

Volební právo

1. Relevantní právní úprava

➤ Všeobecná deklarace lidských práv - čl. 21:

„1) Každý má právo, aby se účastnil vlády své země přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců.

2) Každý má právo vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.

3) Základem vládní moci budiž vůle lidu; tato vůle má být vyjádřena pravidelně konanými a správně prováděnými volbami na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním nebo jiným rovnocenným postupem, zabezpečujícím svobodu hlasování.“

➤ Mezinárodní paktu o občanských a politických právech - čl. 25:

„Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení:

a) podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců;

b) volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování;

c) vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.“

➤ Čl. 3 Dodatkového protokolu k ÚPS:

„Vysoké smluvní strany se zavazují konat v rozumných intervalech svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě zákonodárného sboru.“

➤ Čl. 2 odst. 1 Ústavy:

„Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“

➤ Čl. 5 Ústavy:

„Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.“

➤ Čl. 6 Ústavy:

„Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.“

➤ Čl. 18-20 Ústavy:

Čl.18

(1) Volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.

(2) Volby do Senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad většinového systému.

(3) Právo volit má každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let.

Čl.19

(1) Do Poslanecké sněmovny může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 21 let.

(2) Do Senátu může být zvolen každý občan České republiky, který má právo volit a dosáhl věku 40 let.

(3) Mandát poslance nebo senátora vzniká zvolením.

Čl.20

Další podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon.

➤ Čl. 21 LZPS:

„(1) Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

(2) Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem.

(3) Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.

(4) Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“

➤ 4 volební zákony (247/1995 Sb., 491/2001 Sb., 130/2000 Sb., 62/2003 Sb.), nepřehledná situace, dlouhodobě marné volání po volebním kodexu

2. Principy volebního práva

➤ **Všeobecnost** volebního práva znamená, že volební právo náleží všem občanům bez rozdílu bez ohledu na jejich příslušnost k určité sociální, náboženské a národnostní skupině, politické orientaci, sexuální menšině apod. Tento princip tedy vylučuje omezení, známé z minulosti jako cenzury (zejména majetkové), a ve své podstatě není ničím jiným než provedením obecnějšího ústavního principu rovnosti. Právo volit proto mají všichni občané starší 18 let, u pasivního volebního práva je tato hranice u voleb do obecních a krajských zastupitelstev rovněž 18 let, v případě Poslanecké sněmovny a Evropského parlamentu 21 let a u Senátu 40 let. Při koncipování volebního práva se tradičně vychází z toho, že se jedná o právo státoobčanské, což však již plně neplatí u voleb do Evropského parlamentu a u voleb komunálních, kde může volit i občan jiného členského státu Evropských společenství. U voleb do obecních zastupitelstev je nutno doplnit, že zákon stanoví rovněž podmínku trvalého pobytu na území obce, u voleb do zastupitelstev krajů je vyžadován trvalý pobyt na území kraje a u voleb do Evropského parlamentu trvalý pobyt na území České republiky.

Od podmínek nabytí volebního práva je nutno odlišit překážky ve výkonu volebního práva. To konkrétně znamená, že LPS neumožňuje omezit okruh subjektů oprávněných volit a zákonodárce tak není oprávněn stanovit jakékoliv další omezující podmínky, je však zmocněn ke stanovení „podmínek výkonu volebního práva“ (čl. 21 odst. 3). Tuto skutečnost připomenul NSS, který uvedl (usnesení sp. zn. Vol 29/2006), že „zbavení způsobilosti k právním úkonům již nemůže představovat ex lege stanovený důvod pro zbavení volebního

práva, jak tomu bylo v minulosti (viz např. císařské nařízení č. 207/1916 ř. z., řád o zbavení svéprávnosti nebo § 2 odst. 2 zákona č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění), nýbrž představuje toliko omezující podmínku pro jeho výkon.“ Zmíněnými překážkami výkonu volebního práva tak jsou např. výkon trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům, omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu, výkon vojenské služby.

K právu duševně nemocných se vyjádřil rovněž ÚS - IV. ÚS 3102/08:

21. Je zřejmé, že posuzované omezení (tj. překážka výkonu volebního práva spočívající ve zbavení způsobilosti k právním úkonům) je stanoveno zákonem [ustanovení § 28 odst. 3 ve spojení s § 4 odst. 2 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí]. Ústavní soud se proto v další části nálezu zaměřil na otázku proporcionality tohoto omezení.

22. Ústavní soud nejprve považuje za nutné zdůraznit význam volebního práva v demokratické společnosti. Jak již dříve konstatoval (srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 13/05, Sb. n. u., sv. 37, str. 593), jsou svobodné volby podmínkou sine qua non demokratického státu. Vedle neopominutelného obecného legitimačního významu voleb je třeba klást důraz i na individuální rozměr práva volit jako jednoho ze základních politických práv (srov. např. Hirst proti Spojenému království, § 58 - 59). Pro nyní projednávanou věc pak má zvláštní význam zásada všeobecnosti volebního práva, která tvoří jeden z pilířů každé moderní úpravy volebního práva a k níž se ústavní pořádek explicitně hlásí (srov. čl. 18 odst. 1 Ústavy či čl. 21 odst. 3 Listiny). Každé stanovení překážek výkonu volebního práva je tudíž nutno posuzovat přísně jakožto možný zásah do všeobecnosti výkonu volebního práva. Princip všeobecného volebního práva ve smyslu "každý má právo volit", je však chápán jako ideál, k němuž se volební systémy více či méně přibližují, avšak absolutně uplatňován nebývá (Antoš, M. Principy voleb v České republice. Praha: Linde, 2008, str. 24).

23. Ústavní soud, vědom si významu a postavení volebního práva, pak na posuzované omezení aplikoval test proporcionality, který se podle stávající judikatury (srov. např. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 4/94) sestává ze tří kroků. Prvním krokem je hodnocení zásahu hlediskem vhodnosti, jehož obsahem je zvažování zásahu z pohledu možného naplnění sledovaného účelu, který musí být legitimní. Není-li daný zásah způsobilý sledovaného účelu dosáhnout, jde o projev svévole, jenž se považuje za rozporný s principem právního státu. Druhým krokem testu je posouzení zásahu kritériem potřebnosti, jež sleduje analýzu plurality možných prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiaritu z hlediska omezení ústavou chráněné hodnoty - základního práva nebo veřejného statku. Lze-li sledovaného účelu dosáhnout alternativními prostředky, je pak ústavně konformní ten, jenž danou ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře nejmenší. Sleduje-li prověřovaný zásah ochranu určité z ústavně chráněných hodnot, současně však jinou omezuje, pak třetí hledisko principu proporcionality, jímž je poměrování, představuje metodologii vážení těchto v kolizi stojících ústavních hodnot.

24. Podle názoru Ústavního soudu posuzované omezení sleduje legitimní cíl, jímž je (obdobně jako u ústavně zakotvené podmínky věku) zajistit, aby se elektorát skládal z osob, které jsou schopny racionálně se rozhodovat a porozumět významu, účelu a účinkům voleb. Jde nepochybně o účel legitimní; společnost má neopominutelný zájem na tom, aby o nejpodstatnějších otázkách jejího směřování rozhodovaly osoby, které jsou toho objektivně schopny. Tento cíl byl uznán jako legitimní i Evropským soudem [rozsudek ESLP ze dne 20. 5. 2010, Kiss proti Maďarsku, č. 38832/06, § 38 (dále i jen "Kiss proti Maďarsku"), dostupný na www.echr.coe.int].

25. Ústavní soud poté přistoupil k posouzení potřebnosti omezení volebního práva. V této části bylo nutno rozhodnout, zda je zakotvení zbavení způsobilosti k právním úkonům jako překážky výkonu volebního práva omezením co možná nejvíce přizpůsobena, resp. "šita na míru" (narrowly tailored) legitimnímu cíli, jímž je zajištění racionálního elektorátu, a zda tohoto cíle nelze dosáhnout jinými, k základním právům šetrnějšími prostředky.

26. Posuzované omezení volebního práva se vztahuje na všechny osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům. Aby jej bylo možno posoudit jako potřebné ve smyslu druhého kroku testu proporcionality, muselo by platit, že žádná osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům není schopna významu, účelu a účinkům voleb porozumět. Navíc by pochopitelně tato skutečnost musela být obecným soudem zkoumána a odůvodněna v každém individuálním případě, v němž by mělo ke zbavení způsobilosti dojít (to ostatně odpovídá i již citovanému požadavku obsaženému v "Code of Good Practice in Electoral Matters", aby omezení volebního práva u mentálně postižených bylo založeno na "výslovném rozhodnutí soudu").

27. Judiciální praxe České republiky však těmto maximám neodpovídá. Institut omezení způsobilosti k právním úkonům je institutem práva občanského (ustanovení § 10 a § 855 občanského zákoníku), které připouští zbavení fyzické osoby způsobilosti k právním úkonům soudem (ustanovení § 186 až 191 o. s. ř.), pokud tato osoba "pro duševní poruchu, která není jen přechodná, není vůbec schopna činit právní úkony." Obecné soudy, jak je Ústavnímu soudu známo z úřední činnosti, zřejmě i z důvodu primárně civilistické povahy zbavení způsobilosti k právním úkonům, k veřejnoprávním dopadům svého rozhodnutí nepřihlízejí. Tak tomu ostatně bylo i případě stěžovatele - pravomocný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 3. 2008 č. j. 37 Co 267/2006-146, jímž byl potvrzen prvostupňový rozsudek zbavující stěžovatele způsobilosti k právním úkonům, se zabývá pouze

způsobilostí stěžovatele nakládat s finančními prostředky a jeho (ne)způsobilost volit přezkumu vůbec nepodrobil.

28. Za současného stavu tak může nastat (a v projednávané věci též reálně nastala) situace, v níž je fyzická osoba zbavena ústavně garantované možnosti volit, a to v podstatě na základě fikce, podle níž "kontraktální" nezpůsobilost implikuje i nezpůsobilost porozumět významu, účelu a účinkům voleb. Takovýto paušalizující a jedinečné okolnosti každého případu opomíjející přístup je v právním státě nepřijatelný. Je třeba trvat na tom, aby soudy při vydávání rozhodnutí schopného zasáhnout do základních práv braly v potaz veškeré relevantní skutečnosti a měly na paměti všechny právní důsledky svého rozhodnutí (zejména pak ve vztahu ke smyslu a účelu omezení základního práva). Rozhodnutí o zbavení způsobilosti k právním úkonům, které omezuje celou řadu práv jednotlivce (a to i veřejných subjektivních práv), avšak zkoumá a odůvodňuje pouze zásah do některých z těchto práv, z tohoto pohledu nemůže obstát.

29. Ústavní soud má tedy za to, že ve spojení se současnou praxí obecných soudů rozhodujících o zbavení způsobilosti k právním úkonům nastoluje posuzovaná překážka výkonu volebního práva protiústavní stav (rozporný s ustanoveními čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě), neboť řada osob je zbavena možnosti volit, aniž by jejich způsobilost volit byla individuálně zkoumána.

30. V zájmu odstranění tohoto stavu jsou tudíž obecné soudy při rozhodování o zbavení (resp. omezení) způsobilosti k právním úkonům povinny posuzovat i dopady tohoto rozhodnutí do veřejných subjektivních práv jednotlivce a zejména pak skutečnost, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb. Pakliže by toho schopna byla, nemůže být zbavena způsobilosti k právním úkonům, nýbrž jí tato způsobilost může být nanejvýš proporcionálně omezena. Pokud soud dojde k závěru opačnému, je jeho povinností tento závěr samostatně a řádně odůvodnit, a to způsobem, který odpovídá závažnosti takového zásahu a maximám plynoucím z ústavně zaručených práv.

31. K obdobným závěrům dospěl i Evropský soud v rozsudku Kiss proti Maďarsku. V tomto případě Evropský soud konstatoval, že maďarská úprava, která zakotvovala překážku výkonu volebního práva pro osoby, jimž byl ustanoven opatrovník (a to i pokud šlo o opatrovnictví částečné, jako v případě pana Kisse), byla v rozporu s čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě. Argumentoval přitom - jako Ústavní soud v nyní projednávané věci - tím, že není možné přistupovat ke všem osobám, které podléhaly režimu částečného opatrovnictví, jako k homogenní skupině, nýbrž je nutné, aby byly brány v potaz individuální charakteristiky každé osoby, jejíž právo volit má být omezeno (citované rozhodnutí, § 42); způsob, jakým mají členské státy těmto podmínkám vyhovět, však Evropský soud ponechal na jejich uvážení (§ 41). Ačkoliv se toto rozhodnutí zabývalo stricto sensu pouze částečným opatrovnictvím (tedy jakýmsi ekvivalentem omezení způsobilosti k právním úkonům), je dle názoru Ústavního soudu citovaná argumentace kritizující paušalizující přístup k dotčeným osobám aplikovatelná i v kontextu projednávané věci.

33. V této souvislosti Ústavní soud odkazuje na závěry obsažené v jednom ze svých dřívějších rozhodnutí (nález sp. zn. I. ÚS 557/09, <http://nalus.usoud.cz>): "... nelze neuvést alarmující statistiku o počtu osob zbavených nebo omezených ve způsobilosti k právním úkonům, podle které k 30. červenci 2007 bylo evidováno 3 893 osob s omezením způsobilosti k právním úkonům, a 23 283 (poznámka pod čarou č. 2) osob se zbavením způsobilosti k právním úkonům. Z těchto čísel lze učinit jasný závěr o rozhodovací praxi obecných soudů. Je zjevné, že obecné soudy příliš často přistupují k ústavně problematickému zbavení způsobilosti k právním úkonům. Ústavní soud proto nad rámec odůvodnění tohoto rozhodnutí vyzývá obecné soudy, a zejména pak Nejvyšší soud, jehož jednou z hlavních funkcí je sjednocování judikatury ústavně konformním způsobem, aby v rámci řízení před ním probíhajících zvrátil neblahý, z předlistopadových dob pocházející a dále přetrvávající, trend, a tak zajistil soudní respekt k základním právům a svobodám jednotlivých osob tak, aby byly dodržovány maximy vyjádřené v tomto, jakož i v dalších rozhodnutích Ústavního soudu (viz např. nález sp. zn. II. ÚS 303/05 ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. II. ÚS 2630/07 ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 412/04 ze dne 7. 12. 2005 a další)." Z tohoto rozhodnutí i statistiky v něm citované (resp. zejména z nepoměru mezi počtem osob zbavených způsobilosti a osob, jimž byla způsobilost omezena) jasně vyplývá, že obecné soudy po dlouhou dobu tuto svou povinnost neplnily (a neplní) a ke zbavování způsobilosti k právním úkonům nepřistupovaly (a nepřistupují) jako k možnosti krajní, před níž má přiměřené omezení způsobilosti k právním úkonům přednost, nýbrž jako k "první možnosti".

34. V konkrétní stěžovatelově věci dlužno v uvedených spojitostech připomenout, že je právem stěžovatele obrátit se na obecný soud s návrhem na vrácení způsobilosti k právním úkonům (§ 186 odst. 3 o. s. ř.), a to i např. jen v rozsahu příznávajícím mu způsobilost vykonávat volební právo. Z tohoto pohledu jeví se být stěžovatelův návrh rozporným se zásadou subsidiarity přezkumné činnosti Ústavního soudu; není na Ústavním soudu, aby zákonem předpokládanou aktivitu stěžovatele (a na jejím základě možné rozhodnutí obecného soudu) nahrazoval svým nálezem.

35. Ústavní soud tedy shrnuje, že samotné zakotvení překážky výkonu volebního práva pro osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům není protiústavní; obecné soudy totiž mohou (a musí) v rámci řízení o zbavení způsobilosti k právním úkonům postupovat ústavně konformně a věnovat mimořádnou pozornost i otázkám dopadů jejich rozhodnutí do veřejných subjektivních práv dotčených osob.

36. Na druhou stranu však - budiž znovu zdůrazněno - v důsledku stávající praxe obecných soudů reálně vznikl a přetrvává protiústavní stav spočívající v tom, že způsobilosti k právním úkonům jsou zbavovány (bez ohledu na právní důsledky) i osoby, ve vztahu k nimž neexistuje legitimní společenský zájem na omezení výkonu volebního práva; to je v rozporu s principem proporcionality i s maximou, podle níž zásahy do základních práv musejí odrážet specifika každého jednotlivého případu.

Stanovení dalších podmínek výkonu aktivního či pasivního volebního práva (např. zapsání v seznamu voličů, formální náležitosti kandidátních listin, držení voličského průkazu apod.) již není možno vykládat jako omezení volebního práva, nýbrž pouze jako jeho technické provedení. Proto také je v konkrétních případech nutno mít neustále na zřeteli, že se může jednat jen o takové podmínky, které v zásadě může splnit každý občan a jejichž stanovení je věcně obzvláště racionálně odůvodněno.

➤ **Rovnost** volebního práva bezprostředně navazuje na zmíněný princip všeobecnosti, neboť jestliže všeobecnost vymezuje, kdo se voleb účastní, rovnost rozhoduje o míře a významu této účasti. Konkrétně tento princip znamená, že každý volič má stejný počet hlasů (one man – one vote) a hlas voliče má mít stejnou váhu (one man – one value), nezávisle např. na jeho vzdělání, majetku, národnosti, stavu, pohlaví apod. Zatímco však rovnost počtu hlasů nebývá zpochybňována, v případě stejné váhy jednotlivých hlasů se již jedná o výrazně strukturovanější problém. Striktní trvání na zachování tohoto pravidla by totiž prakticky znemožnilo realizaci voleb podle většinového volebního systému, který je pojmově (a ve svojí nejčistší podobě) založen na myšlence „vítěz bere vše“, tzn. hlasy odevzdané pro ostatní kandidáty nutně propadají a nemají tak stejnou reálnou váhu jako hlasy odevzdané pro vítěze. Také proto německá odborná literatura a judikatura rozlišuje mezi rovností početní hodnoty každého hlasu (Zählwert), na které je nutno trvat v každém volebním systému, a mezi rovnou šancí každého hlasu na úspěch (Erfolgswert), která je typická jen pro systém poměrného zastoupení. Obdobně náš Ústavní soud uvedl (nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96), že *„princip rovnosti volebního práva lze posuzovat ze dvou základních hledisek. První hledisko spočívá ve srovnání početní váhy jednotlivých hlasů. Posuzuje se váha jednotlivých hlasů při sčítání a ve výsledku hlasování. Rovnost volebního práva vyžaduje, aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu (kvantitativní rovnost) a stejnou závažnost, a aby sčítání umožnilo přesnou početní diferenciaci voličského sboru, tj. přesnou početní „identifikaci“ podpory voličů jednotlivým kandidátním listinám. Druhý aspekt rovnosti volebního práva zachycuje rovnost hlasů z hlediska demokratického principu tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny, na takovou míru volebního úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny ve volbách dosáhly. Jde tudíž o nárok na takové hodnocení výsledku hlasování, které je založeno na rovném přístupu k posouzení nároku kandidujících stran na úspěch a tím nároku na proporcionalní, tj. poměru odevzdaných hlasů odpovídající, počet mandátů.“*

Princip rovnosti je nicméně nutno vidět i jako provedení demokratického principu, kdy politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny (čl. 6 Ústavy). Tomuto demokratickému principu by zjevně protiřečilo, pokud by volební systém byl nastaven tak, že by v konečném důsledku nemohlo být řeči o většinové vůli voličů. Jako příklad této deformace politologická literatura zmiňuje příslovečný gerrymandering, vytvářející takové volební obvody, které koncentrují vlastní voliče a rozptylují voliče politických soupeřů. Je tak zřejmé, že princip rovnosti je nutno mít na zřeteli především v poměrných volebních systémech v otázkách jako je volební aritmetika a geometrie, stanovení počtu volebních obvodů, tzv. umělý a přirozený práh pro vstup do zastupitelského orgánu, financování voleb apod. Otázkou velikosti a počtu

volebních obvodů ve volbách do Poslanecké sněmovny právě z hlediska namítaného porušení rovnosti volebního práva se zabýval Nejvyšší správní soud, když uvedl (usnesení ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 50/2006), že „v rámci systému poměrného zastoupení je myslitelná celá řada možností uspořádání volebního území, pohybujících se od varianty jediného území až k variantám rozdělení tohoto celku do většího počtu volebních krajů, přičemž právě počet a velikost těchto krajů představuje jeden z nejdůležitějších prvků volebního systému, výrazně ovlivňujících jeho praktické fungování. Úkolem soudu přitom není hodnotit vhodnost či účelnost tohoto rozdělení, nýbrž jeho ústavní konformitu. ... Rozdělení volebního území na 14 volebních krajů není svévolné a nahodilé, nýbrž přesně odpovídá rozdělení na vyšší územní samosprávné celky. Nejedná se tak o žádnou formu tzv. gerrymanderingu, tj. záměrného manipulování hranic volebních obvodů za cílem lepšího zisku pro určitý politický subjekt. Naopak, volební kraje v podobě vyšších územních samosprávných celků mají svoji nezpochybnitelnou legitimitu, neboť jsou jedním z projevů decentralizace státní moci. Toto rozdělení volebního území je proto nutno vidět i v kontextu povahy poslaneckého mandátu, kdy se samozřejmě jedná o mandát reprezentativní (čl. 26 Ústavy), nicméně zároveň je jeho obsah spojen s volebním krajem, v rámci něhož poslanec kandidoval. Ztotožnění volebních krajů s vyššími územními samosprávnými celky tak nepostrádá svoje opodstatnění a racionalitu a vytváří přirozenou legitimizační bázi pro následný výkon poslaneckého mandátu.“

Obdobný názor zaujal Ústavní soud ČR (zejména nálezný sp. zn. Pl. ÚS 42/2000), který v několika svých rozhodnutích akceptoval jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů, neboť smyslem hlasování je diferenciací voličského sboru a „cílem voleb není toliko vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. Protože je lid též vykonavatelem státní moci a protože výkon státní moci předpokládá schopnost přijímat rozhodnutí, musí mít volby a volební systém na zřeteli i schopnost taková rozhodnutí na základě vůle většiny přijímat. Konsekvantním proporcionalním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo. V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se tedy střetá s principem diferenciací princip integrace, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionalní soustavou dojde k roztržnění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. V tomto faktu tkví přípustnost existence omezovací klauzule, podmínované však v každém případě pouze závažnými důvody a ve fázi stoupající hranice odůvodnitelné jen zvláště intenzivní závažností. Zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10 % klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“

Je důležité rovněž uvést, že princip rovnosti volebního práva je třeba sledovat nejen z hlediska fáze odevzdávání a vyhodnocení hlasovacích lístků, resp. při evidenci voličských seznamů a podávání kandidátních listin, nýbrž také v průběhu volební kampaně. Jak jsme již zmínili na jiném místě této kapitoly, principu rovnosti by např. zjevně odporovalo, pokud by

veřejná moc preferovala či naopak cíleně znevýhodňovala některý z kandidujících subjektů. Takto nazíráno je obecný princip rovnosti nutno vnímat i jako rovnost šancí v rámci politické soutěže. Tuto otázku je zapotřebí velmi bedlivě sledovat zejména ve vztahu ke státnímu financování politických stran a také ve vztahu k přístupu volebních stran, resp. jednotlivých kandidátů, do veřejnoprávních médií.

Lze proto uzavřít, že princip rovnosti je vnitřně strukturovaný a zahrnuje v sobě řadu dimenzí, představujících škálu sahající od obecného zákazu diskriminace až po natolik konkrétní požadavky, jako je korektní systém státního financování politických stran. Rovnost je tedy zapotřebí vnímat jak ve smyslu negativního vymezení prostoru, kam veřejná moc nesmí zasahovat, tak i ve smyslu pozitivního plnění, kterého se političtí aktéři mají právo na veřejné moci dožadovat.

Nález ÚS Pl. ÚS 52/10: „Volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2010 – rozdělení na volební obvody“

53. K výkladu ustanovení § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev Ústavní soud zdůrazňuje, že možnost zastupitelstva vytvořit více volebních obvodů není limitována toliko obsahem tohoto ustanovení samotného, nýbrž i výše citovanými ústavními imperativy (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny). Rozdělení obce na obvody nemůže být předmětem svévolného jednání aktuální většiny obecního zastupitelstva, zvláště s ohledem na fakt, že uvedeným ustanovením část politických soutěžitelů určuje pravidla ostatním účastníkům volební soutěže, kteří jsou v zastupitelském orgánu v menšině, či do tohoto orgánu vůbec nebyli zvoleni. Ani samotné zjištění existence racionálních důvodů pro aplikaci daného ustanovení by však nemohlo obstát, pokud by v řízení o volebním přezkumu byly zjištěny (prokázány) takové skutečnosti, které by svědčily o převážně ústavně neakceptovatelných cílech rozhodujícího orgánu (např. úmysl potlačit volnou soutěž politických stran) či o faktických protiústavních účincích parametrů volebního systému (nepřiměřená nerovnost hlasu aj.). V úvahách Ústavního soudu je práh „dostatečné“ intenzity protiústavnosti při posuzování uvedených dvou možných případů odlišný. Jakkoliv mohou být ústavně akceptovány takové případy aplikace § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev, které objektivně mají vliv na výsledek voleb (ve smyslu rozložení mandátů), oproti stavu bez aplikace tohoto ustanovení, a to například posílením většinových účinků volebního systému (stanovení obvodů s nižším počtem obsazovaných mandátů), v případě zjištění a prokázání skrytého úmyslu tímto způsobem ovlivnit výsledek voleb (zastupitelstvem, resp. jeho majoritou), by již v zásadě totožný účinek akceptovatelným nebyl, neboť by byl založen na zneužití práva (podle konkrétních okolností případu). Jinými slovy řečeno, ne každou aplikaci předmětného ustanovení, byť se promítne i do parametrů volebního systému směrem k většinovým účinkům (v neprospěch menších stran), lze označit za účelové zneužití práva. Zároveň ne každá aplikace § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev, byť by na výsledek voleb měla toliko minimální účinky (v rozsahu 1 mandátu), by byla shledána ústavně souladnou.

54. Předmětem posouzení jsou proto nyní dvě oddělené otázky: zda konkrétní výsledek voleb je důsledkem naplnění ústavně neaprobovatelného účelu, který by Zastupitelstvo při svém rozhodování bývalo sledovalo, a při negativním závěru, zda samotné účinky usnesení Zastupitelstva (bez ohledu na důvody, které k usnesení vedly) lze kvalifikovat jako protiústavní.

55. Z vyjádření odborníků na problematiku volebních systémů (rekapitulována výše) vyplynulo, že rozdělení na volební obvody na výsledné rozložení mandátů vliv mělo. K první otázce je nejdříve nutno zkoumat, zda tento účinek lze označit za účelovou (protiústavní) manipulaci s volebním výsledkem. Důvodností aplikace § 27 věty druhé návěti odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev v nyní projednávané věci se zabýval již Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010, body 92 - 94. Z dokumentů a vyjádření, které má k dispozici i Ústavní soud, plyne, že důvody pro vydání usnesení byly: a) záměr zvýšit transparentnost voleb, zpřehlednit a zjednodušit volbu kandidátů snížením maximálního počtu kandidátů na hlasovacím lístku na cca 180 oproti cca 1 500 kandidátů v případě existence jediného volebního obvodu); b) snaha zvýšit šance na volební úspěch lokálních uskupení, zaměřených na problematiku významnou pro jednotlivé volební obvody; c) reflektování zkušeností z voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010 (kdy voliči masivně využili preferenčních hlasů) vytvořením podmínek pro snadnější identifikaci voličů s kandidáty daného (menšího) obvodu; d) vytvoření užších vazeb mezi zvoleným členem zastupitelstva a voličem, jakož i větší orientací zastupitelů na problémy a potřeby konkrétního územního celku; e) ekonomické úspory. Nejvyšší správní soud tehdy konstatoval, že odpůrce (nyní vedlejší účastník) dostatečným způsobem a přesvědčivě doložil, že vytvoření volebních obvodů je z jeho pohledu potřebné s tím, že analýzu obsahové stránky uvedených důvodů jakožto otázku politickou provádět nemůže.

57. Pokud nebylo prokázáno, že vytvoření volebních obvodů bylo účelovou manipulací ze strany majority Zastupitelstva s primárním cílem omezit volnou soutěž politických sil, je nutno dále zodpovědět i druhou otázku:

zda takto konkrétně nastavený volební systém, v němž lze vysledovat určité většinové účinky, s ohledem na konkrétní výsledky voleb obstojí co do ústavnosti, a to objektivně, při poměření s konkrétními ústavními zárukami.

58. Z tohoto pohledu Ústavního soudu přitom mohl mít relevanci leda argument, že v důsledku vytvoření obvodů měly hlasy voličů nestejnou váhu, a dále argument, že v důsledku popření principů poměrného zastoupení nebyla ochráněna práva politických menšin. Ostatní námitky proti usnesení Zastupitelstva mohou mít dopad pouze na jeho zákonnost a v tomto ohledu již bylo přezkoumáno.

60. Pokud jde přímo o otázku rovnosti volebního práva v rámci komunálních voleb, dospěl Ústavní soud k závěru, že princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Nelze ji proto ani chápat mechanicky, dokonce lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti. V určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva (Pl. ÚS 25/96, N 37/7 SbNU 251). Tato specifická rovnost se projevuje konkrétně zejména v takových otázkách, jako jsou např. uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební kampaň, volební geometrie a volební aritmetika. V některých případech problémy v realizaci principu rovnosti nevznikají, v jiných je to problematičtější. Právě otázka možné odchylky v počtech obyvatel (voličů) volebního obvodu, resp. v počtech hlasů připadajících na jeden mandát, mezi ně patří. V daném případě je proto třeba vycházet z toho, co je ještě rozumné a ospravedlnitelné, resp. ústavně přijatelné. Je v souladu s duchem Ústavy učinit vše, aby se alespoň zhruba (s minimální rozumně dosažitelnou tolerancí) hlasy připadající na jeden mandát rovnaly, i když volební obvody mají různou velikost co do územního rozsahu i počtu oprávněných voličů. Jde tedy v podstatě o ústavní hranice přijatelnosti či přibližné rovnosti v počtu aktivně legitimovaných obyvatel volebních obvodů ve vztahu k počtu mandátů, resp. o ústavně přijatelnou odchylku v počtech oprávněných občanů potřebných ke zvolení člena zastupitelstva. U voleb senátních byla za přijatelnou označena odchylka až 15% s tím, že teorie za ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylku považuje nejvýše až 30%. Ve volbách komunálních byl za přijatelný, tedy porušení ústavního principu rovnosti volebního práva nezakládající, označen rozptyl v počtu hlasů ve výši 12% (usnesení sp. zn. I. ÚS 360/98, U 74/12 SbNU 545). V posuzovaném případě tato hranice podle žádného z předložených výpočtů překročena nebyla.

61. Faktické rovnosti (aktivního) volebního práva nelze prakticky dosáhnout, resp. se jí přiblížit, pokud volby nejsou povinné a neúčast není účinně sankcionována. I kdyby totiž bylo dosaženo rovnosti aktivního volebního práva technicky (tj. volební obvody se stejným počtem voličů rozhodujících o stejném počtu mandátů), volební účast v jednotlivých obvodech bude různá a způsobí tak faktickou nerovnost volebního práva, neboť počty hlasů potřebné ke zvolení se v jednotlivých volebních obvodech budou lišit. Lze tedy spíše hovořit toliko o rovnosti v možnosti výkonu volebního práva, skutečná rovnost volebního práva (hlasů) není dosažitelná. Jak konstatoval Ústavní soud v již zmiňovaném usnesení sp. zn. III. ÚS 220/07, zásadu rovného volebního práva nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů, jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má - ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) - stejnou váhu.

62. V této souvislosti je užitečné nejprve posoudit klíč, podle něhož došlo k vymezení jednotlivých obvodů, neboť je to pro vymezení pojetí rovnosti, založené na rovnosti příležitostí hlasovat, nikoliv stejné váze odevzdaného hlasu, podstatné. Podle přesvědčení stěžovatelů došlo k chybnému rozdělení na obvody, pokud se vycházelo z počtu jejich obyvatel a nikoliv z počtu voličů. Zde je vhodné poznamenat, že podobně i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 Ao 4/2010-195 (bod 115 odůvodnění) pro futuro doporučuje, aby zastupitelstva obcí při vytváření volebních obvodů vycházela nikoliv toliko z počtu obyvatel, ale primárně z aktuálního počtu voličů v jednotlivých obvodech. Výběr kritéria jako takový ústavněprávní rozměr nemá. Při vytváření volebních obvodů přichází do úvahy v podstatě toliko uvedené dvě možnosti – buď obvody vytvářet podle počtu obyvatel nebo podle počtu voličů. Přitom prvá volba, tedy volba kritéria počtu obyvatel, má dle Ústavního soudu své ratio, neboť odpovídá poslání zastupitele, který v souladu s čl. 2 odst. 1 a 3 a čl. 100 odst. 1 Ústavy ve skutečnosti zastupuje všechny obyvatele svého obvodu, tedy i ty, kteří nemají volební právo. Proto samo rozdělení obvodů podle počtu obyvatel a nikoli podle počtu voličů není v rozporu s ústavním principem rovnosti.

63. Počty obyvatel v jednotlivých obvodech vytvořených pro účely napadených voleb vykazovaly odchylky bez dalšího přijatelné. Rozdíl mezi obvodem s nejmenším a největším počtem obyvatel činil 8,42%. Podle Ústavního soudu je navíc nutné vycházet nejen z rozdílu mezi nejmenším a největším obvodem, ale přihlídnout se musí rovněž k tomu, jak se v jednotlivých obvodech liší počet obyvatel, resp. voličů, oproti jejich průměru ve všech obvodech. Při respektování teze, že nelze vytvořit naprosto stejné volební obvody, je nutno kalkulovat s tím, že tato odchylka může být kladná i záporná. Tímto porovnáním pak vychází nejvyšší odchylka oproti průměru v pátém obvodě (5,3%), což je jistě akceptovatelné.

64. To, že stěžovatelé přeceňují význam kvantitativních rozdílů v počtu obyvatel vytvořených obvodů na rovnost volebního práva, dokládá skutečný výsledek voleb. Provedené výpočty, které Ústavní soud vyžádal, ukazují, že pořadí obvodů dle průměrného počtu hlasů na jeden mandát naprosto neodpovídá pořadí obvodů, jsou-li uspořádány dle počtu obyvatel. Díky vysoké volební účasti tak bylo nejvíce hlasů k získání mandátu zapotřebí v obvodu č. 1, ačkoliv co do počtu obyvatel (i voličů) patřil k těm menším. Jisté rozdíly v počtu obyvatel či voličů v jednotlivých obvodech nejenže neměly pro rozptyl hlasů (který se mimochodem pohyboval v řádu jednotek

procent) potřebných k získání mandátů důsledky zásadní, ale vzájemná podmíněnost byla naopak velmi volná. S nadsázkou lze říci, že má-li být zajištěno spravedlivé poměrné zastoupení, pak při volbách nestačí jen dodržení volebních pravidel, ale je nutno zajistit též účast všech voličů obce ve volbách.

65. Jiná věc je, že na proporcionalitu voleb, a tudíž i rovnost hlasů má dopad samotné rozdělení území hlavního města do volebních obvodů. Ve volební aritmetice platí pravidlo, že se snižující se velikostí obvodu, tedy snižujícím se počtem přidělovaných mandátů, se ztěžuje přístup k nim pro strany s nižší voličskou podporou. To je přímý důsledek zvyšujícího se volebního prahu. Nicméně tento obecný závěr sám o sobě nestačí k možnosti konstatovat, že práva politických menšin nebyla řádně chráněna. Totiž pouze relevantní menšina se bude podílet na činnosti toho kterého zastupitelského orgánu. Jejich ochranu tedy nelze zaměňovat s nárokem na mandát. Velikost takové relevantní menšiny je proměnlivá a záleží na politické přízni voličů, kdo jí právě je. Samotný fakt, že byly vytvořeny volební obvody, ještě nedokládá, že to bylo namířeno proti konkrétním subjektům účastnícím se politického boje, neboť jejich skutečný volební výsledek není předem známý. Jinými slovy řečeno, kdo je relevantní menšinou a kdo relevantní většinou ukáže až výsledek voleb.

66. Jak již bylo výše uvedeno (bod 59 odůvodnění), platí, že bylo ponecháno na zákonodárci, zda při volbách do obecních zastupitelstev dá přednost většinovému volebnímu systému nebo systému zastoupení poměrného. To je zcela ve shodě s ústavním pořádkem republiky.

67. Stěžovatelé mají samozřejmě pravdu v tom, že pro volby do obecních zastupitelstev vybral zákonodárcé systém poměrného zastoupení. Zákonodárcé ovšem zakomponoval do volebního vzorce i další parametry, a to uzavírací klauzuli a možnost vytvářet volební obvody, přičemž teprve jejich kombinace určuje charakter voleb do zastupitelstev v obcích. Vytváření volebních obvodů současně limitoval nastavením poměrně přísných podmínek dělení, aby zachoval v duchu prohlášení, učiněného v § 2 zákona o volbách do zastupitelstev, jejich poměrný charakter.

68. Jak bylo řečeno, volby v umenšených obvodech zvyšují hranici volebního prahu. Je pravda, že ten ve všech sedmi volebních obvodech překročil hodnotu 5%, přičemž jeho průměrná hodnota v celém hlavním městě činila 7,26% hlasů. Nemalý počet hlasů tak nutně propadl. Následky v ústavněprávní rovině to ale ještě mít nemusí. Zákonodárcé mohl zakotvit do zákona volební systém většinový, jak mu to Ústava umožňuje, a to by mělo na reprezentaci politických subjektů v zastupitelstvu dopad daleko zásadnější (obdobně též usnesení sp. zn. III. ÚS 220/07). Již tím, že zakotvil vlastní možnost rozdělit území (některých) obcí na volební obvody, zákonodárcé imanentně zakotvil možnost navýšení přirozeného prahu, neboť to je prakticky nutným důsledkem vytvoření volebních obvodů. Navýšení hranice omezovací klauzule jen nesmí ohrozit – obecně vyjádřeno – demokratickou substanci voleb. Ve vztahu k přirozenému prahu stanovenému pro volby do Poslanecké sněmovny – kde je poměrný volební systém Ústavou předepsán(!) – se Ústavní soud vyjádřil ve dvou klíčových nálezech, a sice sp. zn. Pl. ÚS 25/96 a sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. V obou konstatoval, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci: „...zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. desetiprocentní klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci“, resp. „zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10% klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“ Není důvod k tomu, nastavovat pro komunální volby měřítko přísnější.

69. Navíc cílem voleb není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení diferencovaného zrcadlového obrazu jejich politických postojů. Je žádoucí, aby z voleb vzešel zastupitelský orgán, který díky svému složení bude schopen plnit úkoly stanovené zákonem. Je proto z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly.

70. Je sice pravda, že rozdělení volebního území na obvody znamená obvykle nárůst volebního prahu, ale ani tak nelze vyloučit, že vytvoření obvodů bude pro strany s nižší podporou vyjádřenou celoměstsky výhodné, a to v případech, kdy voliči takového subjektu jsou koncentrováni do jediného obvodu. Pět procent voličů vyjádřeno v měřítku celé Prahy by koncentrováno do populačně nejslabšího obvodu mohlo představovat sílu dostatečnou pro vstup do skrutinia a získání mandátů. V kontextu napadených voleb lze poukázat na Hnutí pro Prahu 11, které v sedmém obvodu získalo 4,82% hlasů (přepočteno dle počtu kandidátů činil volební zisk 5,42% hlasů a subjekt se zúčastnil skrutinia), v celoměstském měřítku však zisk představoval pouze 0,70%. Podobně lze poukázat na případ z pražských voleb v roce 2002, kdy politická strana KDU-ČSL získala díky podpoře koncentrované v jednom obvodu mandát, ačkoliv její celkový zisk 5% volební klauzuli nepřekročil.

71. V dané souvislosti patří připomenout, že doposud probíhaly volby do Zastupitelstva hl. města z hlediska jeho území v podstatě vždy jinak, a tedy hlavní město Praha dosud nenašlo v tomto směru model ideální. Z vyžádaných analýz vyplývá, že ve volbách v roce 1998 i 2002 (kdy bylo území hlavního města též děleno na různý počet volebních obvodů) došlo k rozptylu hlasů potřebných pro získání mandátu v míře srovnatelné s volbami nyní přezkoumávanými a obdobně v obou volbách limitoval získání mandátu přirozený volební práh (9,02%, resp. 5,47% hlasů). Napadené volby tedy nevybočují z volební praxe hlavního města. Přitom z hlediska argumentace stěžovatelů je nepřehlédnutelné, že právě volby v roce 2006, které proběhly v Praze jako jediném volebním obvodu, tedy z hlediska principu poměrného zastoupení optimálním uspořádání, vedly k vytvoření

zastupitelského sboru s nadpolovičním zastoupením jednoho politického subjektu, zatímco při rozdělení Prahy na volební obvody takový stav nikdy nenastal. To jenom dokládá, že přes všechny teoretické úvahy o vhodnosti či nevhodnosti toho kterého volebního opatření, které až dosud byly v Praze pro volby použity, to byli nakonec voliči, kteří rozhodli o skutečném výsledku voleb.

➤ **Přímost** volebního práva má zaručit, že voliči mají skutečný a bezprostřední vliv na personální obsazení volených orgánů. Jedná se tak o jednu ze základních podmínek skutečně svobodných voleb. Proto akt volby uskutečňují sami a nikoliv např. prostřednictvím volitelů. Z tohoto důvodu volební zákony např. výslovně stanoví, že volič hlasuje osobně, zastoupení není přípustné. Jak k tomu uvedl Ústavní soud (nález Pl. ÚS 25/96), „*princip přímých voleb má zajistit bezprostřední vztah mezi hlasováním voliče a výsledným obsazením mandátu, vztah, z něhož je vyloučena následná instance, která by poslance vybírala podle své úvahy. Takovou instancí by mohli být např. volitelé, které voliči volí za tím účelem, aby sbor volitelů určil, kým má být volená funkce obsazena. Princip přímé volby zabezpečuje, aby okruh zvolených byl přímo a nezprostředkovaně určen těmi hlasy, které voliči ve volbách pro ně odevzdali. Proto musí být volební proces uzpůsoben tak, aby každý odevzdaný hlas mohl být přičten určitým osobám. Princip přímé volby nebrání však, aby volba jednoho kandidáta byla odvislá od spoluvolby dalších kandidátů, tj. nebrání volbě na základě hromadných kandidátních listin, na nichž jednotlivé politické strany v určitém pořadí kandidují řadu osob současně. Listinová volba splňuje podmínky přímých voleb, protože kandidáty pro budoucí volby sice vybírá jiná instance (politická strana), to se však děje ještě před vlastním volebním aktem. Rozhodnutí stran o sestavě kandidátní listiny tak volbám předchází a lze je chápat jako - sui generis - nabídku voličům. Pokud pak jde o vlastní hlasování voličů, postačí pro přímost volby, jestliže je stanovené pořadí kandidátů voličům předem známo a jestliže každý odevzdaný hlas mohl být připsán určitým a jednoznačně zjistitelným osobám, které na volenou funkci samy kandidovaly. Tato podmínka je splněna i když na základě pětiprocentní klauzule určitá strana získá nárok na další mandát nebo mandáty nad hranici konsekventního poměrného zastoupení. I v tomto případě musí však jít o obsazení dalšího mandátu takovými kandidáty, kteří byli na listině strany řádně uvedeni a u nichž mohli voliči předpokládat již při svém hlasování, že mohou eventuálně získat mandát, jestliže straně, za níž kandidovali, nárok na přidělení dalšího mandátu vznikne v důsledku toho, že jiné strany podmínku pěti procent nespĺnily. Tento způsob přidělení mandátu nelze právem označit za administrativní, protože není produktem volné úvahy a rozhodnutí určitého orgánu, ale přímým následkem výběru, který učinili voliči za určité situace v podmínkách uvedené klauzule a u vědomí předvídatelných důsledků volebního systému zákonem stanoveného.*“

S touto ústavní zásadou proto nejsou slučitelné kooptace poslanců nebo způsob volby, srovnatelný s prezidentskými volbami v USA. Konkrétně tato zásada znamená, že každý odevzdaný voličský hlas musí být započítán určitým volebním stranám a kandidátům a po ukončení voleb již dosažené výsledky nesmí nikdo ovlivňovat, přičemž za toto nežádoucí ovlivňování z povahy věci není možno považovat následný způsob přepočtu hlasů na mandáty podle konkrétní volební formule, neboť se tak děje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle určitých matematických pravidel a nejedná se tak o svévoli. Zjednodušeně řečeno, přímost volebního práva má zaručit nepřetržení legitimizačního řetězce od voličů ke zvoleným, přičemž této zásadě samozřejmě neodporuje následné jednání zvolených, jakým je např. nepřijetí volby či vzdání se mandátu. Značný problém z hlediska přímosti volebního práva spatřujeme rovněž v tom, že (s výjimkou voleb do

zastupitelstev obcí, kde platí systém volných kandidátních listin) se ve všech volbách prováděných podle systému poměrného zastoupení v České republice uplatňují vázané kandidátní listiny, což v konečném důsledku znamená, že voliči ovlivňují počet mandátů přidělovaných jednotlivým volebním stranám, prakticky však nerozhodují o tom, kdo konkrétně z kandidátů má být zvolen.

Je důležité rovněž uvést, že zásada přímosti musí být respektována i u nastupování náhradníků. Proto např. podle ustanovení § 54 odst. 1 ZVP platí, že uprázdnil-li se mandát poslance, nastupuje náhradník z kandidátní listiny téže volební strany uvedený na kandidátní listině pro volbu v příslušném kraji, a to v pořadí podle výsledků voleb.

➤ **Tajnost hlasování** v české právní úpravě již není koncipována jen jako právo voliče, nýbrž též jako jeho povinnost. Jen v takovém případě je totiž garantováno svobodné rozhodnutí voliče, hlasujícího výhradně podle svého vnitřního přesvědčení. Rovněž tento princip je tedy neoddelitelně spjat s požadavkem svobodných voleb. Připomeňme si, že i v předlistopadových poměrech zákon proklamoval tajnost hlasování, nicméně ji nezakotvil jako povinnost a v praxi proto tato tajnost zachovávána nebyla.

Tajnost hlasování v dnešních podmínkách konkrétně znamená, že každý volič je povinen vložit hlasovací lístek do úřední obálky v prostoru určeném pro úpravu hlasovacích lístků („za plentou“), kam vstoupí poté, co tuto úřední obálku obdrží. Voliči, který se neodebral do prostoru určeného pro úpravu hlasovacích lístků, volební komise neumožní hlasování. V tomto prostoru přitom nesmí být přítomen nikdo jiný než volič, s výjimkou případů, kdy volič nemůže sám upravit hlasovací lístek pro tělesnou vadu anebo nemůže číst nebo psát. Za této situace s ním „za plentou“ může být přítomen jiný volič, nikoliv však člen okrskové komise. Toto vynětí členů okrskové komise je logické, neboť okrskové volební komise jsou složeny z delegátů kandidujících volebních stran, tzn. jsou složeny na základě politické reprezentace a tudíž není možno jejich členy považovat za nezávislé.

Tajnost hlasování je ve volebních zákonech zajištěna celou řadou opatření. Za zmínku stojí již samotné vybavení volebních místností, v nichž musí být vytvořeny zvláštní prostory, oddělené tak, aby byla zajištěna tajnost hlasování. Velmi významnou praktickou garancí tajnosti hlasování je rovněž opatření, podle něhož musí být volební místnost vybavena dostatečným počtem hlasovacích lístků. Tím se zákonodárce mimo jiné snaží zabránit tomu, aby někteří voliči nebyli svým okolím z rozličných důvodů nuceni k úpravě hlasovacího lístku, příp. ke zničení hlasovacích lístků ostatních (které dostávají v místě svého trvalého pobytu), bez možnosti svobodně projevit svoji vůli.

Zvláštní problém v praxi představují případy, kdy volič není schopen se do volební místnosti dostavit a musí jej proto navštívit členové okrskové volební komise (§ 19 odst. 7 ZVP), a to často za podmínky, kdy tajnost hlasování lze zajistit jen s vynaložením značného úsilí. To se týká jak nejrůznějších zdravotnických a sociálních zařízení (např. LDN, hospic apod.), tak také obydlí voličů. K tomu se na půdorysu senátních voleb prováděných v domově důchodců vyjádřil NSS (Vol 13/2004) tak, že *„umístění přenosné volební schránky do místnosti, v níž mohli svůj hlas odevzdat ti z obyvatelů Domova důchodců, kteří nemohli dojít do volební místnosti, ale alespoň v rámci Domova důchodců se pohybovat mohli, není porušením ZVP, neboť při tomto typu hlasování je postup členů volební komise upraven jedinou směrnicí: jsou povinni postupovat tak, aby byla zachována tajnost hlasování. Citovaná norma stanoví toliko cíl, jehož musí volební komise dosáhnout, nikoliv však prostředky; ty ponechává na její volbě.*

Protože se nejednalo o volební místnost, nebylo ani nutné, aby v ní byly zvláštní prostory určené pro úpravu hlasovacích lístků a oddělené plentou (§ 17 odst. 2 ZVP); okrsková volební komise však měla zajistit v daných podmínkách tajnost hlasování jinak: Především byla povinna trvat na tom, aby si voliči vzali hlasovací lístek z každé z obou hromádek hlasovacích lístků, tj. aby si vzali hlasovací lístek obou kandidátů a nikoliv jen toho kandidáta, kterého chtěli volit. ... Dále měla okrsková volební komise dle názoru soudu upozornit voliče, aby se s oběma hlasovacími lístky odebral ke stolku v opačném rohu místnosti, v níž by v soukromí do úřední obálky vložil lístek kandidáta, jehož chtěl volit; případně u osob, jejichž zdravotní stav takový postup neumožňoval (osoby o dvou francouzských holích, osoby nevidomé či špatně vidoucí), jim měla komise umožnit, aby hlasovací lístek za ně do obálky vložil jiný volič, který by za ně případně vložil obálku s lístkem i do přenosné volební schránky.“

3. Jednotlivé instituty volebního práva

- aktivní a pasivní volební právo (věk, státní občanství, trvalý pobyt překážky výkonu VP)
- navrhování kandidátních listin, podmínky - petice (PS, Senát, kraje, obce, EP)
- volební území
- volební kampaň
- způsob hlasování
- vyhodnocení volebních výsledků

4. Soudní přezkum voleb

➤ Tříprvkový algoritmus přezkumu volebním soudem

Poprvé ho zformuloval Nejvyšší správní soud (usnesení ze dne 2. 7. 2004, sp. zn. Vol 6/2004); jeho podstata spočívá v tom, že si soud postupně položí tři otázky, a teprve pokud odpověď na všechny z nich bude kladná, stížnosti vyhoví a rozhodne o neplatnosti voleb (resp. o neplatnosti hlasování či volby kandidáta). Tyto tři podmínky vyhovění volební stížnosti jsou následující:

- *Protizákonnost*, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona anebo porušení jiných právních předpisů než výhradně volebního zákona, a to v těch případech, kdy se z obsahového hlediska jedná o právní předpisy vážící se na volební proces a které z hlediska závažnosti dosahují ústavní intenzity, příp. se jedná o případy přímé aplikace ústavních norem bez jejich konkretizace v předpisech jednoduchého práva (tzv. relevantní protiprávnost).
- *Existence přímého vztahu mezi touto protizákonností a výsledkem voleb*. Tato podmínka je zamýšlena tak, že vylučuje všechny myslitelné případy, kdy sice skutečně dojde k porušení relevantních předpisů, nicméně toto porušení nemá žádnou souvislost se zjištěnými volebními výsledky. Opakovaně např. NSS judikoval, že chybné nezapočítání některých přednostních hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny nebo do Evropského parlamentu sice představuje porušení volebních zákonů, nicméně pokud se jedná o případy stran, které vůbec nepřekročily uzavírací klausuli, anebo stran, které sice tuto klausuli překročily,

nicméně nezapočítání několika přednostních hlasů nemá žádný vztah k pořadí jednotlivých kandidátů, nemůže mít tato protizákonnost žádný vliv na zjištěný volební výsledek.

- *Zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volební výsledek.* Tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, dopadly by zřejmě volby odlišně. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění.

➤ **Subsidiarita volebních stížností**

Velmi důležitou zásadou, k níž se správní soudy opakovaně přihlásily, je subsidiarita volebních stížností ve vztahu k jiným možným prostředkům zjednání nápravy, které mohou být rychlejší, efektivnější a zejména splňující kritérium přiměřenosti. Je totiž třeba vycházet důsledně z toho, že vyhovění volební stížnosti a tedy „zneplatnění“ voleb představuje až krajní možnost, jak vyřešit vzniklý problém. Z hlediska principu proporcionality je proto daleko vhodnější, aby k nápravě došlo neprodleně poté, co tento problém (tj. protizákonnost) byl zjištěn, a aby k této nápravě byly použity všechny prostředky, které jsou k dispozici. Pokud by totiž princip subsidiarity nebyl důsledně sledován, mohlo by dojít někdy až ke spekulativním jednáním zainteresovaných voličů: vědomě by mohli zjištěný problém zdokumentovat, nicméně namítli by jej teprve poté, co by se seznámili s volebními výsledky, s nimiž by byli nespokojeni. Viz např. usnesení NSS sp. zn. Vol 83/2006, interpretující § 20 zákona o volbách do Parlamentu, podle něhož za pořádek ve volební místnosti a jejím bezprostředním okolí odpovídá předseda okrskové volební komise nebo předseda zvláštní volební komise. Jeho pokyny k zachování pořádku a důstojného průběhu hlasování jsou závazné pro všechny přítomné. Je proto *„třeba při posuzování tohoto bodu návrhu vyjít z toho, že pokud kdokoli zjistí porušení volebního zákona, je jeho povinností ihned zasáhnout, tedy informovat o tomto porušení okrskovou volební komisi, resp. předsedu této komise. V návrhu se ani netvrdí, že by volební komise byla někým upozorněna na porušení volebního zákona či že by její předseda činil nějaká opatření ve smyslu ust. § 20 volebního zákona. Pokud se tak nestalo, nelze již v tomto návrhu relevantně tvrdit porušení volebního zákona v uvedeném směru (princip subsidiarity).“*

➤ **Předpoklad racionality rozhodování voličů (zrušení voleb coby *ultima ratio*)**

Tento rys přímo navazuje na dříve zmíněnou presumpci správnosti rozhodování voličů a je blíže rozveden v řadě konkrétních judikátů. Např. v usnesení NSS sp. zn. Vol. 7/2008 se soud zabýval přípustností ovlivňování voličů bezprostředně před aktem hlasování, tj. zákazem volební agitace v bezprostředním okolí volebních místností (§ 16 odst. 6 zákona o volbách do Parlamentu ČR). K tomu uvedl, že není smyslem tohoto ustanovení zabránit tomu, aby se volič při cestě k objektu, v němž je umístěna volební místnost, nemohl v žádném případě setkat s jakýmkoli volebním poselstvím či informací, nýbrž zakázat takové formy a umístění technik volební agitace, které by ovlivňovaly přímo svobodnou vůli voliče při jeho vstupu do volební místnosti či do objektu, v němž se nachází. *„Za takové techniky je třeba především označit ty, které mají schopnost v této poslední chvíli zvrátit vůli voliče, nepřiměřeně jej obtěžovat či omezit jeho svobodu například tím, že mu je nabídnuta určitá protihodnota*

v případě volby některého kandidáta (například dotazováním se na voličovu volbu a snahou jej přesvědčit o její změně, „odkupem“ volebních lístků protikandidátů či nabízením materiálních výhod či dáreků v případě uskutečnění určité konkrétní volby). Je totiž třeba mít neustále na zřeteli, že volební kampaň nepředstavuje nic jiného než určitou specifickou formu reklamy, tj. sebe prezentace, příp. kritiky programu či osob spojených s politickými konkurenty (tzv. pozitivní a negativní kampaň). Provádění volební kampaně je tak chráněno ústavně zaručenými základními právy, zakotvenými zejména v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (svoboda projevu, právo na informace). Lze tak učinit dílčí závěr, že za zakázanou volební agitaci ve smyslu ustanovení § 16 odst. 6 zákona č. 247/1995 Sb. lze považovat takovou, která je přímo zaměřena na bezprostřední okolí volebních místností, není jednorázová či dokonce pouze nahodilá a je natolik intenzivní, že v konečném důsledku je reálně způsobilá ovlivnit chování i takového voliče, který byl bezprostředně před příchodem do volební místnosti již rozhodnut hlasovat určitým způsobem.“ Výslovně pak soud uvedl, že „důsledně vycházel z presumpce racionality voličského chování a z toho, že při cestě do volební místnosti a při následném hlasování jsou již voliči pevně rozhodnuti, komu odevzdají svůj hlas. Toto jejich přesvědčení by mohlo být zvráceno vskutku jen velmi intenzivním atakem, kterým by mohla být např. právě zmíněná snaha o přímé či nepřímé podplácení, vyhrožování, zastrašování, vytváření překážek vstupu do objektu, kde se volby provádí, či zprostředkování hrubě difamující informace o některém z protikandidátů. Naopak představa, že by takto rozhodnutí voliči ještě mohli být jakkoliv ovlivněni činností, kterou popsal stěžovatel, by svědčila o velkém podcenění zmíněné racionality jejich rozhodování.“

➤ Volební soud není správní soud

Usnesení NSS sp. zn. Vol 67/2010: Za této situace Nejvyšší správní soud zohlednil i skutečnost, že rozhoduje jako volební, nikoliv správní soud. Volební proces je totiž založen na jeho neopakovatelnosti. Voliči se vždy rozhodují podle aktuální situace, nálady ve společnosti, jsou ovlivněni volební kampaní, k jejich rozhodování mohou přistupovat rozličné ekonomické a třeba i zahraničněpolitické události, a opakování voleb proto vždy znamená konání voleb nových, za zcela odlišných okolností, než byly ty původní. Neplatí tedy, že konáním nových, případně opakovaných, voleb dojde k prověření skutečné vůle voličů a tedy k odstranění původních pochybností. Tyto nové volby jsou totiž vždy originální a tím, že v nich zvítězí někdo jiný než ve volbách původních, totiž vůbec nemusí být potvrzeno, že původní volby byly vyhodnoceny chybně. Volební soud proto musí být při úvahách o zrušení volebního výsledku velmi zdrženlivý. Ke zrušení by měl přistoupit jen tehdy, dospěl-li k pevnému přesvědčení, že bez zjištěné nezákonnosti by s největší mírou pravděpodobnosti volby dopadly odlišně.

Proto také soudy z důvodu konkrétních námitek obsažených ve volebních stížnostech přepočítávají zjištěné volební výsledky a pokud dospějí k závěru, že volby dopadly odlišně, tyto výsledky neruší, nýbrž uvedou, kdo byl ve skutečnosti platně zvolen (např. usnesení KS Ústí nad Labem – pobočka Liberec č. j. 59A 80/2010-29, usnesení KS Ostrava č. j. 22 A 128/2010-25). Tuto judikatorní praxi akceptoval zákonodárce – novela s. ř. s.

§ 90 odst. 4 Neplatnost voleb a hlasování: Pokud soud rozhodne o neplatnosti volby kandidáta, může současně vyhlásit za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen.

➤ Zdrženlivost zásahů veřejné moci do volební kampaně

Při hodnocení korektnosti volební kampaně je nutno vycházet z toho, že jejím smyslem je snaha aktérů politického boje, podílejících se na volbách, o získání co největší přízně voličů pro své kandidáty a volební programy. Jejými základními funkcemi jsou proto informovanost, identifikace a mobilizace. Je tedy zřejmé, že podstata volební kampaně spočívá v tzv.

politické komunikaci (jejíž je jakousi podmnožinou), a to jak mezi kandidujícími subjekty navzájem, tak především mezi stranami a voliči (potencionálními i skutečnými).

Takto viděno je zřejmé, že zásahy soudů do hodnocení volební kampaně musí být velmi restriktivní a uvážlivé a lze souhlasit s Ústavním soudem (nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04) v tom bodu, že *„pokud jde o obsah volební kampaně, jsou voličům často velmi emocionální a vyostřenou formou předkládány argumenty, které mají ovlivnit jejich volební chování a rozhodnutí, koho budou volit. Smyslem volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci. Jen v takovém případě budou moci voliči rozhodovat se znalostí věci a jen tak může být naplněna ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci.“* Lze dokonce říci, že většina „faulů“, k nimž v průběhu volební kampaně dojde, je třeba řešit prostřednictvím jiných prostředků ochrany (např. žaloba na ochranu osobnosti, tisková oprava, přestupkové řízení, trestní oznámení, stížnost k mediálním radám atp.) než volební stížností – viz princip subsidiarity.

Naopak velmi přísné by měly být soudy ve vztahu ke zneužití prostředků, s nimiž disponují orgány veřejné moci. Zde totiž musí velmi důsledně platit zásada neutrality veřejné moci, která je ostatně i ústavně zakotvena. Čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání; podle čl. 20 odst. 4 jsou politické strany i jiná sdružení odděleny od státu. Velmi důležitým je též obsah a smysl čl. 22 Listiny, který garantuje svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti, a čl. 5 Ústavy, podle něhož je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.

Právě na zásadě nepřípustnosti zneužití veřejných prostředků ve volební kampani bylo založeno usnesení Nejvyššího správního soudu, kterým byly v roce 2004 prohlášeny za neplatné volby v jednom ze senátních obvodů (usnesení Vol 10/2004). K tomu je třeba doplnit, že jakkoliv bylo toto usnesení následně zrušeno nálezem Ústavního soudu, tento právní názor popřen nebyl. Rovněž Ústavní soud totiž konstatoval (nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04), že *„není pochyb o tom, že sdělovací prostředky, kterými disponují územní samosprávné celky, i když nejde o úřední věstníky, na které se tiskový zákon nevztahuje, podléhají z hlediska využití ve volební kampani přísnějším pravidlům, než je tomu v případě vydavatelů, kteří jsou osobami soukromého práva. Neznamená to sice jejich povinnost zajišťovat mechanicky stejný prostor pro jednotlivé kandidující strany a osoby, i zde se však musí uplatnit pravidlo možnosti rovného „přístupu“. Jiný postup by byl v rozporu s pravidly volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy, a svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny. Pokud již zákonodárce použití takových sdělovacích prostředků nezakazuje, musí být jejich využití pro účely volební agitace měřeno pravidly rovnosti šancí a vydavatel nebo provozovatel takových sdělovacích prostředků musí zvážit, zda je schopen respektování takového principu zajistit. Nelze však souhlasit s navrhovatelkou, podle které platí pravidlo čl. 2 odst. 3 Listiny, že co není zakázáno je dovoleno. Pro tyto tiskoviny v případě jejich zpřístupnění volebním stranám platí zásada rovnosti šancí, která plyne z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil. Jiný postup by mohl voličům naznačovat, že obec jako veřejnoprávní korporace preferuje jen určité volební strany.“*

➤ **Podplácení voličů: staronové nebezpečí**

Poprvé dostala judikatura možnost vyjádřit se k tomuto fenoménu ve věci Krajského soudu v Ústí nad Labem (usnesení ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. 15 Ca 248/2006 a sp. zn. 15 Ca 253/2006). V případě volební kampaně ve volbách do zastupitelstva města Most totiž vzal za prokázáno, že volební kampaň byla pojata „*obchodně tržním způsobem, spočívajícím v uspořádání velkolepé předvolební show spojené s masovým rozdáváním hodnotných darů (100 jízdních kol a 35 počítačů) potencionálním voličům a s rozdáváním 16 000 slosovacích kupónů na 3 osobní automobily a na 1000 výher na zboží v tisícikorunových hodnotách pro povolební loterii, která se měla uskutečnit v případě vítězství jedné z volebních stran.*“ Jakkoliv však z citovaných rozhodnutí je patrna určitá nelibost nad těmito praktikami, zůstal soud u konstatování, že „*právě volič by měl v každých volbách pečlivě vyhodnocovat, ať už na základě učiněné zkušenosti s jednotlivými volebními stranami či na základě reálnosti naplnění předvolebních slibů jednotlivých volebních stran, zda ta která volební strana se neuchyluje jen k populistickým gestům zaručujícím jí prosté získání moci, aniž by ve skutečnosti usilovala o dosažení blaha pro své voliče.*“

Krajský soud totiž vycházel z toho, že na rozdíl od ustanovení § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu ČR, neobsahuje zákon o volbách do zastupitelstev obcí zákaz vedení nečestné a nepoctivé kampaně. Jelikož ustanovení § 30 tohoto zákona zapovídá volební agitaci v objektu, kde se nachází volební místnost a v jeho bezprostředním okolí, a dále stanoví princip, podle něhož možnost využívání ploch pro vylepení plakátů musí odpovídat zásadě rovnosti kandidujících volebních stran, dovodil krajský soud z této zákonné úpravy, že „*obchodně tržní pojetí volební kampaně*“ zákon nevylučuje, protože na rozdíl od parlamentních voleb zákon volebním stranám nezakazuje vést nečestnou a nepoctivou volební kampaň. Tento způsob argumentace pak vyústil v úvahu soudu, že je otázkou pro zákonodárce a Ústavní soud, „*zda je všeobecně žádoucí, aby volební kampaň do Parlamentu ČR byla regulována odlišně oproti volebním kampaním do obecních či krajských zastupitelstev.*“

Zřejmě i touto právní argumentací bylo „zaděláno“ na další excesy, k nimž docházelo v komunálních volbách konaných na podzim roku 2010 zejména v Krupce, Českém Těšíně, v Roudnici nad Labem a v Kadani.

Krajský soud v Ústí nad Labem v roce 2010 výše citovaný právní názor o přípustném pojetí volební kampaně obchodně tržním způsobem nejprve zopakoval¹, nicméně v několika případech prohlásil za neplatné hlasování alespoň v několika okrscích (Roudnice nad Labem, Jirkov), to však nikoliv z důvodu podplácení voličů, nýbrž pro vedení volební agitace v bezprostředním okolí volebních místností. Paradoxně tak dospěl k závěru, že stejné jednání je v některých případech protiprávní a naopak v případech jiných protiprávní není jen v závislosti na tom, v jaké vzdálenosti od volební místnosti k němu docházelo.² V každém případě však lze zobecnit, že v roce 2010 krajské soudy sice ještě zásadně nezpochybnily zákonnost kupování voličských hlasů, nicméně z tónu jejich argumentace je daleko více než v roce 2006 patrné, že tento jev hodnotí negativně. Navíc, tuto nespokojenost se vzniklou situací v některých případech projevil tím, že alespoň v některých okrscích prohlásily

¹ Viz usnesení ze dne 4. 11. 2010, č. j. 15A 91/2010-33 (Kadaň), usnesení ze dne 15. 11. 2010, č. j. 15 A 109/2010-26 (Roudnice nad Labem), usnesení ze dne 8. 11. 2010, č. j. 15 A 92/2010-51 (Krupka I).

² V citovaném usnesení „Kadaň“ uvedl, že k volební agitaci prokazatelně docházelo, nicméně místo, kde se tak dělo, „je vzdáleno vzdušnou čarou od objektů, v nichž se nacházely volební místnosti č. 1, 2 a 3 přibližně 150 m a nenachází se ani v přímé viditelnosti těchto objektů, neboť je od nich odděluje právě areál restaurace Slovan.“

hlasování za neplatné, byť z poněkud zástupných důvodů (nepřípustná agitace v okolí volebních místností, spočívající právě v uplácení voličů anebo v jejich svážení k volbám).

Výjimku z citované judikatury, akceptující „obchodně tržní“ pojetí volební kampaně, představuje usnesení týkající se voleb v Českém Těšíně.³ Toto usnesení se totiž vůči této dosavadní judikatuře krajských soudů distancuje, když uvádí, že *„podplácení voličů (pojetí volební kampaně obchodně tržním způsobem) je jednáním, které ústavní právo ČR jednoznačně zapovídá.“* Důvodem je rozpor s čl. 5 Ústavy a s čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Současně se krajský soud pokusil odlišit jednotlivé formy volební kampaně, neboť uvedl, že *„k předvolebním agitačním akcím s vystoupením umělců, rozdáváním piva či pověstného „předvolebního guláše“ je pak třeba podotknout, že umělci, pivo, guláš, atd. jsou lákadlem jen k účasti na agitační akci, která není právem zapovězena. Až při účasti na této akci je na potencionální voliče působeno, a to nikoli nabízením úplaty či dalšího piva, guláše, bezplatného vstupu na umělecké vystoupení, ale zejm. přednesením základních bodů volebního programu. Takto je pivo, guláš, umělecké vystoupení nabízeno nikoli přímo za hlas odevzdaný konkrétní straně, ale jen za účast na agitační akci.“*

Jelikož volební soudnictví je koncipováno jako jednostupňové, sehrává faktickou roli sjednocovatele judikatury krajských soudů Ústavní soud, a to v řízení o ústavní stížnosti. Z jeho rozhodnutí je přitom zřejmé, že se jednoznačně přiklonil k argumentaci považující kupování hlasů voličů (eufemisticky označované za „vedení kampaně obchodně tržním způsobem“) za protiústavní. Ústavní stížnost brojící proti citovanému usnesení Krajského soudu v Ostravě „Český Těšín I“ totiž odmítl pro zjevnou neopodstatněnost⁴, zatímco usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem „Krupka I“ nálezem zrušil.⁵ Přitom uvedl (Český Těšín I), že vedení volebního boje "obchodně-tržním" způsobem sice samo o sobě nevede k prohlášení voleb a hlasování za neplatné, avšak *„představuje protiprávní jednání (jako každé jiné), které může (potencialita) volební výsledek ovlivnit takovým způsobem, že bude nutné volby nebo hlasování zopakovat.“* Ústavní soud zejména důrazně odmítl (nález Krupka I) pozitivistický argument, že podplácení není na rozdíl od voleb do Parlamentu ČR volebním zákonem v případě voleb do obecních zastupitelstev explicitně uvedeno jako skutková podstata porušení volebního zákona. *„Smyslem voleb do obecního zastupitelstva není dražba funkcí v obecní samosprávě, ale vyjádření nezávislé vůle voličů při výběru kandidátů. Vůle voliče, který je zkorumpován, není nezávislá.“* ... *„Exces, jehož se dopustil krajský soud v pasážích o přípustnosti pojetí voleb "obchodně tržním způsobem" je východiskem, které je s principy demokratického právního státu v natolik extrémním a hrubém nesouladu, že by sám o sobě stačil k tomu, aby Ústavní soud napadené usnesení zrušil, neboť při testu proporcionality zájem na ochraně demokratického právního státu bez jakékoliv pochybnosti převažuje nad minimalizací zásahu, a to i v případě, že by snad nebyla v řízení před krajským soudem provedeným dokazováním zjištěna objektivní "příčinná souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možná příčinná souvislost". Stěží si lze ostatně představit postavení ústavně souladným způsobem zvoleného zastupitele, jak na důkaz svého zvolení veřejnosti prezentuje soudní rozhodnutí, s obsahem jehož odůvodnění nemůže být vnitřně ztotožněn. Rovněž legitimita a dobré jméno zvoleného orgánu by se takto nepřímou staly předmětem pochybností. "Domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů", je již samotným zjištěným uplácením logicky vyvrácena.“*

³ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 11. 2010, č. j. 22 A 151/2010-132.

⁴ Usnesením ze dne 10. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 4/11.

⁵ Nález ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10.

Z výše popsaného vývoje judikatury je dostatečně patrné, že prokázané uplácení voličů je sledováno protiústavním. Kriticky je však třeba dodat, že citovaná judikatura zatím ještě nedává přesná vodítka k posouzení toho, kdy se již jedná o protiústavní uplácení a kdy naopak ještě jde o přijatelný způsob vedení volební kampaně.

➤ Sestěhovávání voličů

Problém účelové evidence trvalého pobytu v menších obcích, přičemž tento trvalý pobyt je zaevidován zpravidla v bydlišti některého z kandidátů. Judikatura krajských soudů byla v tomto směru rovněž nadměrně zdrženlivá, v tomto jevu nespatovala porušení regulérnosti voleb (např. usnesení KS Ostrava 22 A 140/2010-21 – Karlova Studánka, podobně KS v Ústí nad Labem v případě Hřenska anebo v minulosti Moldava). Ústavní soud nicméně účelová sestěhovávání voličů odmítl akceptovat (Karlova Studánka, Hřensko – Pl. ÚS 59/10).

Nález Pl. ÚS 6/11 – Karlova Studánka:

30. Otázkami volebního práva se intenzivně zabývá Rada Evropy, která je mezinárodní celoevropskou organizací, jež zajišťuje spolupráci členských zemí především při podpoře demokracie a ochraně lidských i sociálních práv a svobod. V rámci Rady Evropy působí Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva, tzv. Benátská komise, která vznikla 10. května 1990 jako poradní orgán Rady Evropy a svoji činnost zaměřuje na vytváření právních záruk pro rozvoj demokracie. Benátská komise je od svého vzniku aktivní v oblasti volebního práva, konkrétně zejména prostřednictvím přijímání stanovisek (opinions) k návrhům volební legislativy. Z dokumentů přijatých Benátskou komisí k volebním otázkám je na prvním místě třeba zmínit Kodex dobré praxe ve volebních záležitostech (Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD (2002)23rev, přijatý na 52. zasedání Benátské komise ve dnech 18 - 19. května 2002. V tomto dokumentu bylo přijato pět základních principů, kterými jsou všeobecné, rovné, svobodné, tajné a přímé volební právo. Všechny tyto principy tvoří evropské volební dědictví a jsou základním měřítkem mezinárodního standardu svobodných a demokratických voleb. ... Pokud se jedná ve vztahu k volebnímu právu konkrétně o bydliště, bylo stanoveno pět upřesňujících podmínek, a to konkrétně, že: požadavek bydliště může být stanoven (1); bydliště v takovém případě znamená obvyklé bydliště (2); požadovaná délka pobytu na daném místě může být uložena občanům pouze v případě místních nebo regionálních voleb (3); požadované období pobytu by nemělo přesahovat šest měsíců, delší období může být požadováno v případě národních menšin (4) a že právo volit a být zvolen může být uděleno občanům žijícím v cizině (5). Z uvedeného plyne, že požadavek bydliště tedy není a priori neslučitelný s principem všeobecného volebního práva, není však přijatelné omezit právo být volen pouze na ty občany, kteří žijí v zemi, regionu nebo volebním obvodu značně dlouhou dobu (srov. též publikace Electoral law, Council of Europe Publishing, July 2008, str. 14, 15, 134).

33. Ústavní soud v souvislosti s pojmem trvalého pobytu vyložil, že dle čl. 14 odst. 1 Listiny, garantujícího svobodu pobytu, se trvalým pobytem nepochybně rozumí oprávnění svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě v České republice, tj. oprávnění svobodně si volit bydliště uvnitř českého státu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/02; 495/2002 Sb., N 136/28 SbNU 191). Výjimka je uvedena v čl. 14 odst. 3 Listiny, dle něhož svobody pohybu a pobytu mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody. Trvalý pobyt je definován jako údaj "pouze" evidenční. Na druhou stranu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/94; 207/94 Sb., N 40/2 SbNU 7, v němž se zabýval podmínkami nabývání státního občanství, Ústavní soud pojem trvalého pobytu, coby jednu z nich, vyložil tak, že jde "...nikoliv o trvalý pobyt ve smyslu evidenčním - přihlášení se k trvalému pobytu na příslušném úřadě - ale ve smyslu faktickém. Trvalým pobytem je třeba takto rozumět pobyt v místě stálého bydliště člověka, to jest zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání a v němž se také zdržuje s úmyslem zdržovat se zde trvale."

34. Jak bylo řečeno, právo volit do zastupitelstva obce dává ustanovení § 4 zákona o volbách do zastupitelstev občanu obce za předpokladu, že je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu. Žádné omezení týkající se trvalého pobytu není v tomto ustanovení uvedeno a Česká republika nemá ani jinde speciálně upraveny nějaké další podmínky ve vztahu k bydlišti, které by voliči byli povinni splnit, než se k trvalému pobytu v obci přihlásí. Zmanipulování voleb obstaráním hlasů formálních voličů je tedy relativně snadné. **Těmto praktikám lze do jisté míry předejít ve fázi sestavování seznamu voličů tím, že osoby hlášené k trvalému pobytu toliko formálně z něho budou vyškrtuty. Výklad, podle něhož zákon o volbách do zastupitelstev takovýto aktivní postup orgánu, který stálý seznam voličů vede, umožňuje, podporuje i možnost vyškrtnutých osob následně žádat o správní (námitkové řízení) a soudní přezkum. A odpovídá to též (jak je rozvedeno níže) představě samotné Ústavy, která ve čl. 100 odst. 1 nepředpokládá ochranu práva podílet se na správě**

obecních záležitostí u těch, kdo se skutečným životem obce nemají objektivně nic společného. Toto je jen připomenutí jednoho z nástrojů, který lze k obraně před podobnými praktikami využít mimo rámec volebního soudnictví. Je však zřejmé, že právní úprava není dokonalá. Ústavní soud zde proto využívá příležitosti a apeluje na zákonodárce, aby uvážil, zda podmínky aktivního volebního práva do zastupitelstev obcí neupřesnit, resp. nezměnit tak, aby bylo znemožněno nebo alespoň podstatně znesnadněno zneužití stávajícího benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu.

35. Otázka trvalého bydliště občanů je sice v obecné rovině záležitostí evidenční a nikoliv faktickou (zákon o evidenci obyvatel sice v § 10 odst. 1 uvádí demonstrativní výčet kritérií pro volbu místa trvalého pobytu, ovšem jejich skutečná existence není při ohlašování tohoto místa prověřována), nicméně ve věcech volebních je dle názoru Ústavního soudu nutno pojem vykládat materiálně. Příléhavější je proto postoj zaujatý ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/94, vycházející z trvalého pobytu jako stavu faktického. Tento závěr podporuje i ústavní vymezení územních samosprávných celků jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Smyslem formální existence obce je, aby si její obyvatelé mohli sami spravovat své vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele - voliče k obci. O existenci tohoto pouta nesvědčí sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivně vyjádřena.

36. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon. Právo na zvolení si trvalého pobytu dle § 10 zákona o evidenci obyvatel je sice subjektivně veřejným právem, vymahatelným ve správním soudnictví, které je odvozeno od práva na svobodu pohybu a pobytu. Ovšem není důvod jej bez dalšího upřednostnit před právem občanů územního společenství, aby se na jeho samosprávě podíleli pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří. Nelze pominout specifika voleb do zastupitelstev obcí, ve kterých na rozdíl kupř. od voleb do zastupitelstev krajů, vzhledem k jejich velikosti i počtu voličů, nepochybně hrozí, že hromadnou účelovou změnou trvalého pobytu před konáním voleb může dojít k nežádoucímu ovlivňování volebních výsledků. Krom toho svoboda pohybu a pobytu znamená svobodu se kdekoliv usadit a žít tam, nikoli svobodu být hlášen k trvalému pobytu v místě dle svého výběru a účastnit se zde komunálních voleb.

37. I za stávající právní úpravy proto je (bylo) při posuzování předmětného návrhu na neplatnost voleb nezbytné za účelem ochrany zájmu voličů posoudit, zda posuzovaná praktika, v tomto konkrétním případě přihlášení se více osob k trvalému pobytu těsně před komunálními volbami na určitou adresu spjatou vlastnickými či závazkovými právy s konkrétními kandidáty, měla reálný vliv na to, jakého volebního výsledku dosáhla volební strana, která tyto kandidáty navrhla, a zda zjištěná skutečnost znamenala porušení ústavních principů demokratických voleb. Ústavní soud zastává názor, že případné "nekalé praktiky" dle své závažnosti mohou oslabit integritu voleb a tedy i demokracii samotnou. Proto je třeba zkoumat dopady konkrétních jednání, které by mohly mít vliv na omezení rovnosti volebního práva na konečný výsledek voleb (srov. čl. 5 a čl. 102 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny).

... Je třeba, aby krajský soud materiálně posoudil účelovost změny trvalého pobytu, která současně svoji intenzitou mohla ovlivnit volební výsledky (1), a existenci či neexistenci příčinné souvislosti mezi namítaným postupem před volbami a výsledkem napadených voleb (2) se zřetelem na možné obcházení volebního zákona a zatmění výsledku voleb v souvislosti s intenzitou zásahu, tedy pravděpodobnými dopady účelové změny trvalého pobytu přihlášením se do objektu ve vlastnictví (užívání) některých kandidátů (3).

40. Ústavní soud uzavírá, aniž by jakkoli předjímal závěry krajského soudu o regulérnosti voleb v Karlově Studánce, že krajský soud uvedeným postupem a napadeným rozhodnutím porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy tím, že neposkytl dostatečnou ochranu jeho právu na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím, garantovanému čl. 21 odst. 4 Listiny. Bude na krajském soudu, aby znovu přezkoumal zákonnost a platnost voleb do obecního zastupitelstva a posoudil, zda jednotlivé volební strany měly nebo mohly mít stejné příležitosti, či naopak jen některé mohly mít prospěch z "nově přihlášených voličů", a zda uvedená praktika ovlivnila a zpochybnila věrohodnost volebních výsledků takovým podstatným způsobem, který by mohl prokazatelně způsobit jejich neplatnost.