932, s. 151.

¹⁸Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (BVerfGE, sv. 8, s. 66–67) již v roce 1958 stanovilo, že zákonodárce jistě není povinen vyrovnávat existující rozdíly mezi stranami, ale současně nepřipouští „bez naléhavého důvodu úpravu, která by ještě existující faktickou nerovnost šancí soutěžících stran prohlubovala.“

¹⁹BVerfGE, sv. 8, s. 68. Obdobně sv. 14, s. 132, sv. 69, s. 107.

²⁰Pravým opakem bylo rozhodování rakouského správního soudního dvora ve volebních věcech od roku 1875. Srov. k tomu drastické případy uváděné v pracích Prošek, J.: Řád volení v obcích království českého. Roudnice 1906 (průběžně, zejména s. 118 n.) a Joachim, V.: Podvody volební a jejich vliv na platnost voleb. Praha 1913, s. 6–14.

což se nemusí se svobodnou soutěží slučovat.

Rovnost stran je však narušena i při stanovení podmínek vrácení kaucí. Požadavek dosažení 5% hranice v rámci ČR, tj. získání nejméně 10–12 mandátů je zcela arbitrární a nepřiměřený nejen obecně a komparativně, nýbrž i ve srovnání s kandidáty pro senátní volby. Není jasné, proč se v tomto případě požaduje získání hlasů v celé ČR, ačkoli se kauce platí pouze podle jednotlivých volebních krajů!! Kromě snahy likvidovat malé strany²¹ tento postup žádnou racionální základnu nemá a diskriminuje strany kandidující jen v několika krajích.

d) ústavnost kaucí a ochrana uplatňování základních práv

Účast ve volbách je základním právem občanů, popř. politických stran, ve kterých se v souladu se ZPS tyto občanské sdružují. Vzniká tak otázka, zda propadnutí kauce není v rozporu s ustanovením čl. 3 odst. 3 Listiny, podle kterého nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.

Na tuto otázku nelze dát jednoznačnou odpověď. Není pochyb, že např. podáním žaloby u soudu uplatňují své základní právo na soudní ochranu. Nicméně musím zaplatit soudní poplatek ve výši, kterou určuje zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění. Je to jistě v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny. Stejně tak je ale v souladu s čl. 3 odst. 3 Listiny, že ve věcech souvisejících s uplatňováním volebního práva podle § 11 odst. 1 písm. e) tohoto zákona poplatky platit nemusím. Volby jsou veřejným úkolem²² a stát v nich získává svou legitimitu. Voliči i strany v nich vystupují i ve veřejném zájmu a stát by měl k tomu zákonnou úpravou přihlížet.²³ Teoreticky by měla každá strana, která vystupuje ve volbách obdržet náhradu alespoň části nákladů. Protože by to však nepochybně svádělo k účasti i takových stran, které by se vážně o zvolení neucházely, je stanovena určitá minimální hranice pro tuto náhradu. Náš ZVP ji zvýšil oproti minulosti ze

²¹Jeden známý politik hovoří o „politických pijavicích.“

²²Tak výslovně judikoval Spolkový soudní dvůr v citovaných rozhodnutích z roku 1958 a 1966. BVerfGE, sv. 8, s. 63, sv. 20, s. 113. To potvrdil i v posledním rozhodnutí k financování politických stran. Viz jeho text v Die öffentliche Verwaltung, roč. 1992, č. 15, s. 664–669. V podstatě tak jen pokračuje v linii tradičního pojetí voleb a postavení voličů. Již v roce 1901 zdůraznil kriticky G. Mayer: Das parlamentarische Wahlrecht. Berlin 1901 (po jeho smrti práci dokončil G. Jellinek), s. 465, že hrazení volebních nákladů ze strany kandidujících značí nepřímé omezení volitelnosti. Oficiální náklady vznikají v zájmu státu a proto musí být hrazeny z veřejných prostředků. Obdobnou cestou šel německý Státní soud v roce 1927, když vyslovil neústavnost volebních kaucí (pozn. č. 17).

²³Volič, který jede hlasovat do svého bydliště ovšem nemůže po státu žádat úhradu cestovních výdajů (bylo v Itálii). Volební účast není povinná a navíc je zde možnost hlasovat pomocí voličského průkazu.

2% na 3%, což je rovněž problematické řešení s ohledem na již existující uzavírací klauzuli, o kaucích nemluvě.

Stejně tak je problematická situace při vrácení volebních kaucí do Senátu. ZVP zde (§ 65 odst. 4) požaduje dosažení 6% hlasů v 1. nebo 2. kole hlasování. Neumožňuje však vrácení kauce v případě úmrtí kandidáta²⁴ nebo v případě, že se kandidatury alespoň do doby před zahájením tisku hlasovacích lístků kandidatury vzdá.

e) ústavnost kaucí a principy právního státu

Zákonodárce je ve svém počínání omezen jak výslovnými ustanoveními právních předpisů vyšší právní síly, tak mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR, tak také obecnými principy právního státu. Těmi základními ve vztahu k zákonodárství jsou nepochybně principy právní jistoty a ochrany důvěry v právu (zákaz retroaktivity), princip zákazu libovůle a princip zákazu nepřiměřených zásahů do postavení subjektů práva. Zejména poslední dva mohou při posouzení ústavnosti kaucí sehrát významnou roli.

Zde třeba říci, že **diskriminace** nespočívá pouze v tom, že zákonodárce přímo označí kritéria (muži, vzdělání, bohatí, staří, členové stran), podle kterých někoho omezí. Může být i nepřímá v tom, že zákonodárce postupuje zdánlivě rovně, ale úmyslně tak, že splnit pro všechny stejně stanovené podmínky může jen někdo, nebo jen větší část určité skupiny (typické muži proti ženám). Zde je vždy třeba posoudit, zda je stanovení takových kritérií ústavní.

Obdobně to musí platit v politické oblasti. Již výše citované rozhodnutí Spolkového ústavního soudu zde vyslovilo zásadu, podle které – „*Také zákon, který podle svého znění neobsahuje nerovné zacházení a oblast své působnosti popisuje abstraktně obecně, odporuje rovnosti poté, když zřejmá nerovnost vyplývá z jeho praktického dopadu a tento nerovný dopad je možné dovodit právě z právní úpravy. Ne vnější forma, nýbrž materiálně právní obsah je rozhodující.*“²⁵ Zde ovšem tento soud navazuje na obdobná rozhodnutí, která již dříve učinil Nejvyšší soud

²⁴Do okamžiku zjištění volebních výsledků se stále jedná o kauci, nikoli o peněžní dar státu. Proto by měla být tato částka součástí pozůstalosti.

²⁵BVerfGE, sv. 8, s. 64.

USA.²⁶

Totéž platí právě v případě kaucí, kde formálně je rovnost všech kandidujících stran zaručena, ale dopad na ně může být

a je rozdílný.²⁷ I malé nebo nově vznikající strany sice mohou kauci složit, ale nezůstane jim již nic na volební kampaň, která je rovněž jako součást svobodné soutěže nedotknutelná.

Zde je třeba posoudit, zda volební zákonodárce zvolil pro stanovení podmínek účasti na volbách omezující kritérium, které vyhovuje podmínce zákazu libovůle zákonodárce. Tato podmínka je přímo spjata s principem rovnosti (viz výše). Již v roce 1897 zavedl Nejvyšší soud USA v rozhodnutí Gulf, C.&S.F.R.Co v. Ellis (1897) rational basis test, kde musí stát dokázat, že účelem napadené diskriminace je legitimní státní cíl (objective) a že prostředky státem užitě jsou racionálně vztaheny k dosažení tohoto cíle.²⁸

V této souvislosti již první nálezný Spolkového ústavního soudu stanovil, že k porušení rovnosti dochází: „*když se nedá nalézt rozumný, z povahy věcí plynoucí nebo jinak věcně objasnitelný důvod pro zákonné rozlišení při rovném zacházení.*“²⁹

Na tato východiska navázaly evropské soudy při formulování principu zákazu libovůle, který byl nakonec použit i při hodnocení různých neodůvodněných nebo neracionálních důvodů pro omezení volebního práva. Jako typickou argumentaci zde možno uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu USA při odstraňování volební daně (poll tax),³⁰ která je obdobným případem zásahu do politických práv. Při odů-

²⁶Jako jeden z nejstarších precedenčních případů se v literatuře uvádí rozhodnutí Yick Wo v. Hopkins (1886), podle kterého zákon formálně bezvadný, který ve skutečnosti činí nespravedlivé a nezákonné rozdíly mezi osobami postaveným v podobných okolnostech, významných pro jejich práva není v souladu s ústavou. Jeho text je v hlavní části otištěný v práci Redlich, N., Schwartz, B.: Constitutional Law. Vol. 1. New York 1983, § 7.02, s. 147–150. V tomto rozhodnutí též Nejvyšší soud USA zdůraznil, že volební právo je základním právem, neboť chrání všechna práva.

²⁷Jde dokonce o occasio legis. Vždyť důvodová zpráva s tímto dopadem přímo počítá a doufá, že to menší strany od účasti v soutěži odradí. O úspěchu v této soutěži by však měl rozhodovat volič, a ne zákonodárce (většina ve smyslu čl. 6 Ústavy ČR).

²⁸Je zřejmé, že samotný fakt klasifikace nestačí vyjmout zákon z dosahu equality clause 14. dodatku. Nestačí klasifikace, musí být „based upon some reasonable ground... and is not a mere arbitrary selection“. Viz k tomu Stephens, O.H., Shebb, J.M.: American Constitutional Law. San Diego etc. 1988, s. 776.

²⁹BVerfGE, sv. 1, s. 52. V tomto směru ovšem tento soud jen navazuje na dřívější judikaturu v Evropě. Názorně to dokládá předválečná monografie J. Krejčího: Základní práva občanská a rovnost před zákonem. Praha 1929, s. 111n, ve které je obsažen rozbor praxe všech hlavních evropských států a USA.

³⁰Rozhodnutí Harper v. Virginia State Board of Elections. Jeho text viz v Barret, E., Cohen, W., Warath, J.: Constitutional Law. Cases and Materials. 8. vyd., New York 1989,

vodnění pro rozpor se 14. dodatkem k Ústavě USA (equal protection clause), za soud soudce Douglas zdůraznil arbitrárnost volební daně – „... Bohatství, obdobně rasa, vyznání nebo barva, se přímo nevztahují k něčí schopnosti účastnit se soudně (intelligently) volebního procesu. Zavést bohatství, platbu poplatku jako opatření pro odnětí možnosti volit, značí zavést rozmarný (capricious) nebo irrelevantní faktor. Stupeň diskriminace je irrelevantní.“

Stejně rozhodně začal Nejvyšší soud USA vystupovat proti placení volební příspěvků v případě kandidátů (the filing fees requirements). V případě *Bullock v. Carter* (1972)³¹ soud došel k závěru, že je třeba taková opatření přísně kontrolovat. Placení poplatku nelze upřít racionální základ (regulování počtu kandidátů), ale „stát nemůže dosáhnout svých cílů zcela arbitrárními prostředky, kritérium rozlišného zacházení musí mít nějaký vztah k předmětu úpravy.“ Přitom se soud rovněž opřel o výše uvedené důvody v rozhodnutí *Harper v. Virginia State Board of Elections*. Lze uvést ještě další rozhodnutí a souhlasná stanoviska vědy v USA k nim.³² V daném případě se tedy zdá, že naše moderní heslo *ex occidente lux* bylo zapomenuto a inspirovali jsme se (rozuměj parlamentní většina) nejen Francií, kde jde o něco jiného, nýbrž vzory Lotyšska, Litvy a Estonska.

Náš zákonodárce nijak neprokázal, že nelze použít jiných, racionálnějších a mírnějších prostředků, kterými lze vážnost úmyslu kandidovat prokázat. Jde na prvním místě o získání určitého počtu podpisů pod kandidátní listinu. To je k prokázání této skutečnosti (je-li i toto vůbec přípustné) daleko vhodnější.³³

V případě, kdy je zvolen racionální důvod, je nicméně zákonodárce v právním státě nutně omezen **zákazem nepřiměřeného zásahu do základních práv.**

s. 959–962. Dále k tomu Stephens, O.H., Shebb, J.M.: cit. dílo, s. 856. Kritiku tohoto rozhodnutí mimo tří disentujících soudců srov. u R. H. Bork: *Amerika v pokušení*. Praha 1994, s. 99. Bork však zřetelně argumentuje přiměřeností (volební daň ve Virginii tvořila 1,5 dolaru), kdežto většina Nejvyššího soudu vycházela z racionality a odůvodněnosti, takže taková polemika se nutně mívá.

³¹Text rozhodnutí uvádím podle sbírky Barret, E., Cohen, W., Warath, J.: *Constitutional Law. Cases and Materials*. 8. vyd., New York 1989, s. 967 a Gunther, G.: *Constitutional Law. Cases and Materials*. Meneola 1975, s. 797.

³²Kromě již uvedených prací např. Dorsen, N., Bender, P., Neuborne, B.: *Political and Civil Rights in the USA*. 4. vyd., sv. 1, Boston 1976, s. 888; Emanuel, S.E.: *Constitutional Law*. New York 1983, s. 344n.; Rotunda, R.: *Modern Constitutional Law. Cases and Notes*. 4. vyd., St. Paul 1993, s. 612n.

³³Počet 10 tisíc podpisů byl ovšem značně nadnesený. I u nás je sice možno tvrdit, to čím argumentovali někteří angličtí poslanci ve prospěch kaucí, totiž že „někteří lidé podepíší cokoli“, jak poznamenal D. Mellor. (Cole, M.: cit. dílo, s. 90). Stejně tak mohu uvést, že např. v Peru se požadovalo i 100 tisíc podpisů, v daleko menší Dominikánské republice musela mít strana nejméně 152 tisíc členů atd. Viz blíže Complak, K.: *Parlament we wspolczesnej Ameryce Lacinskej*. Wroclaw 1994, s. 48n.

Zvolené prostředky musí sloužit pouze k prokázání požadovaného účelu a nesmí nadměrně zatěžovat. To je případ států, které volební kauci uznávají a kde je zpravidla v takové výši (jsou výjimky), že to kandidáty nezatěžuje. I tam se však uznává, že z principiálního hlediska je kauce chybná.³⁴

Pokud bychom připustili, že kauce je odůvodněná, museli bychom dokázat racionální souvislost mezi volebním programem, za kterým stojí peníze (1,6 mil. Kč) oproti programu, který takto kryt není. I v takovém případě by bylo nutno zkoumat, zda je kauce v takové výši nutná a zda podmínky, za kterých se vrací, nejsou nepřiměřené. Jestliže se zřejmě i po vydání nálezu Ústavního soudu v první věci povede diskuse (arbitrárnost zavedení kaucí), ve druhém případě lze dokázat, že o nepřiměřený zásah jde.

Kromě uzavírací klauzule zde platí zásada, že volební náklady se stranám hradí při dosažení nejméně 3% hlasů. Kauce se však vrací teprve při dosažení mandátu (5% hlasů pro Poslaneckou sněmovnu) nebo při dosažení 6% hlasů u Senátu. Jestliže má kauce odradit malé strany, které hrozí zbytečným tříštěním hlasů, musí být v určitém poměru ke klauzuli 3%, kdy se náhrada vyplácí. Tomu tak ale není. Již samotná výše 3% je tak vysoko, že musí odrazovat menší strany od vynaložení nákladů na volební kampaň. Kauce se tak jeví vedle toho jako nadbytečná (a tudíž neodůvodněná, svévolná) a současně jako nepřiměřená. Je cizím prvkem v demokratickém ústavním a volebním systému.

3. Závěrem

Tento příspěvek nemohl zdaleka vyčerpat všechny aspekty problému volebních kaucí. Stručně bych své závěry proto shrnul tím způsobem, že zavedení kaucí je rozporu s našimi ústavními předpisy a kromě toho s ústavními principy, které se dají dovodit z významu pojmu demokratického právního státu. Tyto principy jsou již daleko pružnější a proto nevyklučují, že za jiných podmínek by zavedení volebních kaucí nebylo ani neracionálním, ani nepřiměřeným zásahem do základních práv a svobod a narušením principu svobodné soutěže politických sil. Troje po sobě jdoucí parlamentní volby však prokázaly, že takové důvody v podmínkách ČR nelze najít.

³⁴Tak např. Rawlings, H.F.: *Law and the Electoral Process*. London 1988, s. 122, 124 („this continues to be a defect in our electoral system“); ještě kritičtější Cole, M.: cit. dílo. Obdobně pro Rakousko Pahr, W.: *Kautionen im österreichischen Wahlrecht*. Juristische Blätter, roč. 1958, č. 13, s. 321; Nowak, M.: *Politische Grundrechte*. Wien – New York 1988, s. 423 to hodnotí jako druh majetkového cenzu a neústavní omezení volebního práva. Pro autory komentáře však nejde o vážné omezení s ohledem na výši kaucí. Srov. Neisser, H., Handstanger, M., Schick, B.: *Das Bundeswahlrecht*. Wien 1994, s. 295 a nálezy rakouského Ústavního soudního dvora VfSlg č. 3611 (1959), 6087 (1969) a 12595 (1990).

SHRNUTÍ

Autor se zabývá problematikou ústavnosti zavedení volebních kaucí v ČR v roce 1995. Konstatuje, že jde o neústavní opatření z hlediska ústavních principů svobodné soutěže politických sil a stran, z hlediska všeobecnosti a rovnosti volebního práva, z hlediska ochrany základních práv a právního státu podle Listiny základních práv a svobod a Ústavy ČR. Kromě toho jde o porušení principu zákazu libovůle a arbitrárnosti aktů státní moci a zákazu nepřiměřenosti zásahů do základních práv. V této souvislosti poukazuje i na poznatky vědy a judikatury jiných států (SRN, Rakousko, Velká Británie a zejména USA), kde je rovněž institut volebních kaucí považován za neústavní nebo nelegální institut.