

3.3 VOLBY

Podle principu zastupitelské demokracie lid vykonává státní moc prostřednictvím svých přímo nebo nepřímo zvolených zástupců. Zákodárný sbor, jenž obecně závazně stanovuje práva a povinnosti občanů, musí být pro svou moc všemi občany přímo volen, platí **princip všeobecných, přímých a rovných voleb zákonodárného sboru**. Právo volit (aktivní volební právo) mají všichni občané starší 18 let (**všeobecné volby**), jejich hlasy mají přímý vliv na složení Parlamentu (**přímé volby**) a všichni občané mají hlasy se stejnou vahou (**rovné volby**). Tento princip je vyjádřen v čl. 18 Ústavy a v zájmu doplnění některých dalších zákonů. Princip všeobecných, přímých a rovných voleb se uplatňuje rovněž u voleb prezidenta republiky (čl. 56 odst. 1 Ústavy a zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky), u voleb do krajských a obecních zastupitelstev (srov. čl. 102 Ústavy, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, a zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí) a u voleb do Evropského parlamentu (srov. čl. 14 odst. 3 SEU a zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu); ve volbách do Evropského parlamentu je však rovnost volebního práva poněkud narušena ve prospěch obyvatel menších států (srov. Dodatek I). Ve volbách do Evropského parlamentu mohou kromě občanů České republiky volit na území České republiky a být voleni za Českou republiku občané jiných států EU, kteří jsou v den voleb nejméně 45 dní přihlášení k trvalému nebo přechodnému pobytu na území České republiky (§ 5 a § 6 zákona o volbách do Evropského parlamentu). Ve volbách do zastupitelstev obcí mohou volit a být voleni cizinci s trvalým nebo přechodným⁴⁰ pobytem v dané obci, pokud jim takové právo přiznává mezinárodní smlouva (§ 4 a § 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí).

Volební zákony znají dvě překážky ve výkonu volebního práva – a) zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu⁴¹ a b)

40 Dlouho tam byl jen trvalý pobyt. Krajský soud v Brně se ovšem v usnesení 64 A 6/2014 ze dne 19. září 2014 dovolal přímého účinku čl. 20 a 22 Smlouvy o fungování EU a navazujících ustanovení směrnice Rady 94/80/ES a rozšířil právo volit a být volen do zastupitelstev obcí i na občany jiných států EU, kteří mají v obci evidovaný přechodný pobyt. Až zákon č. 38/2019 Sb. doplnil do § 4 odst. 1 formulaci „státní občan jiného státu, který... je držitelem potvrzení o přechodném pobytu na území nebo povolení k trvalému pobytu a je přihlášen k pobytu v této obci... a jemuž právo volit přiznává mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána...“

41 Protože hrozilo, že toto omezení se během pandemie koronaviru bude týkat značného počtu voličů, byl přijat zákon č. 350/2020 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do zastupitelstev krajů a do Senátu v roce 2020, podle kterého se tato překážka nevztahuje na voliče, který využije jeden ze tří zvláštních způsobů hlasování podle tohoto zákona, tedy hlasování z auta u volebního stanoviště, hlasování v pobytovém zařízení nebo hlasování do zvláštní přenosné volební schránky.

omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva (srov. například § 2 zákona o volbách do Parlamentu).

Úkolem volebního práva je zajistit řádný průběh voleb, řádnou realizaci práva volit a být volen podle čl. 21 Listiny a zamezení podvodů ve volebním procesu. Volby vyhláší v zákonných lhůtách prezident republiky (volbu prezidenta republiky ale vyhláší předseda Senátu) a řídí je Státní volební komise jmenovaná vládou. Hlavní tíha organizace voleb však leží na okrskových volebních komisích; jejich členy nominují kandidující politické strany a jmenuje je starosta. Občané volí v místě svého trvalého pobytu, obecní úřad vede stálý seznam voličů. S výjimkou voleb do zastupitelstev obcí je možné pomocí voličského průkazu volit i jinde než v místě trvalého pobytu. Ve volbách do Poslanecké sněmovny a při volbě prezidenta republiky mohou čeští občané volit i v zahraničí na zastupitelském úřadu.

Kandidovat je zpravidla možné jen na kandidátních listinách registrovaných politických stran nebo hnutí a jejich koalicí; jen v senátních a komunálních volbách (a při volbě prezidenta) mohou kandidovat nezávislí kandidáti, předloží-li petici s podpisy potřebného počtu voličů podporujících jejich kandidaturu (v senátních volbách 1 000 podpisů voličů daného senátního obvodu, v komunálních volbách musí sdružení nezávislých kandidátů nasbírat podpisy alespoň 7% obyvatel obce). Kandidující subjekty podají **kandidátní listiny** k registraci u příslušného úřadu (například krajského úřadu u sněmovních voleb) v určené lhůtě (66 dnů před sněmovními volbami) a se zaplacením příspěvku na volební náklady (ve sněmovních volbách 19 000 Kč v každém volebním kraji, v senátních volbách 20 000 Kč v každém volebním obvodu, v evropských volbách 15 000 Kč celkem, v prezidentských, krajských a obecních volbách nic).

Kandidující subjekty vedou **volební kampaň**. Volební kampaň musí probíhat čestně, zejména nesmí být o kandidujících subjektech zveřejňovány nepravdivé údaje (§ 16 odst. 5 zákona o volbách do Parlamentu). U každé propagace a volební agitace včetně sdělení v neprospěch kandidujícího subjektu musí být uveden zadavatel a zpracovatel. Volební kampaň není časově omezena, není však možno agitovat ve volební místnosti a jejím okolí. Tři dny před volbami je zakázáno zveřejňovat předvolební a volební průzkumy. Pro volby do Poslanecké sněmovny a do Evropského parlamentu a pro volbu prezidenta republiky mají kandidující subjekty za rovných podmínek k dispozici vysílací čas v České televizi a Českém rozhlasu; naopak komunikační média obcí a krajů k volební kampani využívat nelze.

Nejprve zákon o volbě prezidenta republiky a od účinnosti zákona č. 322/2016 Sb. všechny volební zákony regulují **financování volební kampaně**. Kandidující subjekty jsou povinny zřídit volební účet, jehož

prostřednictvím se uskutečňuje veškeré financování volební kampaně; údaje o financování se zveřejňují včetně jmen dárců. Výdaje na volební kampaň o financování se nesmějí překročit 90 milionů Kč u voleb do Poslanecké sněmovny a 40 milionů Kč u voleb prezidenta (u kandidátů postoupivších do druhého kola volby 50 milionů Kč). Dodržování pravidel financování volební kampaně kontroluje nově zřízený Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (srov. kapitolu 3.4), který může ukládat pokuty.

Samotné hlasování probíhá pomocí hlasovacích lístků, které jsou voličům ze stálého seznamu předem rozeslány. Volí se ve volebních místnostech před okrskovými volebními komisemi (indisponovaní voliči mohou požádat o hlasování pomocí přenosné volební schránky). Volby se konají vždy v pátek od 14 do 22 hodin a v sobotu od 8 do 14 hodin. Volič hlasuje osobně, prokáže se okrskové volební komisi a obdrží úřední obálku, za plentou vybere či uprase hlasovací lístek a vloží jej do úřední obálky (za plentou je volič sám, volby se podle čl. 18 Ústavy konají **tajným hlasováním**) a před zraky členů komise vhodí do volební schránky. Je tak zajištěno, aby každý volič vhodil do volební schránky nejvýše jeden hlas; obálky s více než jedním hlasovacím lístkem se při sčítání vyřadí, stejně jako hlasovací lístky vhozené bez obálky.

Po ukončení hlasování okrsková volební komise hlasy sečte. Podepsaný zápis o průběhu a výsledku hlasování se zašle Českému statistickému úřadu ke zpracování a na základě zjištěných výsledků Státní volební komise vyhlásí a uveřejní výsledky voleb. Veřejnost může průběh zpracování výsledků sledovat na webové stránce volby.cz.

V právním státě je nezbytné, aby volby podléhaly **soudnímu přezkumu**. Již před samotným volebním aktem je možné obrátit se na soud, aby poskytl **ochranu aktivnímu nebo pasivnímu volebnímu právu**. Volič, který zjistí, že není zapsán ve stálém seznamu nebo je v něm zapsán chybně, se může, pokud obecní úřad do 48 hodin od podání žádosti chybu neodstraní, obrátit na krajský soud, který rozhodne do tří dnů (§ 28 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a § 88 SŘS). Kandidát (nebo kandidující politická strana) se zase mohou soudně bránit proti odmítnutí kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci, vyškrtnutí kandidáta z kandidátní listiny nebo neoprávněné registraci kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci jiného subjektu (§ 89 SŘS). Příslušný je krajský soud (u prezidentských a evropských voleb Nejvyšší správní soud), který rozhodne do patnácti dnů poté, kdy návrh došel soudu. S poukazem na významný čl. 22 Listiny („*Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.*“) takto při prvních senátních volbách Ústavní soud zrušil řadu rozhodnutí volebních komisí, které odmítaly přihlášky kandidátů z formálních důvodů (srov. nálezy Ústavního soudu

II. ÚS 275/96, IV. ÚS 275/96, I. ÚS 277/96, II. ÚS 276/96, III. ÚS 276/96 a další; srov. kapitolu 6.4).

Dalším známým příkladem tohoto typu řízení je rozhodování Nejvyššího správního soudu v prosinci 2012 o registraci kandidátní listiny Jany Bobošíkové, Vladimíra Dlouhého a Tomia Okamury při první **přímé volbě prezidenta**. Ministerstvo vnitra chybně interpretovalo § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky a při posuzování podmínky 50 000 podpisů občanů neodečetlo od odevzdané petice počet odpovídající průměrné chybovosti obou kontrolních vzorků, nýbrž počet odpovídající součtu procentní chybovosti obou vzorků. Při správném počítání by Jana Bobošíková podmínku 50 000 podpisů splnila, a tak Nejvyšší správní soud usnesením Vol 13/2012 rozhodnutí ministerstva zrušil a uložil mu kandidátku zaregistrovat. Vladimíru Dlouhému a Tomiu Okamurovi ovšem i při správném počítání podpisy chyběly, a tak Nejvyšší správní soud usneseními Vol 11/2012 a Vol 12/2012 jejich návrhy zamítl (byť poměrem hlasů 4:3, jak je patrné z připojeného odlišného stanoviska tří soudců volebního senátu NSS). Tomio Okamura ještě proti usnesení Nejvyššího správního soudu podal ústavní stížnost, která však byla nálezem Pl. ÚS 27/12 dne 10. ledna 2013 zamítnuta. Nejvyšší správní soud i Ústavní soud ale podrobily zákon o volbě prezidenta republiky kritice za to, že neumožňuje přezkoumávat pravost podpisů.⁴²

Při prezidentské volbě v roce 2018 vyvstal zase spor o výklad § 21 odst. 2 zákona: „*Navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan mohou podat pouze jednu kandidátní listinu.*“ Nejvyšší správní soud v usnesení Vol 84/2017 věc meritorně nerozhodl, vyslovil ale názor, že jeden poslanec či senátor se může podílet na návrhu jen jednoho prezidentského kandidáta. Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 46/17 toto vyslovení nezávazného názoru kritizoval, sporná otázka je tak zatím nerozhodnutá.⁴³

Volební stížnost (tedy návrh na neplatnost voleb, hlasování či volby kandidáta) může podat volič nebo kandidující subjekt do 10 dnů od vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí, má-li za to, že byl porušen volební zákon způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky voleb (například § 87 zákona o volbách do Parlamentu). Soud (u parlamentních, prezidentských a evropských

42 Podle § 25 zákona se jen posuzovalo, zda existuje občan s uvedeným jménem, příjmením, datem narození a adresou místa trvalého pobytu a zda není týž občan uveden vícekrát. Zákon ale neumožňuje posoudit, zda jsou podpisy pravé, zda jsou skutečně vyjádřením vůle daného občana. V reakci na nálezy Ústavního soudu připojili zákonodárcé povinnost uvádět i číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu.

43 Připravovaný vládní návrh novely zákona o volbě prezidenta republiky výslovně zakotvuje, že „*poslanec nebo senátor může být účasten ve více skupinách navrhujících poslanců nebo navrhujících senátorů*“, ale není jisté, zda tento návrh, stejně jako připravovaný návrh zákona o správě voleb, zakotvující jednotenní páteční volby, korespondenční hlasování ze zahraničí a hlasování v předstihu, budou přijaty.

voleb Nejvyšší správní soud, u obecních a krajských voleb krajský soud) o platnosti voleb rozhodne do 20 dnů.

V případě voleb do Poslanecké sněmovny a do Senátu má poslanec či senátor (nebo jejich strana) potom ještě právo na opravný prostředek k Ústavnímu soudu proti rozhodnutí, že nebyl zvolen [čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy], ovšem i u ostatních typů voleb může rozhodovat Ústavní soud, pokud se na něho voliči nebo kandidáti obrátí s ústavní stížností (srov. kapitolu 5.3).

Ústavní soud takto například rozhodoval v nálezu Pl. ÚS 73/04 (č. 140/2005 Sb.) o opravném prostředku Jana Nádvorníka proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Vol 10/2004, že v Praze na Jižním Městě nebyl platně zvolen senátorem. Ústavní soud shodně jako NSS konstatoval, že zveřejňováním nepravdivých údajů o kandidátech a zneužitím radničních novin k volební kampani byl porušen volební zákon, neshledal ale takovou intenzitu protizákonnosti, která by výrazně zpochybňovala zvolení Jana Nádvorníka senátorem (srov. ale čtyři odlišná stanoviska k tomuto nálezu).

Dalším významným nálezem k volební kampani je náleze Pl. ÚS 57/10 (komunální volby v Krupce), který se ostře vyslovil proti praxi nakupování voličských hlasů a svázení voličů do volebních místností („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.“) a vedl k opakování celých voleb. Důvodem pro neplatnost voleb může být i účelové přihlašování většího počtu voličů k trvalému pobytu v obci těsně před komunálními volbami (srov. náleze Pl. ÚS 6/11, týkající se Karlovy Studánky).

Dosud citované nálezy byly formulovány v době před 1. lednem 2017, kdy byla v zákoně formulace „který mohl ovlivnit výsledky voleb“. Změna zákonem č. 322/2016 Sb. na již citované „který hrubě ovlivnil výsledky voleb“ patrně vedla Nejvyšší správní soud v usnesení Vol 47/2018 (o prezidentské volbě) k postojí, že teď je „obtížné splnit zákonný požadavek a prokázat, že výsledek volby, tedy v souhrnu rozhodnutí každého z jednotlivých voličů, byl opravdu hrubě ovlivněn porušením pravidel vedení volební kampaně a jejího financování. Jedním z důvodů jsou krátké lhůty pro podání návrhu a rozhodnutí soudu spojené s omezenými možnostmi získání relevantních informací. Stěžejní překážkou je však skutečnost, že do voličovy hlavy nikdo nevidí... Za takové situace je třeba respektovat svobodný výkon volebního práva každým z voličů spojený s jeho odpovědností za vlastní volbu. Jiný přístup by ve svých důsledcích vedl k tomu, že by výsledek volby neurčovali voliči, nýbrž soudci“. Tento postoj Nejvyššího správního soudu ovšem činí výše uvedená pravidla volební kampaně poněkud bezbuzými, a tak je dobře, že Ústavní soud v roce 2019 v kauze zrušení komunálních voleb ve Strakonickách (náleze I. ÚS 4178/18) účinnou soudní ochranu proti nezákonnostem ve

volební kampani umožnil a řekl: „Pro závěr o hrubém ovlivnění voleb je... určující komplexní hodnocení skutkového stavu zjištěného v (časově) omezených možnostech volebního soudu z hlediska toho, zda skutková tvrzení o jiném přidělení mandátů, pokud by nebylo došlo k vadě volebního procesu, odpovídají zkušenostem běžného života a soudce je o jejich pravdivosti vnitřně přesvědčen bez rozumných pochybností.“⁴⁴ Názor Ústavního soudu je podle mě více v souladu s čl. 22 Listiny, podle kterého výklad a používání i volebních zákonů „musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti“.

V některých případech se soudy snaží postupovat cestou minimálního zásahu a řeší volební vady jiným způsobem než nařízením opakování voleb. Takto například při zjištění chyb při sčítání hlasů, vedoucích k vyhlášení chybného výsledku voleb, není podle nálezu Ústavního soudu III. ÚS 887/06 (komunální volby v Praze 10) nutné volby opakovat, ale soud jen nařídí opravu zápisu a nové vyhlášení výsledku voleb.⁴⁵ Mnohem slavnějším rozhodnutím tohoto druhu je usnesení NSS Vol 58/2017, jímž byl ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017 namísto Petra Bendla přidělen jeden ze středočeských mandátů ODS Martinu Kupkovi. Důvodem bylo chybné počítání preferenčních hlasů, kdy mj. řada volebních komisí ignorovala hlasy pro Martina Kupku, který byl uveden na rubu hlasovacího lístku.

Pozoruhodné je i usnesení Nejvyššího správního soudu Vol 4/2016, jímž byla zrušena volba senátorky Aleny Dermerové. Navrhující hnutí Severočešci.cz odvolalo její kandidaturu, Magistrát města Most ji však ponechal mezi kandidáty, čímž se ale podle NSS „odvolaný kandidát voleb zúčastnil protiprávně a svou účastí zásadním způsobem zatemnil volební výsledek, a to dokonce tak, že volby vyhrál“. Nejvyšší správní soud nařídil opakování celých voleb.⁴⁶

Podívejme se nyní na volební systémy u jednotlivých druhů voleb.

- 44 Ve strakonické kauze Krajský soud v Českých Budějovicích ukázal, že míra, v jaké vítězná strana Strakonická veřejnost bránila konkurentům ve vedení volební kampaně překvapivým vyloučením politické reklamy jak z ploch v majetku města, tak z radničních novin, které ovšem o jejich představitelích nadále příznivě psaly, byla už výrazně za hranici zákona, čemuž přitakal i Ústavní soud, byť mu v prvním rozhodnutí krajského soudu chybělo prokázání toho, že toto porušení zákona „hrubě ovlivnilo výsledky voleb“. V druhém rozhodnutí krajského soudu už Ústavní soud neshledal vady (usnesení IV. ÚS 1767/19). Konaly se tedy v prosinci 2019 opakované volby, v nichž ovšem Strakonická veřejnost s 65 % hlasů zvítězila ještě výrazněji než v těch neplatných z roku 2018.
- 45 Podrobněji srov. ANTOŠ, M. *Principy voleb v České republice*. Praha, 2008.
- 46 Zde je dobré uvést, že volební zákony rozlišují neplatnost voleb, neplatnost hlasování a neplatnost volby kandidáta. Neplatnost celých voleb je největší zásah soudu, volby pak musí být znovu vyhlášeny, znovu se podávají kandidatury atd. V případě neplatnosti hlasování se zopakuje jen hlasování, kandidatury se znovu nepodávají. A u neplatnosti volby kandidáta se typicky hlasování neopakuje a výsledky se přepočítají, jak tomu bylo v případě kandidátů Bendla a Kupky. V případě senátorky Dermerové měl Nejvyšší správní soud těžké rozhodování mezi neplatností voleb (což umožnilo v nově vyhlášených volbách Dermerové znovu kandidovat a vyhrát) a neplatností hlasování (kdy by se hlasovalo znovu bez ní).

s charakteristikou volebního systému v ústavě či volebním zákonu jakožto poměrného zastoupení, jestliže a pokud tato opatření neomezují poměrné zastoupení podstatnou měrou". Cílem voleb totiž je nejen vyjádření politické vůle voličů a její zrcadlení ve složení parlamentu, nýbrž také schopnost zákonodárského sboru přijímat rozhodnutí. Volební systém může obsahovat určité integrační stimuly, aby nedošlo k roztržtění politické scény mezi množství politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti parlamentu. Požadavek rovného volebního práva a poměrného zastoupení může tedy do určité míry ustoupit zájmu na akceschopnosti parlamentu. Avšak „existenci omezovací klauzule je třeba v každém případě podmínit pouze závažnými důvody, přičemž stoupající hranice omezovací klauzule je odůvodnitelná zvláště intenzivní závažností. Je třeba vůbec poznamenat, že zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže například desetiprocentní klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. Je proto třeba vždy poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zákonodárského sboru umožnilo formaci většiny nebo většin potřebných pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády opřené o parlamentní důvěru.“

Tento závěr o pětiprocentní klauzuli potvrdil Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 2/14 (pro sněmovní volby) a v nálezu Pl. ÚS 14/14 (pro evropské volby, viz níže).

V roce 2000 ODS a ČSSD prosadily zákonem č. 204/2000 Sb. volební systém s 35 volebními kraji a modifikovanou d'Hondtovou metodou volebního dělitele (viz níže u krajských voleb). Ten však již Ústavní soud na návrh prezidenta Václava Havla nálezem Pl. ÚS 42/2000 (č. 64/2001 Sb.) zrušil. Nastolený volební systém totiž podle Ústavního soudu natolik koncentroval integrační stimuly, že tyto ve svém souhrnu vytvořily jakýsi hybrid mezi poměrným zastoupením a většinovým systémem, který se už vymyká ústavnímu požadavku systému zásad poměrného zastoupení (čl. 18 odst. 1 Ústavy). Parlament reagoval na nálezu Ústavního soudu zakotvením systému 14 volebních krajů a klasické d'Hondtovy metody, který již známe. Tento systém shledal Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 57/06 ze 17. dubna 2009 (stejně jako Nejvyšší správní soud v usnesení Vol 50/2006 z 29. června 2006) ústavně konformním; oba soudy argumentovaly především tím, že jak vytváření volebních krajů podle územních samosprávních celků, tak použití klasické d'Hondtovy metody je ve světě obvyklé.

Ve volbách do Senátu se volí podle zásad většinového systému (čl. 18 odst. 2 Ústavy). Volí se jednotliví kandidáti v 81 jednomandátových obvodech a zvolen je kandidát, který na sebe v prvním nebo druhém kole soustředí většinu hlasů. Každé dva roky se konají volby ve třetině volebních obvodů. Zásada rovnosti volebního práva vyžaduje, aby volební obvody byly stejně lidnaté;

pravidlo, že při zvýšení či snížení počtu obyvatel v některém obvodu o 15 % oproti průměru se volební obvody překreslí, však bylo zákonem č. 72/2018 Sb. zrušeno a čeká se na nový systém zajišťování shodné velikosti obvodů. Volby jsou dvoukolové. V prvním kole je zvolen kandidát, který ve svém obvodu získá nadpoloviční většinu odevzdaných hlasů. Pokud ji nezíská nikdo, koná se za týden druhé kolo, do něhož postupují dva neúspěšnější kandidáti z prvního kola. Ve druhém kole vyhraje ten, kdo získá více hlasů; při rovnosti hlasů rozhodne los. Zanikne-li předčasně mandát senátora, konají se v daném obvodu doplňovací volby.

Ve volbách do Evropského parlamentu se volí v České republice 21 poslanců⁵⁰ podle zásad poměrného zastoupení. Česká republika přitom tvoří jediný volební obvod. Stranám nebo koalicím, které získají více než 5 % hlasů, jsou přidělovány mandáty pomocí d'Hondtovy metody volebního dělitele (viz výše). Kandidáti, kteří jsou zakroužkováni alespoň na 5 % hlasovacích lístků odevzdaných pro jejich stranu (každý volič může dát dva preferenční hlasy), postupují do čela kandidátky. Nezvolení kandidáti z úspěšných kandidátních listin se stávají náhradníky.

V posledních letech se rozhořely právní spory o uzavírání klauzuli. Zatímco německý Spolkový ústavní soud nálezem BVerfGE 129, 300 z 9. listopadu 2011 zrušil klauzuli pětiprocentní, a poté nálezem BVerfGE 135, 259 z 26. února 2014 i klauzuli tříprocentní, český Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 14/14 z 19. května 2015 návrh Nejvyššího správního soudu (usnesení Vol 16/2014) na zrušení pětiprocentní klauzule zamítl.⁵¹

Ve volbách do krajských zastupitelstev se volí podle zásad poměrného zastoupení; území kraje tvoří jeden volební obvod. Stranám nebo koalicím, které získají více než 5 % hlasů, jsou přidělovány mandáty pomocí modifikované d'Hondtovy metody volebního dělitele, dle které se počty hlasů

50 Podle rozhodnutí Evropské rady z 29. června 2018, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu, zůstane tento počet pro Českou republiku zachován i ve volebním období 2019–2024.

51 Podle Aktu o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (č. 76/787/EHS) jsou poslanci Evropského parlamentu voleni podle zásad poměrného zastoupení (čl. 1) s tím, že státy mohou zřizovat volební obvody, nenaruší-li poměrný charakter volebního systému (čl. 2), a mohou stanovit minimální práh pro přidělení mandátů, který nesmí přesahovat 5 % odevzdaných hlasů (čl. 3). Německý Spolkový ústavní soud tradičně posuzuje důvody pro omezení rovnosti volebního práva uzavírání klauzuli přísně a dospěl k závěru, že toto omezení není nezbytné pro akceschopnost Evropského parlamentu; Evropský parlament navíc pro něj není skutečným parlamentem, nýbrž spíše jen „zastupitelstvem smluvně propojených národů“. České soudy reagovaly na volební stížnosti České pirátské strany a Strany zelených, které by ve volbách z května 2014 za svých 4,78 %, resp. 3,77 % hlasů, při neexistenci pětiprocentní klauzule získaly po jednom mandátu. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 14/14 navázal na své názory ohledně přípustnosti pětiprocentní klauzule v jiných typech voleb a upozornil na rostoucí význam Evropského parlamentu a potřebu jeho akceschopnosti.

postupně dělí řadou čísel 1,42; 2; 3; 4; 5... Modifikace prvního dělitele obecně znevýhodňuje menší strany, ale vzhledem k velikosti volebního obvodu je to bezvýznamné. Kandidáti, kteří jsou zakroužkováni alespoň na 5 % hlasovacích lístků odevzdaných pro jejich stranu (každý volič může dát čtyři preferenční hlasy), postupují do čela kandidátky. Ne zvolení kandidáti z úspěšných kandidátních listin se stávají náhradníci. Pokud počet členů zastupitelstva poklesne o více než polovinu a nejsou-li již náhradníci, konají se nové volby.

Ve volbách do obecních zastupitelstev se volí podle zásad poměrného zastoupení, avšak s **volnými kandidátkami**. Voliči v daném volebním obvodu dostanou jen jeden hlasovací lístek, na kterém jsou uvedeni všichni kandidáti. Volič může označit na lístku jednu volební stranu nebo jednotlivé kandidáty. Má tolik hlasů, kolik mandátů se ve volebním obvodu přiděluje, a může vybírat kandidáty z různých volebních stran (**volná kandidátka**). Obec tvoří jeden volební obvod; zastupitelstvo obce však může vytvořit více volebních obvodů.⁵² Z § 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí ale vyplývá, že hlasy se počítají primárně volební straně a nikoli jednotlivým kandidátům. Nejprve se sečtou všechny platné hlasy (jak bylo řečeno, volič má tolik hlasů, kolik se obsazuje mandátů) a kandidátním listinám, které získají více než 5 % hlasů, jsou přidělovány mandáty pomocí **d'Hondtovy metody volebního dělitele**. Teprve poté se přihlíží k hlasům pro jednotlivé kandidáty a ti kandidáti, kteří mají alespoň o 10 % více hlasů, než je průměr na jejich kandidátní listině, postupují do čela kandidátky. Ne zvolení kandidáti z úspěšných kandidátních listin se stávají náhradníci. Pokud počet členů zastupitelstva poklesne o více než polovinu nebo pod hranici 5 a nejsou-li již náhradníci, konají se nové volby. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí se vztahuje i na hlavní město Prahu a její městské části.

Přímá volba prezidenta republiky probíhá podle čl. 56 Ústavy a podle zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky. Kandidáta může navrhnout nejméně 20 poslanců, 10 senátorů nebo 50 000 občanů. Volí se dvoukolovým systémem absolutní většiny; pokud nikdo nezíská v prvním kole nadpoloviční většinu platných hlasů, koná se za čtrnáct dnů druhé kolo se dvěma nejúspěšnějšími kandidáty (při rovnosti hlasů může postoupit více kandidátů), z nichž bude zvolen ten, kdo získá více (nejvíce) platných hlasů. Při rovnosti hlasů ve druhém kole na rozdíl od senátních voleb nerozhodne los, ale celá volba prezidenta se bude opakovat. Volba se koná v posledních 60 dnech volebního období dosavadního prezidenta nebo do 90 dnů od předčasného uvolnění úřadu prezidenta; volbu vyhlašuje předseda Senátu.

⁵² Tato možnost s sebou ale nese riziko zneužití, jako v pražských komunálních volbách v roce 2010. V této kauze rozhodoval i Ústavní soud, ale ústavní stížnosti menších politických stran zamítl (srov. nález Pl. ÚS 52/10), pět soudců však připojilo odlišné stanovisko.

3.4 POLITICKÉ STRANY

V praxi ovšem volby neprobíhají tak, že by lid spontánně povolával nejschopnější, nejctnostnější a neváženější muže a ženy národa do parlamentu. V desetimilionovém státě ani není dán jeden z důležitých předpokladů, totiž osobní známost mezi poslanci a jejich voliči. Nezástupitelná je funkce politických stran sdružujících politicky aktivní občany, formulujících politický program a navrhuujících kandidáty do veřejných funkcí. Občané pak vybírají z navržených kandidátů. Politický systém je tak založen na **principu volné soutěže svobodně vznikajících politických stran** (srov. čl. 5 Ústavy). Strany musí respektovat základní demokratické principy a odmítat násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů (srov. kapitolu 3.1). Z principu volné soutěže svobodně vznikajících politických stran vyplývá právo občanů volně se sdružovat v politických stranách (čl. 20 odst. 2 Listiny) a právo politických stran kandidovat ve volbách. Postavení politických stran je dále významně posíleno běžným zákonodárstvím, které připouští k podávání kandidátních listin ve volbách do Poslanecké sněmovny, Evropského parlamentu a zastupitelstev krajů jen politické strany, hnutí a koalice (viz výše) a zajišťuje politickým stranám (zvláště parlamentním) masivní finanční podporu ze státního rozpočtu (viz níže).

Politické strany jsou upraveny zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, který byl významně změněn zákonem č. 302/2016 Sb. Politickou stranu může založit trojice občanů, doloží-li petici nejméně 1 000 občanů požadujících, aby strana vznikla (§ 6). **Zákaz politických stran nerespektujících demokracii a nenásilí** je rozveden v § 4 a § 5. Nemožou vznikat a působit strany porušující ústavu a zákony, strany usilující o odstranění demokratických základů státu, o zamezení svobodné soutěže politických stran nebo o potlačení rovnoprávnosti občanů, strany bez demokratických stanov nebo demokraticky zvolených orgánů,⁵³ strany ohrožující mravnost, veřejný pořádek nebo práva a svobody občanů a strany ozbrojené. Strany mohou být organizovány jen na územním principu, nikoli na pracovištích. Strany a hnutí jsou podle čl. 20 odst. 4 Listiny odděleny od státu, nesmějí nahrazovat státní orgány ani je řídit, ani ukládat povinnosti nečlenům. Strany porušující tyto normy rozpustí na návrh vlády (popřípadě prezidenta republiky) Nejvyšší správní soud (§ 15); rozhodnutí Nejvyššího správního soudu může přezkoumat Ústavní soud [čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy].

Rozpuštění Dělnické strany. Věnujme se nyní velmi důležitému rozsudku Nejvyššího správního soudu Pst 1/2009, kterým byla 17. února 2010 rozpuštěna

⁵³ Nález II. ÚS 1969/10 z 27. prosince 2011 (k platnosti usnesení oblastního sněmu ODS na Praze 5) otevřel cestu k soudnímu přezkumu vnitrostranických rozhodnutí, včetně personálních. Soudy by však nadále měly zasahovat do autonomie politických stran jen velmi zřídka.

Dělnická strana. Bylo to zatím jediné rozpuštění politické strany v dějinách České republiky. Jádrem právního výkladu je v bodech 226–231 rozsudku, hodnocení vztahu k Dělnické straně pak v bodech 642–643 a 659–666. Podle NSS politické strany mají v demokracii svůj nezastupitelný význam, proto požívají zvýšené ochrany. Zásah do práva sdružovat se v politických stranách je možný pouze na základě zákona, v zájmu bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Vždy se musí jednat o zásah, který je nezbytný v demokratické společnosti.

Důvod k rozpuštění politické strany vyplývá z kumulativního splnění několika podmínek:

- a) zjištěné chování politické strany je protiprávní,
- b) je této straně přičitatelné,
- c) představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a
- d) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli, tj. není narušena proporcionalita mezi omezením práva sdružovat se v politických stranách a zájmem společnosti na ochraně jiných hodnot.

Jde také o to, zda je protiprávní chování strany závažné a soustavné.

NSS zvažoval chování strany ve vztahu ke konceptu bránící se demokracie (srov. kapitolu 3.1) při posouzení třetí a čtvrté podmínky rozpuštění politické strany. K bezprostřednosti rizika ohrožení demokracie uvedl: „Stát pochopitelně může zabránit realizaci politického projektu, neslučitelného se základními právními a ústavními principy, ještě dříve, než bude uveden v život konkrétními akty, které mohou ohrozit občanský smír a demokratický režim v zemi, musí ovšem existovat skutečné a bezprostřední nebezpečí ohrožení demokracie. Rozpuštění strany není jen reakcí na její chování v minulosti, ale je především do budoucna namířeným aktem bránícím se demokracii proti reálně existujícímu nebezpečí.“ (bod 642) A ve vztahu k Dělnické straně: „Rizikem ohrožení demokracie je třeba rozumět i stav, kdy je strana schopna třeba jen na lokální úrovni účinně destabilizovat stávající institucionální a právní systém, a zejména stav, kdy tak může činit či dokonce činí opakovaně a stát jen s vynaložením nepřiměřeného úsilí a prostředků garantuje ochranu práv a svobod obyvatel dané lokality. Pokud je výsledkem jednání politické strany v určité lokalitě nejen přímá destabilizace tohoto místa, ale i zprostředkované riziko destabilizace a případně společensky nežádoucích jevů (eskalace násilí) v jiných lokalitách, je již možné hovořit o bezprostředním nebezpečí ohrožení demokracie.“ (bod 643) Pokud jde o podmínku přiměřenosti, soud řekl, že posuzoval stav, „kdy se Dělnická strana zaštiťovala svobodou projevu a právem sdružovacím především proto, aby mohla směřovat k omezení základních lidských práv a svobod jí napadaných sociálních skupin. Historie přitom ukazuje, i na příkladu německého nacionálního socialismu, že vůle

většiny představující zvlášť vůči menšině se nakonec obrací proti všem.“ (bod 664) Proto NSS sáhl k rozpuštění Dělnické strany, byť uznává, že se jedná o nástroj ochrany demokracie, jehož by mělo být užíváno jen výjimečně.

Hospodaření politických stran je silně regulováno a kontrolováno (§ 17–19m); již zmíněná novela zákona o sdružování v politických stranách č. 302/2016 Sb. přinesla i zde důležité změny. Byl zřízen Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, jehož předsedu a čtyři členy jmenuje na šest let prezident republiky, přičemž na jejich výběru se podílí Senát, Poslanecká sněmovna a NKÚ (§ 19–19e). Úřad zkoumá výroční finanční zprávy politických stran, může provádět kontroly a ukládat pokuty za přestupky a bdí i nad financováním volebních kampaní.

Politické strany jsou povinny používat transparentní účet (§ 17a odst. 3), mohou od jednoho dárce obdržet nejvýše 3 000 000 Kč ročně (§ 18 odst. 2), nesmějí podnikat ani přijímat dary od státu, obcí, státních podniků, podniků s majetkovou účastí státu či obcí, obecně prospěšných společností, svěřenských fondů, cizinců (nemají-li v České republice trvalý pobyt) a zahraničních právnických osob (kromě politických stran a nadací); půjčovat peníze si mohou v zásadě jen od bank (§ 17 odst. 8).

Politické strany, zvláště ty parlamentní, jsou však neobyčejně štědře podporovány státem (srov. zejména § 20 zákona o sdružování v politických stranách a § 85 zákona o volbách do Parlamentu). Strany, které v posledních volbách do Poslanecké sněmovny získaly nejméně 3 % hlasů, dostávají každý rok **stálý příspěvek** ve výši 6–10 milionů Kč (za 3 % 6 milionů, za 5 % a více 10 milionů Kč). Strany dále dostávají roční **příspěvek na mandát** – 900 000 Kč za každý poslanecký a senátorský mandát, 250 000 Kč za každý mandát v krajském (či pražském) zastupitelstvu. Zmiňovaný zákon č. 302/2016 Sb. zavedl i **příspěvek na podporu činnosti politického institutu**.⁵⁴ **Jednorázový příspěvek na úhradu volebních nákladů** činí 100 Kč za každý hlas získaný ve volbách do Poslanecké sněmovny; nárok na něj mají strany, které dosáhly nejméně 1,5 % hlasů. Obdobně je konstruován příspěvek 30 Kč za hlas ve volbách do Evropského parlamentu pro strany s podporou nejméně 1 % voličů. Dále jsou parlamentním stranám vypláceny **příspěvky na úhradu nákladů poslaneckých a senátorských klubů**.

Ústavní soud se problematikou příspěvků politickým stranám zabýval v nálezu Pl. ÚS 53/2000, č. 98/2001 Sb. V něm na návrh prezidenta Havla zrušil několik ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických

54 Příspěvek činí 10 % součtu stálého příspěvku a příspěvku na mandát pro danou stranu (§ 20 odst. 8). Strana může založit nebo být členem jednoho politického institutu, což je po vzoru německých politických nadací právnická osoba zaměřená na rozvoj demokracie, právního státu, občanské společnosti, lidských práv a aktivního občanství (§ 17 odst. 4).

stranách, především tehdejší zdvojnásobení nejvýznamnějšího příspěvku, totiž příspěvku na mandát poslance či senátora, z 500 000 Kč na 1 000 000 Kč. Ústavní soud shledal tehdy rozpor zákonné úpravy s ústavním principem svobodné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy i s ústavním požadavkem **svobodné soutěže politických stran od státu** (čl. 20 odst. 4 Listiny): „Zdůvodnění zvýšení příspěvku na mandát z 500 000 Kč na 1 000 000 Kč ve stanovisku Poslanecké sněmovny odporuje smyslu státního finančního příspěvku politickým stranám. Strany mají být zakotveny ve společnosti, nikoli ve státě. Proto státní příspěvek má pouze usnadňovat stranám tu úlohu, kterou pro stát plní svou účastí ve volbách, neboť na politické vůli, vzešlé ze svobodné volební soutěže, je založen demokratický stát. Podle čl. 22 Listiny jakákoli zákonná úprava všech politických práv a svobod musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Dikce „svobodná soutěž politických sil“ klade důraz právě na tu fázi procesu politické konkurence, jež předchází etablování stran v dosažených pozicích, tedy především důraz na svobodný vstup politických sil do volební soutěže. (...) Dosavadní zvýšení příspěvku na mandát na 1 000 000 Kč bylo součástí celé řady opatření, jež vesměs směřovala k finanční podpoře velkých a v Parlamentu již etablovaných stran na úkor stran malých. Koncentrace finanční pomoci státu právě jen pro strany v Parlamentu zastoupené omezuje ekonomicky rovnou účast stran ve volební soutěži (čl. 5 Ústavy) a nerespektuje princip čl. 20 odst. 4 Listiny o oddělení stran od státu.“ Parlament vzápětí po vyhlášení tohoto nálezu Ústavního soudu stanovil novelou zákona vyšší příspěvku na mandát na 900 000 Kč.

Tuto vyšší příspěvku akceptoval Ústavní soud ve významném nálezu Pl. ÚS 11/17 (č. 60/2018 Sb.). Akceptoval i všechny ostatní změny provedené zákonem č. 302/2016 Sb.; u dvou z nich ale při poměru hlasů 8:7 pro zrušení jen díky tomu, že ke zrušení zákona se požaduje 9 hlasů. K nálezu je připojeno odlišné stanovisko několika soudců, požadující zrušení hned pěti ustanovení zákona. Nález sám v závěru naznačuje, že by možná bylo vhodné podmínit nárok na státní příspěvek schopností strany získat část prostředků od svých členů a sympatizantů, a vyslovuje pochyby i o vhodnosti omezení soukromého financování stran stropem 3 000 000 Kč ročně.

Politické strany vykonávají vliv na činnost Parlamentu prostřednictvím svých **poslaneckých a senátorských klubů**. Poslanci a senátoři se mohou sdružovat v klubech podle politických stran, za které byli zvoleni; poslanecký klub musí mít nejméně tři členy (klub vzniklý v průběhu volebního období ale deset), senátorský pět. Postavení klubů upravují zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. Poslanecké kluby mají nárok na poměrné zastoupení v orgánech Sněmovny, explicitně v organizačním výboru, zásadně ve všech výborech a podle rozhodnutí Sněmovny i v komisích. Kandidáty v těchto případech nominují poslanecké kluby; kluby také navrhuji kandidáty pro volbu předsedy

a místopředsedů Sněmovny, předsedů výborů a komisí a ověřovatelů. Další oprávnění mají kluby či zástupci klubů při jednání Sněmovny: Dodatečně rozšířit pořad schůze lze jen tehdy, pokud nevznese námitku 20 poslanců nebo dva kluby. Přerušování schůze může navrhnout předsedající schůze a předseda klubu. Předsedovi klubu a též předsedovi strany se udělí slovo, kdykoli o to požádá; totéž platí během rozpravy pro řečníka pověřeného přednést stanovisko klubu, na toho se nevztahuje ani případné omezení řečnické doby. 50 poslanců nebo dva kluby mohou také zablokovat schválení návrhu zákona v prvním čtení. Oprávnění senátorských klubů v Senátu jsou podobná.

3.5 PARLAMENTARISMUS

Dnešní demokracie má zpravidla podobu parlamentarismu. Středobodem politického systému je parlament, zastupitelský sbor lidu. Parlament má ze všech státních orgánů nejvyšší míru demokratické legitimacy. Je volen ve všeobecných, přímých a rovných volbách a zpravidla je orgánem nejpočetnějším. Parlament (případně jeho početnější a v kratších intervalech volená dolní komora, v České republice Poslanecká sněmovna) je tak hlavním reprezentantem vůle lidu coby suveréna demokratického státu.

Moc parlamentu je však dnes výrazně omezena systémem dělby moci (srov. kapitolu 4) a soudní kontrolou ústavnosti (srov. kapitolu 5). V ústavách demokratických států ovšem stále zaznívají původní ideje parlamentarismu, podle nichž poslanci coby nedotknutelní reprezentanti lidu ve svobodné a veřejné diskusi dospívají k rozhodnutím blahodárným pro stát. Z tohoto obrazu parlamentarismu vyplývá řada tradičních institutů ústavního práva, jako jsou volný mandát (čl. 26 Ústavy), nepostižitelnost parlamentních řečí a hlasování (čl. 27 odst. 1 a 2 Ústavy, tzv. indemnita), poslanecká imunita (čl. 27 odst. 4 a 5 Ústavy) nebo veřejnost parlamentního jednání (čl. 36 Ústavy).

Parlamentarismus vychází zpravidla z **principu volného mandátu**, nejinak tomu je i v české Ústavě. Poslanci nejsou delegáty svých voličů, vybavenými imperativním mandátem, vázanými pokyny voličů a svými voliči odvolatelnými (princip imperativního mandátu). Naopak, parlament je sborem mužů a žen zvolených lidem, kteří byli pověřeni představovat v určeném volebním období vůli lidu. Poslanec je sice volen v určitém volebním obvodu, jeho úkolem však je zastupovat zájmy všeho lidu, celé země. Parlament ČR je tvořen zvolenými poslanci a senátory, kteří tedy nejsou jen delegáty svých voličů, nýbrž každý poslanec či senátor je zástupcem všeho lidu. Vykonává mandát v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí (čl. 23 odst. 3 Ústavy). Není přitom vázán žádnými příkazy (čl. 26 Ústavy).

Poslanec je sice do jisté míry závislý na politické straně, na jejíž kandidátní listině byl zvolen, ovšem ani jejími příkazy není vázán. **Politická strana**