

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

KATEDRA ÚSTAVNÍHO PRÁVA

Volební zákonodárství České republiky v nálezích Ústavního soudu

Diplomová práce

Adam Felix



**vedoucí diplomové práce
Doc. Dr. Ing. Ján Gronský, CSc.**

Praha, září 2012

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, ani obhájena jako součást jiných kvalifikačních prací.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

V Praze dne 18. září 2012

Adam **FELIX**

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval zaměstnancům Parlamentní knihovny Parlamentu ČR za podporu a pomoc při schraňování podkladů pro vytvoření této práce. Dále bych také rád poděkoval generálnímu sekretáři Ústavního soudu panu JUDr. Tomáši Langáškoví, LL.M. za ochotu a vstřícnost při poskytování informací o zkoumaných nálezech Ústavního soudu.

Obsah

1. Úvod	3
2. Ústavní základ volebního práva v ČR.....	4
3. Obecně k zákonu č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.	7
4. Komparatistika jednotlivých návrhů.....	11
a. Komparace textů návrhů č. 916 a č. 1049	11
b. Komparace textů návrhů č. 916 a č. 1048	13
c. Komparace poslaneckých návrhů, tj. návrhů č. 1048 a č. 1049	15
d. Komparace znění zákona uveřejněného ve Sbírce zákonů s návrhem č. 1048 před schválením Poslaneckou sněmovnou.....	17
5. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS. 30/1998	21
a. Obecně k nálezu Ústavního soudu	21
b. Vývoj ustanovení § 85	22
c. Ústavní stížnost	25
d. Aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti	25
e. Přípustnost ústavní stížnosti	28
f. Sdělení Ministerstva financí ČR	28
g. Sdělení MF ČR z pohledu dnešního práva	32
h. Analýza merita nálezu	33
6. Analýza nálezu Pl. ÚS 42/2000 (64/2001 Sb.)	37
a. Návrh na zrušení některých ustanovení volebního zákona.....	38
b. Vývoj ustanovení § 27	41
c. Vývoj ustanovení § 48 odst. 4	42
d. Vývoj ustanovení § 50 odst. 1, 2 a 3	42
e. Napadení ustanovení § 31 odst. 4.....	44
f. Vývoj ustanovení § 31 odst. 4	45
g. Napadení ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d)	46
h. Napadení věty třetí ustanovení § 85	47
i. Analýza merita nálezu	48
7. Závěr	57
a. Směřování volebního práva.....	58

Seznam použitých zkratk

Ústava	ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění
ZoV	zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve platném znění
ÚS	Ústavní soud
EU	Evropská unie
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
ZoÚS	zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
Listina	usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny Základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku

1. Úvod

Volby a volební zákonodárství jsou aktuální otázkou politického života v naší zemi, která zesiluje vždy s blížícími se volbami ať už do Parlamentu ČR nebo do samosprávných celků. Novinkou bude pro české voliče přímá volba prezidenta, která má proběhnout v roce 2013, nicméně její legislativní rámec ještě není zcela dořešen. Ve své práci se zaměřím především na volby do Parlamentu ČR s akcentem na volby do Poslanecké sněmovny.

Jak již téma napovídá, zkoumání podrobím především rozhodovací činnost Ústavního soudu, který svými dvěma judikáty změnil podobu volebního zákona a názory v judikátech uvedenými formoval pozdější legislativní proces, kterým byl zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR upravován.

Podstatnou část mé práce bude tvořit také výzkum historie současného ZoV, zejména pak se zaměřím na jeho vývoj před dokončením legislativního procesu, který vyústil v jeho schválení. Tuto část považuji za velice důležitou, poněvadž pokud dojde k rekodifikaci volebního práva v ČR, bude pro správnou interpretaci ustanovení nového zákona nutné znát historický vývoj jednotlivých institutů.

Za velice důležitou součást této práce považuji kapitoly, ve kterých se zaměřím na komparaci všech dostupných konkurenčních návrhů současného ZoV. Porovnání návrhů, které současnému ZoV předcházely, nebo byly spolu s ním projednávány, považuji za nezbytné pro správné pochopení současné úpravy. Ostatní návrhy totiž uvedou současný zákon do kontextu doby, v níž byl projednán a schválen.

Analýzu nálezů Ústavního soudu neprovedu izolovaně, nýbrž v návaznosti na podání účastníků a v kontextu stavu práva v době, kdy byly vydány. Ke každému napadenému ustanovení, kterým se Ústavní soud zabýval, pak nastíním jejich historický vývoj, aby si čtenář mohl vytvořit širší představu o dopadu zkoumaného nálezu a o smyslu daného ustanovení.

2. Ústavní základ volebního práva v ČR

Základ volebního práva v České republice je aktuálně zakotven v její Ústavě a to především ve člancích 17 – 20 hlavy druhé. Pozornost třeba věnovat především čl. 18, v němž je obsažen rámec pro výkon aktivního volebního práva a způsob voleb do obou komor Parlamentu.

Jeho formulace vychází částečně z úpravy způsobu voleb v zákonu č. 121/1920 Sbírky zákonů a nařízení, zákon, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky, obsažené v hlavě druhé, taktéž jako v Ústavě ČR, v § 8 a § 13. Prvně zmíněný paragraf pojednával o volbách do Sněmovny poslanecké, kterážto měla 300 členů, kteří byli voleni podle „*všeobecného, rovného, přímého, tajného hlasovacího práva podle zásady poměrného zastoupení.*“ Druhý z paragrafů obsahoval úpravu voleb do 150-ti členného Senátu, která byla ve svém slovním vyjádření stejná, jako úprava v předešlém ustanovení.

Zmíněná Ústavní listina z roku 1920 byla jedním z ideových východisek při tvorbě Ústavy ČR, a proto z ní byla některá ustanovení doslovně převzata. (Při přípravě Ústavy ČR zákonodárci vycházeli z několika dohodnutých základních tezí a zásad. Mezi nimi byly zakotveny například: 1. vycházet z principů Ústavy z roku 1920, 2. rozdělit Parlament do dvou komor s odlišným postavením a 3. rozlišit právo veřejné a soukromé.)

Vládní návrh Ústavy ČR částečně převzal do svého čl. 18 prvorepublikovou úpravu ohledně způsobu a základních principů volby, nikoli však už formulaci ohledně volebního systému. Další úpravu voleb a jejich fungování přenechával vládní návrh ve svém čl. 20 zvláštnímu zákonu. Znění článku 20 z vládního návrhu bylo převzato i do schválené podoby Ústavy ČR.

Způsob a systém voleb byl pak během legislativního procesu zakotven přímo do Ústavy ČR a to pozměňovacím návrhem poslance Hirše¹.

¹ Pavel Hirš byl vládním poslancem za Liberálně sociální unii,

<http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=45&o=1>

Při formulaci toho pozměňovacího návrhu byl poslanec Hirš zjevně inspirován ustanovením prvorepublikové úpravy. Při odůvodnění pozměňovacího návrhu uvedl, „že celá ústava je koncipována na vzájemné vyváženosti obou komor parlamentu, to je poslanecké sněmovny a senátu, přičemž senát plní v legislativním procesu funkci kontrolního a pojistného mechanismu a má odlišný charakter než poslanecká sněmovna. Aby svoji funkci mohl plnit, musí být zvolen v jiném časovém období a jiným způsobem. Dále - aby senát plnil svoji funkci, měli by být senátoři zástupci užšího okruhu voličů než poslanci poslanecké sněmovny. Proto je nejvýhodnější, aby členové senátu byli voleni v menších jednomandátových obvodech, nejlépe většinovým volebním způsobem.

Na druhé straně - poslanecká sněmovna jako základní prvek legislativního procesu je složena z členů zastupujících větší volební obvody, kdy se na volebním procesu podílejí především politické strany, které, jak se praví v čl. 5 navrhované ústavy, jsou základem politického systému státu. Zde je pak nejvýhodnější nám již tradiční poměrný volební systém.

Z těchto důvodů navrhuji následující znění čl. 18 první odstavec: "Volby do poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásady poměrného zastoupení."

Diskuse však, co se týče voleb, neprobíhala pouze ohledně způsobu voleb do obou komor Parlamentu, ale vůbec o samotné nutnosti existence jeho druhé komory - Senátu.

Mnozí poslanci zpochybňovali účelnost zavedení druhé komory Parlamentu, řada z nich se domnívala, že Senát bude pouze jakýmsi „odkladištěm“ starých a nemohoucích poslanců.

Zde se hodí citovat výrok nevládní poslankyně Gerty Mazalové, která se netajila odporem vůči zavedení druhé komory. Během rozpravy při projednávání vládního návrhu Ústavy ČR poslancům sdělila: „V případě uvedené věkové hranice bych ho nazvala spíše penzionem pro starší a dlouhodobě nemocné poslance.“

Dalším argumentem proti zavedení druhé komory parlamentu byla vyčerpaná státní kasa a nákladnost zavedení nového sboru zákonodárců, což jasně plyne kupříkladu z výroků

již jmenované poslankyně Mazalové. Oporu pro své argumenty hledali kritici i u bývalého československého prezidenta Edvarda Beneše, tedy přesněji řečeno v jeho díle.

Například poslanec Řezáč ve svém projevu při projednávání návrhu Ústavy ČR uvedl, že „vývoj první republiky ukázal, že dvoukomorový parlament nefungoval v Československé republice dobře. Když se podíváte na známou práci „Demokracie dnes a zítra“, kterou napsal druhý prezident Republiky československé Edvard Beneš,..., najdete velice podrobný rozbor, jak senát za první republiky velice špatně fungoval a proč se neosvědčil ...“²

V důvodové zprávě k návrhu Ústavy ČR se k zavedení Senátu do naší legislativní soustavy můžeme dočíst, že jeho role by měla být spíše stabilizující a také kontrolní. Není povinen projednávat všechny návrhy zákonů a bude, na rozdíl od Poslanecké sněmovny, nerozpuštělný. Obě komory mají být diferencovány rozdílnými volebními obdobími a do značné míry i agendou. Poslanecká sněmovna má spíše plnit funkci právotvornou, Senát, jak už bylo zmíněno, funkci stabilizující.

V jednom z dalších pojetí měl být Senát reprezentantem regionů a jejich zájmů. Tato idea není daleko od nastaveného systému – senátoři jsou voleni v poměrně malých jednomandátových obvodech většinovým systémem, takže musí být s regionem spjatí, lidé je musí znát, aby byli zvoleni a získali mandát. Nicméně Senát spíše tedy plní již několikrát zmiňovanou roli stabilizační v rámci legislativního procesu, je místem s trochu jinou reprezentací politického, resp. voličského spektra, místo, kde se návrhy nové legislativy podrobují jinému pohledu a kde dochází k jejich zkvalitnění.

To, zda takovou roli Senát bezezbytku plní je diskutabilní, avšak musíme připustit, že již mnohokrát za krátkou dobu své existence prokázal svoje místo v systému brzd a protivah státní moci.

² Stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny z 16. prosince 1992. Poznámka autora:

V poslancem Řezáčem označené části uvedeného díla (kapitola 8., část VII., 6. vydání z roku 1948) Edvarda Beneše se však žádná takováto analýza a konstatování nenalézají.

3. Obecně k zákonu č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů³, byl schválen dne 27. září 1995 jako sněmovní tisk číslo 1048, který byl předložen skupinou třinácti poslanců v čele s Pavlem Hiršem z tehdejší vládní koalice Občanské demokratické strany, Křesťanské demokratické strany, Křesťanské demokratické unie-České strany lidové a Občanské demokratické unie, která disponovala 99 členy dvousethlavé Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Návrh Zákona o volbách obsažený ve sněmovním tisku č. 1048 nebyl jediným návrhem na úpravu volebních záležitostí v I. volebním období Poslanecké sněmovny od roku 1992 do roku 1996.

Dalšími návrhy byly vládní návrh zákona obsažený ve sněmovním tisku č. 916 a další poslanecký návrh s číslem sněmovního tisku 1049.

Vláda i zpracovatelé výše uvedených návrhů zákonů o volbách dospěli při jejich přípravě k názoru, že by bylo účelné, kdyby problematika voleb do obou komor nového parlamentu byla zpracována do jednoho zákona, protože řada institutů je pro volby do obou komor společných, zejména pak jsou shodné voličské seznamy pro volby do obou komor parlamentu, což je také uvedeno v důvodové zprávě k vládnímu návrhu v její obecné části.

Vládní návrh byl předložen Poslanecké sněmovně k projednání dne 7. března 1994. Tento návrh byl vypracován kvůli nutnosti nově upravit volební proceduru vzhledem ke změnám, které vyplývaly z rozpadu Československé federace a přijetí Ústavy České republiky - zvláště kvůli nutnosti konání nových voleb do zákonodárního sboru samostatné České republiky.

³ Dále jen Zákon o volbách, též ZoV

Původní úprava voleb do České národní rady zákonem č. 54/1990 Sb. o volbách do České národní rady byla již nevyhovující, vzhledem k dikci čl. 15 Ústavy ČR, kde je zakotvena existence dvoukomorového parlamentu. Původní, výše uvedený, zákon, který byl použit pro volby do Poslanecké sněmovny, již nešlo použít pro volby do nově zavedené druhé komory parlamentu, Senátu, protože čl. 18 odst. 2. zakotvuje českými právními předpisy neupravený volební systém.

Od dosud účinného zákona o volbách do ČNR pak předložený návrh zákona upravoval odlišně, krom zcela nové úpravy voleb do Senátu, stále a zvláštní seznamy voličů, volební okrsky, opatření volebních orgánů, soudní přezkum voleb a obsahoval řadu dalších upřesnění dosavadní úpravy.

Nutnost přijetí nové úpravy byla taktéž umocněna rozdílným volebním systémem do obou komor parlamentu, což jsem výše naznačil odkazem na čl. 18 Ústavy ČR.

Část stávající úpravy byla sice, co se týče voleb do Poslanecké sněmovny, převzata z původního zákona o volbách do České národní rady, úprava systému voleb do Senátu byla však vytvořena nově, vzhledem k doposud v ČR nepoužívanému většinovému volebnímu systému a nutnosti vytvoření doposud neexistujících jednomandátových volebních obvodů.

Při projednávání vládního návrhu zákona navrhl organizační výbor Poslanecké sněmovny ČR na žádost poslance Ivana Tollnera⁴ upustit od zásad projednávání zákona a dále se usnesl na zkrácení zákonné lhůty pro projednání zákona z 60 dnů na dnů 50. Poté tento návrh přikázal jednotlivým výborům k projednání. To svědčí o jisté časové tísní, které byli jak předkladatelé, tak legislativci vystaveni. Návrh byl předložen 7. března 1996, přičemž volby se měly konat za cca 27 měsíců, což je vzhledem k majoritním změnám ve volebních systémech doba nepříliš dlouhá pro organizaci voleb.

K návrhu byla vypracována společná zpráva výborů s to jako sněmovní tisk č. 994.

⁴ Ivan Tollner byl vládním poslancem za KDS,

<http://www.psp.cz/sqw/detail.sqw?id=165&o=1>

Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí nedoporučil další projednávání návrhu a žádal vládu o zpracování dvou oddělených zákonů pro volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu, tento požadavek vyjádřili v rozpravě k návrhu zákona i někteří další, většinou levicoví, poslanci. Ostatní výbory souhlasily s dalším projednáním návrhu zákona, nebo k němu nepřijaly stanovisko žádné, Ústavně právní výbor sněmovny ve svém zápisu ze 49. schůze navrhuje změny spíše legislativně technického rázu.

Návrh zákona byl pak předán k projednání Poslanecké sněmovně, která ho zařadila na pořad své 19. schůze dne 31. května 1994. Tam byl zákon dne 2. června 1994 zamítnut⁵.

Nedlouho po zamítnutí vládního návrhu zákona o volbách byly doručeny předsedovi poslanecké sněmovny dva další návrhy zákona o volbách z poslanecké dílny. Přesněji návrh zákona s číslem sněmovního tisku 1048 dne 17. června 1994 a návrh č. 1049 dne 23. června 1994. Oba návrhy byly ve své podstatě totožné s návrhem vládním.

K oběma těmto návrhům přijala Vláda stanovisko, v němž oba tyto záměry zákonů odmítá a poukazuje na jejich totožnost s návrhem vládním, který byl však již v této době zamítnut. Zajímavostí může být, že sněmovní tisk č. 1048, resp. návrh zákona v něm obsažený, úplně postrádá důvodovou zprávu. Zvláštnost tohoto faktu umocňuje skutečnost, že tento návrh byl schválen a je účinný jako Volební zákon dodnes.

Poslanecký návrh s číslem 1048 byl organizačním výborem přikázán k projednání sněmovním výborům dne 23. června 1994. Ve společné zprávě výborů č. 1921 byl návrh nedoporučen ke schválení poslaneckou sněmovnou výbory petičním, pro lidská práva a národnosti, zahraničním výborem a výborem pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu. Ostatní výbory buď souhlasily, nebo vzaly návrh zákona na vědomí.

⁵ Pro hlasovalo 31, proti 121, zdrželo se 29 poslanců, nehlasovalo 7, převzato ze stenoprotokolu jednání.

I tento návrh zákona byl usnesením organizačního výboru oproštěn od nutnosti projednání zásad zákona a byl předložen Poslanecké sněmovně a na její 34. dne 27. září 1995 schůzi schválen⁶.

Sněmovní tisk č. 1049, který byl předložen Poslanecké sněmovně poslanci za vládní KDU-ČSL, byl na 36. schůzi 2. listopadu 1995 vzat zpět. Zmíněný návrh zákona se od dříve schváleného návrhu zákona o volbách do Parlamentu České republiky lišil jen nepatrně. Tento sice obsahoval důvodovou zprávu, na rozdíl od předchozího návrhu, nicméně tato zpráva byla také téměř totožná s důvodovou zprávou výše uvedeného návrhu vládního.

Pokud zde zmiňuji historii Volebního zákona, jistě nesmí zůstat bez povšimnutí ani poslanecký návrh ústavního zákona, který byl veden jako sněmovní tisk č. 2 téhož volebního období Poslanecké sněmovny. Tento návrh ústavního zákona měl za cíl ustavit Prozatímní senát Parlamentu ČR. Tento návrh podali tři poslanci ČNR, jmenovitě Pavel Tollner, František Kozel a Josef Pavela. Všichni tři byli poslanci vládní koalice. Tento zákon měl dle důvodové zprávy zajistit okamžité fungování státní moci v souladu s nově přijatou Ústavou ČR. Dle navrhovaných přepočtových vzorců by se senátory stali dosavadní poslanci ČNR, kteří dosáhnou k 1. lednu 1993 40. roku věku, a to poměrně k získaným mandátům v posledních volbách do ČNR. Během existence tohoto ústavního provizoria by byla Poslanecká sněmovna nerozpuštělná. Návrh ústavního zákona nebyl schválen v poměru hlasů 75 pro, 55 proti a hlasování se zdrželo 20 poslanců ČNR.

Schválený Zákon o volbách byl publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 247/1995 Sb. a je dodnes účinnou normou. Během své existence byl šestnáctkrát měněn, z toho ve dvou případech byl přímo měněn nálezy Ústavního soudu, ve zbylých případech pak zákony. Jmenovitě nálezy zveřejněnými ve Sbírce zákonů pod čísly 243/1999 Sb. a 64/2001 Sb. Těmto zákonům se budu ve své práci podrobněji věnovat v následujících kapitolách.

⁶ Návrh byl schválen poměrem hlasů 104 pro, 48 proti.
<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/034schuz/s034019.htm>

4. Komparatistika jednotlivých návrhů

a. Komparace textů návrhů č. 916 a č. 1049

Na první pohled se oba návrhy od sebe liší pouze v několika málo ustanoveních, a co se týče důvodových zpráv k oběma návrhům, tak ty se od sebe neliší takřka vůbec. I přes to lze však v textu obou návrhů najít podstatné, na první pohled neviditelné, změny, které se skrývají v detailech. Tyto drobné odchylky obou textů jsou popsány níže v této kapitole.

V § 1 odst. 1 návrhu č. 1049 bylo slovo „obecného“ z návrhu č. 916 nahrazeno slovem „všeobecného“ dle vzoru Ústavy 1920, v odst. 2 byla vypuštěna závěrečná část týkající se trvalého pobytu voliče.

Následují drobné technické úpravy textu. Další větší změna se týká § 34, který pojednává o registraci volebních listin. Text prvního odstavce byl doplněn o případ, kdy kandidátní listiny bude místo ústřední volební komise registrovat okresní či městská volební komise a jaké lhůty se budou uplatňovat v těchto případech.

Drobná úprava byla provedena i v § 38 návrhu, kde v odstavci 1. přibyla vedle dalších náležitostí hlasovacího lístku i nutnost uvedení, zda je kandidát příslušníkem politické strany, popř. které, či zda je nestraník.

V § 49 byl vypuštěn návrhem č. 1049 vládní odstavec 4., který stanovil interpretační pravidlo pro termín „koalice“ ve vztahu ke sčítání a přepočítávání odevzdaných hlasů voliči. A dále byla v původním odstavci 5., který byl návrhem č. 1049 přečíslován na 4., změněna výše hranic pro postup z prvního do druhého skrutinia směrem dolů a to ve všech případech až na případ pod písm. a), který pojednává o případu, kdy nepostoupí do druhého skrutinia pouze politické strany.

Drobná změna se týká také výčtu překážek volitelnosti kandidáta na senátora, kde v § 57 byla z ustanovení vyňata věta o trvalém pobytu na území ČR a zrevidována formulace ohledně překážek volitelnosti s výjimkou z § 2 písm. a).

V § 59 došlo ke změně procentuální hranice poklesu obyvatel pro změnu území volebního obvodu z 27 na 15 procent.

Stejně úpravy jako § 38, který se týká voleb do Poslanecké sněmovny, doznal též § 61, který se týká voleb do Senátu. Ustanovení § 64 je upraveno obdobně jako ustanovení § 34.

Oproti tomu § 68 byl značně rozšířen o formulaci týkající se přípustné úpravy volebního lístku. Původní vládní návrh nepočítal s možností jakékoli úpravy, návrh poslanecký upravil v tomto ustanovení postup při udělování preferenčních hlasů.

Částečného doplnění se dočkal i § 70 o posuzování hlasovacích lístků v okrskové volební komisi. Doplněn byl zejména druhý odstavec, který řeší případ, kdy je do volební urny vhozena obálka s více hlasovacími lístky.

Ustanovení § 72 rozšiřuje pravidla pro řešení situace v případě živelní katastrofy.

V ustanovení § 73 nalezneme oproti návrhu č. 916 mnohé změny, které jsou obsaženy ve třech nových odstavcích připojených k původnímu návrhu ohledně počítání odevzdaných hlasů volební komisí. Tento paragraf podrobně stanoví náplň práce volební komise při sčítání hlasů v jednotlivých skrutiniích.

Další z větších změn se týká až vládního § 76, který byl celý vypuštěn. Pojednával o postupu v situaci, kdy žádný z kandidátů nedosáhne potřebného počtu hlasů pro zvolení do Senátu.

Vyškrtnut byl také paragraf 85 upravující poskytování finančního příspěvku ze státního rozpočtu stranám, kterým na tento příspěvek vznikl nárok.

Žádné z následujících ustanovení již nebylo poznamenáno jinými než legislativně technickými úpravami a opravami pravopisu či zjevných písařských chyb.

Lze tedy konstatovat, že oba návrhy byly téměř totožné, přičemž se nelze ubránit myšlence, že ve skutečnosti byly všechny tři návrhy ve své podstatě od sebe navzájem opsané.

Tento fakt se samozřejmě podepsal na kvalitě textu a jeho systematice, o čemž svědčí nepřesnosti ohledně očíslování jednotlivých paragrafů. Jeden příklad za všechny lze nalézt v ustanovení § 90 (v poslaneckém návrhu po přečíslování nově § 88) upravující příslušnost Nejvyššího soudu v otázkách volebních, jehož dikce zní: „*K řízení podle § 87, § 88 a § 89 je příslušný Nejvyšší soud.*“. Tento text však po přečíslování nedává valného smyslu, protože po posunu číslování jednotlivých ustanovení neobsahoval úpravu, na kterou odkazovala dikce dříve zmíněného paragrafu.

Nastíněný překotný vývoj úprav svědčí především o časové tísní, do které se legislativci dostali – volby se kvapem blížily a nový zákon byl na samém začátku své legislativní cesty.

b. Komparace textů návrhů č. 916 a č. 1048

Úpravy vládního návrhu návrhem poslaneckým můžeme nalézt hned v úvodu navrhované úpravy, kde je změněn samotný název právní normy z „o volbách do Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky“ na „o volbách do Parlamentu“. Tato změna se bezprostředně zrcadlí v úvodních ustanoveních navrhovaného zákona několikrát.

V § 1 byla provedena výše uvedená terminologická změna a přibyla formulace ohledně systému voleb do obou komor a stejně jako u návrhu č. 1049 byla vyškrtnuta podmínka trvalého pobytu na území České republiky pro způsobilost českého občana být voličem. §§ 2-7 jsou změněny pouze technicky, nikoli meritorně, pokud vůbec.

Ustanovení § 8 bylo změněno vyškrtnutím závěru třetí věty od konce, který se týkal odmítnutí či stažení kandidátní listiny. Odstraněním závěrečné části věty však předmětné ustanovení § 8 odst. 2 pozbývá logického smyslu a je zmatečné.

Další změnou je upřesnění v § 14, kterým dnem se rozumí den vyhlášení voleb.

Následují změny pouze písařské a to až do § 24, jehož ustanovení se rozšiřuje o výjimku z překážek volitelnosti občana poslancem. V § 32 je zpřesněn pouze nadpis paragrafu, § 34 doznal shodné změny jako již výše zmíněný § 34 návrhu s číslem tisku 1049.

Ustanovení § 38 je taktéž opět doplněno o upřesnění vyznačovaných skutečností na hlasovacím lístku.

Větší změny doznal až § 49 a to opět ve stejném smyslu, kterým bylo toto ustanovení změněno v návrhu č. 1049. Shodně s předchozím poslaneckým návrhem byl i zde vypuštěn odstavec čtvrtý v ustanovení § 49 a ponížena procentuální bariéra pro postup do dalšího skrutinia.

Upraveno bylo i ustanovení o překážkách volitelnosti senátorem, tak, jak jsem popsal výše v předchozí komparatistice návrhů zákonů.

V § 60 přibyl nový odstavec 2 upravující situaci vytvoření volební komise, kdy ve volebním obvodu kandidují pouze nezávislí kandidáti.

Náležitosti přihlášek kandidátů byly drobně doplněny v § 61 oproti vládnímu návrhu, dále pak registrace kandidátů obsažená v § 64 byla také v odstavci 1 doplněna o upřesnění případů, kdy dojde k registraci kandidátů na základě rozhodnutí místní, městské či Ústřední volební komise.

Shodná v obou poslaneckých návrzích je pak i úprava § 67. Následují opravy a úpravy technického rázu, až v § 76 přidali navrhovatelé větu do 2. odstavce ustanovení ohledně rovnosti hlasů kandidátů.

Ustanovení paragrafu 85 bylo opět vyškrtuto a ostatní ustanovení přečíslována. Došlo též ke stejné chybě způsobené překotnými změnami v tomto oddílu návrhu zákona, která spočívala v nepřesném znění § 89.

Do konce návrhu už opět v drtivé většině převládají pouze technické úpravy textu, změny očíslování paragrafů a úprava jazyka.

c. Komparace poslaneckých návrhů, tj. návrhů č. 1048 a č. 1049

Ačkoli by bylo logické porovnávat oba návrhy tak, aby byly patrné změny, které učinil návrh č. 1049 v návrhu č. 1048, uchýlil jsem se k opačnému porovnání. A to z prostého důvodu. Sněmovní tisk s pořadovým číslem byl na rozdíl od tisku č. 1049, který byl navrhovatelem stažen, schválen. Dává tedy dle mého názoru většího smyslu komparovat návrh schválený oproti návrhu staženému a nikoli naopak.

Na rozdíl od majoritních změn, které poslanecké návrhy zavedly do návrhu vládního, jsou rozdíly mezi porovnávanými poslaneckými návrhy zákonů v podstatě minimální a ve většině případů jsou kosmetickými úpravami textu, který je oběma návrhům společný.

V úvodu je v návrhu č. 1048 užitá legislativní zkratka „*Volby do Parlamentu České republiky*“ namísto „*Volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu Parlamentu České republiky*“. Tato změna terminologie je promítnuta do celého návrhu zákona, zejména pak je logicky patrná v § 1, kde je vymezen předmět úpravy zákona.

Ustanovení § 8 je upraveno vyškrtnutím závěru věty třetí od konce, čímž tato věta ztrácí smysl. Předmětná věta se týká odmítnutí či stažení kandidátní listiny. Právě úprava stažení kandidátní listiny oprávněným subjektem byla vypuštěna. Gramaticky však věta utrpěla tímto zásahem natolik, že již není, jak jsem uvedl výše, srozumitelná.

Až do § 14 následují pouze opravy jazyka, v ustanovení zmíněného paragrafu byla upřesněna definice dne vyhlášení voleb, resp., který den je zákonem považován za den vyhlášení voleb.

Dikce § 20 byla nepatrně rozšířena o další pravidlo, které stanoví, že během průběhu voleb musí být krom volební místnosti dodržován pořádek i v jejím bezprostředním okolí.

Následuje řada pouze jednoduchých úprav textu, větší změna je patrná u § 50, kde byla vyškrtnuta část věty ve 4. odstavci, která původně zněla „*jež činí nejméně deset procent z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro politickou stranu nebo koalici v rámci*

volebního kraje“. Vyškrtnut byl úsek „*celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro politickou stranu nebo koalici v rámci“.*

O jeden odstavec je pak doplněn § 60, za první odstavec byl vsunut odstavec nový, čímž došlo k přečíslování odstavců zbylých. Tento celý paragraf se zabývá vymezením a naplněním pojmu „volební komise“.

Co se týče registrace kandidátů, která je upravena v § 64, byly učiněny drobné úpravy, a to v odstavci prvním – dle upravené dikce je registrující volební komise povinna přidělit každému kandidátovi losem číselné označení, které bude uvedeno na hlasovacím lístku, dále pak byl upraven také § 65, kde byla opravena formulace postupu v případě, že kandidát nesplní zákonem uloženou povinnost složit kauci. Nově toto ustanovení praví, že pokud nesplní svou povinnost složit kauci, nebudou mu vůbec vytištěny hlasovací lístky.

V § 67 byl upraven pouze druhý odstavec, a to tak, že byla upřesněna podoba a náležitosti hlasovacího lístku.

Větší změny dostala úprava způsobu hlasování, která je upravena ustanovením § 68. Změny spočívají zejména ve změně způsobu úpravy hlasovacích lístků pro volby do Senátu. Návrh č. 1049 počítal s tím, že voliči budou vyznačovat na hlasovacím lístku preferované pořadí volených kandidátů. Návrh č. 1048 už s žádnou úpravou hlasovacího lístku voličem nepočítá.

V souladu s touto změnou je upraven i způsob sčítání hlasů, jehož průběh je regulován následujícím § 69 a také tomuto způsobu volby odpovídá dikce § 70, který pojednává o posuzování volebních lístků.

Úprava zápisu z hlasování v § 71 plně koresponduje s provedenými změnami, větší úpravy doznal § 72, kde v odstavci prvním byla vyškrtnuta věta *in fine*, ve druhém odstavci byly upraveny pravomoci jednotlivých volebních komisí navzájem. Odstavec 3 o postupu při eventuální živelní pohromě byl vyškrtnut a nahrazen odstavcem novým, který však již úpravu o pohromě neobsahuje.

Co se týče sčítání hlasů upraveného v § 73, byly vypuštěny tři poslední odstavce, které reflektovaly návrh, který počítal s diferenciací kandidátů na hlasovacím lístku dle preferencí voliče.

V ustanovení § 74 byl vyškrtnut odstavec 4 o způsobu oddělení použitých a nepoužitých hlasovacích lístků, byl vložen nový třetí odstavec o přezkoumávání zápisů okrskových volebních komisí a původní odstavec tři byl přečíslován na odstavec 4.

Ustanovení § 75 znějící „Zvolen je kandidát, který získá nadpoloviční většinu platných hlasů podle § 73 odst. 3, popřípadě podle § 73 odst. 5. Pokud žádný kandidát tuto nadpoloviční většinu nezískal, je zvolen ten kandidát, který zůstane po provedení všech skrutinií jako poslední nevyřazený.“ byl zkrácen vyškrtnutím poslední věty.

Nově byl vložen celý § 76, původní paragraf nesoucí toto číselné označení byl přečíslován na 77. Vložené ustanovení upravuje postup pro případ, že žádný z kandidátů nedosáhne potřebného počtu hlasů dle § 75.

Návrhy zákonů pak již, krom jazykových úprav, neobsahují žádné podstatné odlišnosti, až na rozdílné očíslování jednotlivých paragrafů způsobené vložením výše uvedeného ustanovení § 76.

d. Komparace znění zákona uveřejněného ve Sbírce zákonů s návrhem č. 1048 před schválením Poslaneckou sněmovnou

Během rozpravy v Poslanecké sněmovně, při níž byl projednáván poslanecký návrh zákona o volbách do Parlamentu ČR, byla navržena celá řada pozměňovacích návrhů poslanci napříč politickým spektrem, o čemž svědčí částečně rozdílná podoba navrhovaného znění zákona od znění schváleného a uveřejněného ve Sbírce zákonů.

Porovnáním právě těchto dvou znění se budu v této podkapitole zabývat blíže.

Znění § 1 zůstalo beze změny, stejně tak byla zachována dikce § 2. Změny doznal § 3, kde bylo dosavadní trojodstavcové znění nahrazeno odstavcem jediným, který odkazuje, co se týče vytváření volebních okrsků, na zvláštní zákon.

Další ustanovení, které bylo taktéž oklestěno, byl § 4, z něhož byly vyškrtnuty všechny odstavce, až na první. Ten byl doplněn o poslední větu konstatující, že „ *Každý volič může být zapsán pouze v jednom seznamu voličů*“.

Úprava stálého voličského seznamu byla opět vyškrtnutím navrhovaného znění ponechána zvláštnímu zákonu. To vše v § 5.

Zvláštní voličský seznam upravený § 6 byl v podstatě zachován, doplněn byl pouze o úpravu, co se týče vedení tohoto seznamu na území hlavního města Prahy.

V § 8 byla doplněna dříve seškrtnaná věta o odmítnutí nebo stažení kandidátní listiny, která v návrhu zákona nedávala gramaticky a logicky smysl. Schválené znění tento nedostatek napravilo.

Odstavec s označením 3 byl přidán k ustanovení § 9, upravuje případ, odstoupí-li předseda volební komise ze své funkce.

Stejně tak byl doplněn odstavec 3 v § 10, který stanoví čas, po který vykonává zapisovatel svou funkci, případně pokud funkce pozbude, stanoví lhůty pro zvolení zapisovatele nového.

Znění paragrafů 11 a 12 bylo upraveno pouze po lingvistické stránce, do ustanovení § 13 byla přidána v odstavci prvním věta za čárkou.

Pravidla volební kampaně obsažené v § 16 doznaly značných změn od předložení návrhu znění zákona až po jeho schválení. Obsah prvního odstavce byl vyškrtnut a nahrazen novým zněním stejně tak jako odstavec třetí, odstavec 2. zůstal prakticky nezměněn. Nově byl vložen odstavec 4, což vedlo k přečíslování následujících odstavců v paragrafu.

Následuje takřka nezměněné znění a to až do § 21. V posledně zmíněném ustanovení byl pouze vyprecizován postup přerušování hlasování.

Poté opět následuje úsek, který, když byl vůbec měněn, tak pouze po jazykové stránce. Tento úsek je uzavřen § 29, který je doplněn in fine o lhůtu, do které se musí sejít okresní volební komise.

Drobná formulační změna se týká i § 31, kde je stanoveno, že stranu, která je oprávněna podat kandidátní listinu, zastupuje její zmocněnec.

Opět následují drobné gramatické úpravy, v § 33 je doplněn druhý odstavce o upřesnění, v jaké kandidátní listině je Ústřední volební komise oprávněna vyškrtnout kandidáta.

K drobné změně došlo i v ustanovení pojednávajícím o registraci kandidátních listin, tj. v § 34 – přidána byla poslední věta v prvním odstavci, v § 37 byl vypuštěn druhý odstavce a mírně modifikován odstavce první.

Dále následují pouze změny jazykového a technického rázu a to až do § 60. Ten je změněn zejména v prvních dvou odstavcích. Odstavec 1 byl upraven pouze specifikací formulace jeho dikce, odstavce 2 byl upraven částečným seškrtnutím první věty a jejím doplněním o počet členů volební komise a úpravu lhůty pro její delegování. V tomto paragrafu již následují jen dílčí formulační změny bez následku pro jejich celkové vyznění.

Ustanovení § 61 odst. 4 obsahuje na rozdíl od návrhu zákona i písmeno f) upravující povinnost ustanovit zmocněnce v situaci, kdy kandidátní listinu podává politická strana či koalice. Dále je znění doplněno pouze o drobné formulační změny v reakci na vložení zmíněného písmene f).

Registrace kandidátů byla v § 64 také drobně upravena o doplnění institutu zmocněnce. Dále byla dikce tohoto paragrafu v prvním odstavci doplněna o poslední větu, jež ukládá povinnost volební komisi přidělit každému kandidátovi číselné označení losem.

Znění ustanovení §§ 65 – 67 bylo upraveno pouze po technické stránce s minimálními dopady, které by bylo třeba jednotlivě pojmenovat. Změny byly spíše formulačně – technického charakteru.

Další z větších změn následuje až po ustanovení § 78. Za něj byl vložen nový § 79 upravující dodatečné volby v případě, že nedošlo v obvodu ke zvolení senátora z důvodu usnesení o neplatnosti volby, nebo že nebyly volby provedeny řádně. Následující paragrafy byly tímto zásahem přečíslovány.

Dále byla pak provedena změna znění § 82 ohledně nároku na pracovní volno a náhradu mzdy člena volební komise.

Změny doznal i § 85 a to zejména ve výši poskytovaného příspěvku na úhradu volebních nákladů kandidujícím stranám. Blíže se budu dle § 85 věnovat v kapitole věnující se nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 30/1998.

Navrhované ustanovení § 85 v návrhu č. 1048 bylo vypuštěno, čímž došlo k opětné synchronizaci číselného označení paragrafů.

Tímto jsem se dostal k části druhé zákona o volbách do Parlamentu České republiky. I zde byly provedeny změny, které níže zmíním.

Ustanovením § 90 byl doplněn zák. č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů⁷ a to přesněji vypuštěním §§ 200f a 200g a ustanovení § 200j vložení odstavců 1 a 4 oproti navrhovanému vložení §§ 200j – 200l.

Za § 200l byly oproti návrhu nově vloženy §§ 200m a 200n, jejichž znění je dále ve schváleném textu zákona specifikováno.

V následující třetí části zákona byl vložen nový § 91 a následně byla nově utvořena nově část čtvrtá začínající § 92, který obsahuje zmocňovací ustanovení, jež bylo před výše

⁷ dále jen o. s. ř.

uvedenou změnou obsaženo v § 91. Do tohoto ustanovení bylo změněno nejen jeho přesunutím, ale také vložení nového odstavce 3 a dále také několika menšími formulačními a upřesňujícími úpravami. Tímto přesunem textu bylo opět změněno číslování jednotlivých paragrafů.

Ustanovení §§ 92 a 93 (nově 93 a 94) zůstaly nedotčeny. Nově očíslovaný § 95, původní 94., byl změněn sloučením původního smyslu znění originálních §§ 94 a 95. Text není pouze sloučen, nýbrž je celý přepracován, aby svou formulací obsáhl dříve obsírnou úpravu situace konání voleb do obou komor Parlamentu zároveň.

Text § 96 byl vyškrtnut a nahrazen novou formulací. Následující ustanovení paragrafů 97, 98 a 99 zůstaly beze změny.

Uzavřením otázky komparace jednotlivých znění návrhů ZoV a porovnání textu navrhovaného a textu schváleného, se mohu dále věnovat samotným nálezům Ústavního soudu.

5. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS. 30/1998

a. Obecně k nálezu Ústavního soudu

Nálezem ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/1998, publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 243/1999 Sb., ze dne 13. října 1999 rozhodlo plénum Ústavního soudu ve věci stěžovatelky Demokratické unie, politické strany, která se účastnila voleb v roce 1998 do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, o zrušení části § 85 třetí věty Zákona o volbách a to tak, že dal ústavní stížnosti za pravdu.

Ustanovení § 85 v napadené třetí větě stanovilo, za jakých podmínek a v jaké výši lze politické straně, která se účastnila voleb do Poslanecké sněmovny, vyplatit státní příspěvek na

úhradu volebních nákladů. Zrušené ustanovení přikazovalo vyplatit ze státního rozpočtu 90,- Kč za platně odevzdaný hlas pro politickou stranu či koalici, která získala více jak 3% z celkového počtu hlasů.

Právě existence 3% hranice pro výplatu příspěvku byla kritizována Demokratickou unií jako nepřiměřeně vysoká a diskriminující.

DEU nepokořila předepsanou hranici 3% získaných hlasů z jejich celkového počtu (DEU získala 1,45% hlasů⁸), ale i přesto zažádala Ministerstvo financí ČR⁹ o vyplacení částky 7.778.790,- Kč. To její žádost o vyplacení odmítlo sdělením ze dne 19. srpna 1998 s odkazem na ustanovení stěžovatelkou napadeného § 85 Volebního zákona. Proti tomuto se ohradila DEU podáním ústavní stížnosti spolu s návrhem na zrušení věty třetí ustanovení § 85 Zákona o volbách s tím, že napadané rozhodnutí MF ČR porušuje čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále též Listina), konkrétně v rozhodnutí spatřovala „zásah orgánu veřejné moci do svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti“.

b. Vývoj ustanovení § 85

Jak jsem již zmínil v úvodu, existovaly tři verze návrhů, které měly všechny za cíl upravit volební právo v České republice, přičemž každý z nich obsahoval i ustanovení o příspěvku na úhradu volebních výdajů kandidujících a stanoveným způsobem úspěšných stran ve volbách do dolní komory Parlamentu ČR.

Zakotvení tohoto principu financování politických stran a koalic bylo v českém volebním právu v zásadě novou věcí. Poprvé v tuzemském právním řádu se tento institut objevil v zákoně č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady. Zakotvení takovéto úpravy částečné přispívání na volební náklady při dosažení určitého minimálního zisku hlasů kandidujícím stranám bylo vysvětleno v důvodové zprávě návrhu tohoto zákona. Hlavním argumentem bylo, že politické strany (tím rozuměj i koalice) schválením výše uvedeného

⁸ Český statistický úřad, <http://www.volby.cz/pls/ps1998/u4>

⁹ Dále také jen „MF ČR“

zákonu již ponosou břemeno hrazení nákladů, které jim vznikly vedením volební kampaně, samy.

Hranice pro vznik nároku na výplatu příspěvku byla stanovena na zisk alespoň 2% z celkového počtu platných hlasů a jeho výše byla vyčíslena na 10,- Kčs.

Tento příspěvek měl být stranám, kterým vznikl nárok na tuto částečnou kompenzaci, hrazen přímo ze státního rozpočtu.

První z návrhů, vládní č. 916, stanovil vyšší hranici pro získání příspěvku oproti původnímu zákonu o volbách do ČNR a to na 3% a samotný příspěvek zvyšoval na 15,- Kč. Důvodem zvýšení hranice byl záměr snížit zátěž státní kasy výplatami příspěvků politickým stranám. Navýšení samotné vypláčené částky v důvodové zprávě zmíněno není. Vyplývá však z ekonomických změn, které byly nastartovány celým porevolučním děním a hlavně též vznikem nové měny po rozpadu Československé federace. Znění tohoto celého návrhu zákona poslanci schváleno nebylo, což jsem již uvedl výše.

Na řadu tedy přišly dva návrhy poslanecké.

Poslanecký návrh č. 1049 ve svém § 83 ponechával hranici totožnou s vládním návrhem, nicméně výši příspěvku zdvojnásobil na 30,- Kč. Důvodová zpráva uvádí tytéž argumenty, jako důvodová zpráva návrhu vládního, především pak nutností úspor ve státním rozpočtu. Tento argument je však vzhledem k narůstající částce již více než diskutabilní.

Poslanecký návrh č. 1048, který byl nakonec jako jediný schválen a následně publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 247/1995 Sb., důvodovou zprávu postrádal úplně a úhradu stanovil, stejně jako návrh č. 1049, na 30,- Kč. Nicméně vzhledem k provedené komparaci všech zmíněných návrhů a zjištění, že jsou téměř totožné až na některé dílčí změny, lze patrně vycházet z důvodových zpráv výše zmíněných.

Během postupu posledně zmíněného poslaneckého návrhu legislativním procesem byl však pozměňovací návrhy vznesenými během jeho projednávání v Poslanecké sněmovně příspěvek navýšen na 90,- Kč. V této výši byl také spolu se Zákonem o volbách schválen.

Znění ustanovení § 85 bylo poprvé změněno od svého uveřejnění ve Sbírce zákonů nálezem Ústavního soudu, který je předmětem zkoumání v této kapitole. Ústavní soud svým nálezem zrušil ustanovení o procentuální hranici ve výši 3% a to celkovým vyškrtnutím části věty, která tuto hranici obsahovala.

Zákonem č. 204/2000 Sb. byl § 85 upraven vložением formulace obsahující novou procentuální hranici pro získání nároku na výplatu příspěvku, a to ve výši 2%, což je v rozporu s judikovaným stanoviskem ÚS, který sice připouští možnost existence jisté bariéry nicméně bariéry nižší, a to okolo jednoho procentního bodu.¹⁰ Tuto skutečnost soud reflektoval ve svém judikátu uveřejněném ve Sbírce zákonů pod č. 64/2001, kde uvedl, „že citované ustanovení je (a to i po jeho novelizaci) v rozporu s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, kterýžto nález zákonodárcem nebyl zjevně respektován“ a napadené znění opět zrušil.

Tentokrát se však neomezil pouze na vyškrtnutí 2% hranice, ale spolu s ní derogoval i část věty, která stanovila výši úhrady stranám. Ustanovení § 85 bylo tedy značně okleštěno a zbyly z něj pouze dvě první věty ve znění „*Příspěvek na úhradu volebních nákladů se poskytuje pouze za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny. Poslanecká sněmovna sdělí, po ověření volby poslanců, Ministerstvu financí údaje o počtu platných hlasů odevzdaných pro jednotlivé politické strany, politická hnutí nebo koalice.*“

V tomto znění zůstal § 85 nezměněn až do novelizace, která proběhla zákonem č. 37/2002 Sb., kdy byla zákonodárcem vložena nová poslední věta do tohoto ustanovení které zakotvilo, že „*politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 1,5 procenta z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 100 Kč.*“

S navrácením zrušené části § 85 došlo tedy i ke zvýšení úhrady, kterou stát poskytuje stranám, které vznikl nárok na její výplatu. Je však nutno podotknout, že ačkoli se částka jeví

¹⁰ Přesná citace z nálezu ÚS zní takto: „*Je věcí úvahy Parlamentu České republiky, zda má být pro volby do Poslanecké sněmovny při existenci volebních kaucí ponechána též i určitá hranice - řekněme kolem 1 % - získaných hlasů jako důkaz vážnosti volebních úmyslů stran, a tím i podmínka pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů.*“

jako vysoká, nedoznala již do dnešního dne žádné změny stejně tak, jako celé ustanovení § 85, jež je v podobě zavedené poslední zmíněnou novelizací, neměnné.

c. Ústavní stížnost

Ústavní stížnost byla doručena soudu dne 10. října 1998, necelé čtyři měsíce po konání voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Navrhovatelkou byla politická strana Demokratická unie (dále také „DEU“), zastoupená jejím předsedou Ing. Ratiborem Majzlíkem.

Samotná ústavní stížnost se vyznačuje značnou stručností – celý návrh na zahájení řízení má všeho všudy pouze tři strany textu.

Předmětem řízení navrhovatelka označila rozhodnutí Ministerstva financí ČR ze dne 19. srpna 1998 o nevyplacení příspěvku na úhradu volebních nákladů. Zde stojí za povšimnutí označení sdělení výše uvedeného ministerstva za „rozhodnutí“.

Navrhovatelka nijak blíže nespécifikuje, proč má toto sdělení za rozhodnutí, přičemž ale ústavní stížnost byla podána dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, kde je aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti podmíněna vydáním pravomocného rozhodnutí v řízení, jehož byla navrhovatelka účastníkem, nebo opatřením či jiným zásahem orgánu veřejné moci, kterým bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou.

Dostávám se tedy tímto k analýze aktivní legitimace DEU k podání ústavní stížnosti.

d. Aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti

Zákon o Ústavním soudu specifikuje ve svém § 72, kdo a za jakých podmínek je aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti, potažmo k podání návrhu na zrušení zákona, nebo jeho části.

Zákon sám přiznává žalobní právo i politické straně jakožto speciálnímu subjektu, je však nutno říci, že v zákonem taxativně vymezených případech. Ustanovení § 73 přesně vymezuje, že politická strana oprávněna podat ústavní stížnost, jestliže tvrdí, že rozhodnutí o jejím rozpuštění nebo jiné rozhodnutí týkající se její činnosti není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony.

Zdálo by se tedy logické, že politická strana nemůže podat ústavní stížnost v žádném jiném případě, než předpokládá zákon.

Tento argument také použil při zpochybnění aktivní legitimace DEU k podání ústavní stížnosti předseda poslanecké sněmovny, který podával stanovisko k ústavní stížnosti za dolní komoru Parlamentu ČR.

Aktivní legitimaci politických stran k podání ústavní stížnosti však specifikoval sám Ústavní soud ve svém dřívějším judikátu, kde konstatoval, že politické strany jsou korporacemi spočívajícími na soukromoprávním základu, nemají veřejnoprávní statut a požívají proto ochrany plynoucí ze základních práv a svobod v rozsahu, v němž lze základní práva a svobody vztáhnout na právnické osoby.¹¹

V analyzovaném nálezu soud také uvedl, že námitka Poslanecké sněmovny ohledně nedostatku aktivní legitimace navrhovatelky vychází z mylného výkladu zákona, který nevymezuje politické strany jako speciální subjekty, které jsou oprávněny podat ústavní stížnost pouze v zákonem předvídané situaci, nýbrž ustanovení o možnosti politických stran podat ústavní stížnost v souladu s § 73 ZoÚS je nadstavbou obecného ustanovení § 72, jež samozřejmě zahrnuje v souladu s předchozí judikaturou Ústavního soudu i politické strany jakožto právnické osoby.

Tímto je první část otázky (dle mého názoru ta jednodušší), zda je politická strana obecně aktivně legitimována k podání ústavní stížnosti, zodpovězena.

¹¹ Šimíček, V., *Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu*, in *Jurisprudence*, 6/2005, str. 3

Zbývá objasnit, zda byla podána ústavní stížnost oprávněně v tomto konkrétním případě.

Důvodem pro podání ústavní stížnosti Demokratickou unií bylo vydání sdělení Ministerstva financí ČR, kterým byla zamítnuta žádost DEU o vyplacení státního příspěvku dle § 85 ZoV. V podání DEU Ústavnímu soudu je toto stanovisko bez dalšího označováno jako rozhodnutí.

Navrhovatelka se však již v ústavní stížnosti vůbec nezaobírá přípustností svého podání, ačkoli je zjevné, že DEU nenaplnila požadavek § 75 odst. 1 ZoÚS, který pro přípustnost podání ústavní stížnosti předepisuje nutnost vyčerpání všech zákonných prostředků k ochraně práva navrhovatele.

Ustanovení § 75 odst. 2 sice připouští výjimky z odst. 1, navrhovatelka však žádný důvod, proč by neměl být brán zřetel na odst. 1, v podání neuvádí.

Touto otázkou se zabývá sám Ústavní soud ve zkoumaném nálezu při rozboru možnosti, zda nebyla ústavní stížnost podána někým zjevně neoprávněným. V této pasáži rozebírá sdělení Ministerstva financí ČR, přesněji řečeno poslední větu, kde ministerstvo odkazuje DEU se stížností na neústavnost ustanovení § 85 ZoV na „obvyklou cestu“.

Co se touto „obvyklou cestou“ rozumí, dovedil Ústavní soud také sám. Za tuto cestu považuje dva postupy: Prvý postup by spočíval v podání návrhu na zrušení zákona prostřednictvím skupiny poslanců nebo senátorů těch stran, které jsou zastoupeny v Parlamentu ČR. Podotýká však, že takovýto postup je dosti nereálný.

Druhá cesta je podání žaloby proti České republice o vyplacení volebního příspěvku. Zde se dle mého názoru pouští Ústavní soud do nežádoucí fabulace ohledně předpokládaného postupu při vyřízení této žaloby obecnými soudy, kdy v podstatě konstatuje, že na obecné soudnictví není spolehnutí a tudíž že je DEU oprávněna požadovat rozhodnutí přímo po Ústavním soudu.

Ve své argumentaci Ústavní soud ale naprosto pomíjí, že ať by bylo rozhodnutí obecných soudů jakékoli, (přesněji řečeno nezáleží na tom, zda by obecný soud v rámci projednávání žaloby proti ČR přerušil řízení pro řešení otázky rozporu ustanovení § 85 s Ústavou) nárok na podání ústavní stížnosti by, po vyčerpání všech zákonem předepsaných opravných prostředků, nijak nezeslabil.

e. Přípustnost ústavní stížnosti

S výše uvedeným je spojena další, dle mého názoru dosti diskutabilní, domněnka soudu, kterou si sám ospravedlňuje nemožnost aplikace § 75 odst. 1 ZoÚS. A to argument, že výše popsáním postupem spočívajícím ve vedení soudního sporu s Českou republikou, by DEU průtahy v řízení byla způsobena vážná a neodvratitelná újma (§ 75 odst. 2 písm. b), ačkoli to sama stěžovatelka v ústavní stížnosti ani slovem nezmiňuje.

Nad to je, dle mého názoru, presumpce průtahů odvážnou teorií nehodnou nejvyšší juristické autority v zemi.

Pochopitelnější a ospravedlnitelnější je, sice opět soudem a nikoli navrhovatelem v první řadě, uvedený důvod pro nepoužití § 75 odst. 1 důvod pod písmenem a) v odst. 2. A to že stížnost přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

Ústavní soud se, dle mého názoru, mohl spokojit pouze s konstatováním posledně uvedeného důvodu. Zákon nepředpokládá nutnost kumulace obou důvodů – to je patrné z gramatického výkladu ustanovení, kde v odstavci prvním in fine je uvedena vylučovací spojka nebo, kterou předchází čárka.

Zákon tedy dokonce předpokládá existenci pouze jediného důvodu, pro který netřeba dodržet dikci ustanovení prvního odstavce.

f. Sdělení Ministerstva financí ČR

Níže se budu zabývat sdělením Ministerstva financí ČR, jehož vydání bylo důvodem pro podání ústavní stížnosti DEU. Pokusím se určit, zda se jednalo ve své podstatě o rozhodnutí či jiný správní akt.

Dle mého názoru je třeba jasně říci, o jaký druh správního aktu se jedná. A to nejen z důvodu, že je třeba prozkoumat, zda je založena pravomoc Ústavního soudu vést řízení v dané věci, tak, jak to vyžaduje čl. 87 Ústavy ČR, ale také proto, aby bylo možné zjistit, zda Ústavní soud může vůbec vyhovět požadavkům navrhovatelky, které uvádí v navrhovaném petitu obsaženém v ústavní stížnosti.

Zejména tedy zda je možné vyhovět požadavku na uložení povinnosti Ministerstvu financí ČR na vyplacení zadržované sumy peněz představující příspěvek na volební náklady.

K výše zmíněnému sdělení Ústavní soud v odůvodnění judikátu uvádí, že je lhostejné, zda se jedná o rozhodnutí, opatření, či jiný zásah. Osobně, a na rozdíl od Ústavního soudu, si myslím, že minimální objem argumentů určujících alespoň zhruba, o jaký právní akt se jedná, by nález obsahovat měl. Už snad jen proto, že Ústavní soud sám ve svém nálezu sdělení MF ČR označuje jako rozhodnutí.

Za rozhodnutí bez dalšího vysvětlení označuje sdělení MF ČR i sama stěžovatelka. Je tedy dán důvod domnívat se, že jde opravdu o rozhodnutí, nikoli sdělení, či o jiný správní akt?

Jak jsem již výše uvedl, stěžovatelka se omezila na pouhé konstatování, že sdělení Ministerstva financí ČR o nevyplacení příspěvku na volební náklady rozhodnutím je bez dalšího odůvodňování, či argumentace.

Ústavní soud v analyzovaném nálezu označení tohoto aktu za „rozhodnutí“ převzal a to taktéž bez řádné argumentace, proč se domnívá, že o rozhodnutí jde, jak jsem naznačil výše.

Odpověď na položenou otázku není možné najít v nálezu, jímž se zabývám. K pochopení, jaké povahy je sdělení MF ČR je třeba se provést menší rozbor nálezu prvního senátu ÚS, jemuž zůstal, po postoupení části stížnosti ohledně zrušení zákonného ustanovení

plénu, k řešení návrh stěžovatelky na zrušení rozhodnutí (zde používám označení uvedené stěžovatelkou) o nevyplacení příspěvku dle § 85 ZoV a uložil ministerstvu vyplatit zadržovanou částku, tedy řízení o druhé části petitu uvedené v ústavní stížnosti.

Tento „bratrský“ nález sp. zn. I. ÚS 438/1998 byl vyhlášen až po vyhlášení nálezu plenárního. Nejdříve tedy uvedu argumentaci pléna ohledně povahy zásahu MF ČR vůči stěžovateli.

Výše jsem naznačil, že označení „rozhodnutí“ převzal Ústavní soud bez dalšího z ústavní stížnosti. Pokud pozorně pročteme zmíněný nález, je zřejmé, že plénum ÚS zásah ministerstva za rozhodnutí nejspíše považuje.

Je to patrné např. z formulace „*Ministerstvo financí patrně nepokládá své sdělení za rozhodnutí orgánu státní správy a odkazuje výslovně na „obvyklou cestu“ proti omezení, jež Demokratická unie pokládá za protiústavní.*“. V kontextu celého znění odůvodnění nálezu pak tato věta vyznívá tak, že Ústavní soud o povaze tohoto aktu nepochybuje.

Dalším důvodem, proč se domnívat, že plénum toto konkrétní sdělení považuje za rozhodnutí, i když ne po formální stránce, je konstatování v odůvodnění nálezu, že „*neobstojí argument, že sdělení Ministerstva financí není formálním rozhodnutím správního orgánu. Podle § 20a zákona č. 424/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, příspěvek vyplácí Ministerstvo financí na žádost politické strany nebo hnutí.*“.¹²,

Je tedy minimálně patrné, že zásah MF ČR považuje Ústavní soud za rozhodnutí alespoň po stránce materiální.

Zde nastává zajímavý spor tohoto stanoviska s tehdy platnou legislativou. Dřívější zákon o správním řízení definoval rozhodnutí pouze a jen po formální stránce. Pokud rozhodnutí správního orgánu nenaplněovalo požadavky zákona na formu, bylo nulitní. V tomto

¹² Zmíněný zákon 424/1991 Sb. se nazývá zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích

případě by se navíc jednalo o rozhodnutí deklaratorní povahy, které neznal ani tehdejší zákon o správním řízení.

Ústavní soud v závěru svého nálezu konstatuje, že není podstatné, zda se jednalo o „rozhodnutí“, „opatření“, nebo „jiný zásah“.

Já toho názoru nejsem už jen proto, že první senát ÚS se bude muset zabývat povahou zásahu MF ČR proto, aby zjistil, v jakém rozsahu je možné vyhovět požadavku stěžovatelky, který byl obsažen v petitu ústavní stížnosti pod číslem II.

Domnívám se, že nedostatečná pozornost věnovaná povaze důvodu podání ústavní stížnosti je nešťastná i z toho důvodu, že judikované názory Ústavního soudu jsou závazné nejen pro ostatní soudy ČR, ale i pro samotný Ústavní soud.

Pokud plénum Ústavního soudu považuje zásah MF ČR za rozhodnutí, jak může pak jeho senát bez větších obtíží označit tento zásah za cokoli jiného? Obzvláště pak při projednávání v jiné části návrhu v téže věci.

První senát ÚS ve svém nálezu opakuje názor pléna, že význam ústavní stížnosti překračuje svým rozsahem zájmy stěžovatelky a současně, že řádným vyčerpáním všech opravných prostředků by došlo ve věci stěžovatelky ke značným průtahům, pročež je Ústavní soud oprávněn věc projednat.

Právě při projednávání návrhu na uložení povinnosti MF ČR vyplatit zadržovanou částku se soud musel nutně zabývat otázkou, o jaký akt správního orgánu se jedná. Ústavní soud není kompetentní k ukládání jakýchkoli povinností, pouze může napadené rozhodnutí zrušit, nebo pokud se nejedná o rozhodnutí ale „jiný zásah“, jež navozuje protiprávní stav, zakázat pokračování udržování tohoto protiprávního stavu.

Ústavní soud svým prvním senátem však dospěl k názoru, že v tomto případě se jedná o tzv. „jiný zásah orgánu veřejné moci“, jež navozuje protiprávní stav spočívající v zadržování příspěvku na volební náklady.

Soud tímto tedy MF ČR uložil povinnost ukončit udržování protiprávního stavu a tím pádem tedy nepřímo ministerstvu přikázal vyplatit příspěvek v příslušné výši.

g. Sdělení MF ČR z pohledu dnešního práva

Z pohledu dnešního práva a zejména z pohledu tehdy neúčinných předpisů správního řádu¹³ (pro případné řízení před Ministerstvem financí ČR by ho bylo užito, vzhledem k tomu, že ministerstvo je svou podstatou orgánem státní správy) a soudního řádu správního¹⁴ jsou náležitostmi rozhodnutí výroková část, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích. Náležitosti rozhodnutí jsou vyčteny v § 68 SŘ.

Obsah a formu rozhodnutí určuje ustanovení § 67 SŘ. Po formální stránce jistě o rozhodnutí hovořit nelze. Sdělení MF ČR bylo sice vyhotoveno písemně, jak vyžaduje SŘ, podstatné náležitosti, jak je vyžaduje zákon, již však postrádá.

Pokud se však podíváme na sdělení MF ČR z obsahového hlediska, tvrzení, že se nejedná o rozhodnutí, by dle mého názoru, dostalo značné trhliny.

Ustanovení § 67 odst. 1 stanoví, že rozhodnutím správní orgán (kterým MF ČR nepochybně je) v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Důležitá je dle mého názoru formulace, že správní orgán prohlašuje, že jmenovitá osoba má anebo nemá práva nebo povinnosti. Gramatickým výkladem lze určit, že správní orgán může prohlásit, že osoba má zároveň práva a povinnosti, nebo práva či povinnosti samostatně.

Rozhodnutí správního orgánu tedy nemusí mít pouze povahu konstitutivní, nýbrž také deklaratorní.

¹³ Zákon č.500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále také „SŘ“)

¹⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“)

Ministerstvo financí ČR ve svém sdělení konstatuje, že „není oprávněno přispěvek politické straně Demokratická unie vyplatit“, protože „politická strana nesplnila podmínku výplaty příspěvku“, neboli konstatuje, že osoba právo nemá. Naplňuje tím, dle mého názoru, definici rozhodnutí po obsahové (materiální) stránce, kterou jsem popsal výše.

Oporu pro názor, že, ačkoli akt správního orgánu nenaplnuje zákonný požadavek formálních náležitostí rozhodnutí, se jedná o rozhodnutí, i když naplňuje pouze stránku materiální, lze najít v judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudku sp. zn. 1 Afs 147/2005 – 107, kde soud konstatuje, že „pojem „rozhodnutí“ ... je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydání orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení“.

h. Analýza merita nálezu

Ve své podstatě se tato kauza dotýkala otázky, kterou se již dvakrát před tím Ústavní soud zabýval – a to otázkou integračních stimulů. V prvním případě se jednalo o ústavnost pětiprocentní omezovací klauzule, v případě druhém projednával návrh na zrušení volebních kaucí. V prvním případě soud dospěl k názoru, že omezovací klauzule je ústavně konformní, na rozdíl od druhého případu, kdy dospěl k názoru, že volební kauce jsou neústavní, avšak tento názor se nepodařilo prosadit kvalifikovanou většinou hlasů, takže ustanovení o volebních kaucích ve ZoV zůstalo.

Ve zkoumaném případě, tedy případě třetím, soud shledal ústavní konformitu existence omezení výplaty příspěvku na volební kampaň, co však považoval za protiústavní a proč také ústavní stížnosti vyhověl, byla výše omezení pro výplatu příspěvku.

Ústavní soud musel při svém rozhodování zvážit korelaci dvou protichůdných aspektů volební soutěže politických stran. A to princip účelné integrace, spočívající ve schopnosti zákonodárského sboru efektivně pracovat na základě formace politické většiny, s principem přirozené diferenciaci, spočívající ve spravedlivém a rovnoměrném zastoupení voličů politickými stranami, které by reflektovalo diferenciaci jejich politické vůle.

Po zkušenostech, vesměs špatných, s roztržitostí parlamentního spektra, která ohrožovala funkčnost, akceschopnost a dokonce kontinuitu samotného parlamentního systému, přikročila většina evropských zemí k zavedení některých integračních stimulů, mezi nimiž bylo, vedle, většinou pětiprocentní, omezovací klauzule, i zavedení hranice pro získání státního příspěvku na volební náklady.

Ústavní soud dále uvádí, že aplikace integračních stimulů ve velkém měřítku není samozřejmě žádoucí, nicméně pokud se uskutečňují v míře, která je nutná pro vyváženou reflexi politické vůle voličstva, jež zachová volenému sboru schopnost přijímat rozhodnutí, a příliš nenaruší skutečný odraz smýšlení voličů vyjádřené hlasováním, lze ho považovat za ústavně konformní. A to i přes to, že volná soutěž politických stran požívá vyšší ústavněprávní ochrany.

Zavedení opatření ve výše uvedené podobě je odůvodněno, stejně tak jako používání omezovací klauzule, snahou zabránit štěpení politického spektra existencí přehřele malých politických stran a také obavou, že tyto malé strany by vznikaly s účelem jiným než volebním. Například pouze za účelem získávání státních finančních prostředků, či k propagaci, potažmo prosazování zájmů několika málo jedinců.

Ústavní soud dále podotýká, že příspěvek na úhradu volebních nákladů není v Evropské unii ničím výjimečným. Příspěvek, nutno podotknout, že za příznivějších podmínek, je vyplácen také ve Spolkové republice Německo, Francii, Itálii a Dánsku.

Je třeba si také uvědomit, že vyplácení výše uvedeného příspěvku je ve své podstatě přímým financováním politických stran státem, což v některých zemích EU není myslitelné. Tak tomu je například ve Spojeném království, Irsko, či Nizozemí.

V České republice je však finanční přispívání politickým stranám, které se účastní voleb, dle dříve judikovaného názoru Ústavního soudu¹⁵ v pořádku vzhledem k jejich nezastupitelné roli v ústavní formě vlády reprezentativní demokracie.

¹⁵ Pl. ÚS 26/1994 – č. 296/1995

Dále ve svém nálezu Ústavní soud klade důraz na rozlišování integračních stimulů, které působí a priori a a posteriori. Zatímco pětiprocentní omezovací (též uzavírací) klauzule působí posteriori – tedy neomezuje politickou soutěž přímo, ale ovlivňuje až samotný přepočítání platných hlasů na mandáty bez toho, aby již předem rozlišovala strany, kterým byl hlas odevzdán (působí tedy zprostředkovaně), kauce a limit pro vyplacení příspěvku tvoří apriorní bariéru ekonomického rázu pro strany bez širšího finančního zajištění.

Soud dále uvádí, že kromě výše uvedených volebních kaucí, se k apriorním nástrojům integrace přímo řadí v ČR i omezení příspěvku na úhradu volebních nákladů. Toto omezení totiž představuje další finanční zvýhodnění větších, parlamentně zastoupených stran, oproti stranám menším.

V České republice tedy dle Ústavního soudu *„dochází k takové kumulaci ekonomických překážek pro samotnou účast malých stran ve volební soutěži, jež nemá obdoby v žádném ze států Evropské unie s volebním systémem poměrného zastoupení“*.

V ostatních státech EU s poměrným volebním systémem totiž není zvykem vyžadovat volební kauce a dokonce i hranice pro poskytnutí příspěvku je v těchto zemích podstatně nižší.

O výši hranice a její ústavnosti rozhodoval i Spolkový ústavní soud, který zrušil původní 2,5% hranici jako nepřiměřeně vysokou a v rozporu s principem rovných volebních šancí politických stran. Přesto však dodal, že zákonodárce smí výplatu příspěvku učinit odvislou od získání určitého počtu hlasů, nicméně musí být v souladu s výše uvedeným a respektovat rovnost volebních šancí.

Ústavní soud dále konstatuje, že omezení pro výplatu příspěvku na volební náklady nesmí být produktem libovůle nebo vhodnosti posuzované z hlediska zájmů etablovaných stran. Musí být respektován princip volné soutěže politických stran, zejména pak co se týče právní úpravy podmínek této soutěže, musí stát respektovat rovnost šancí politických stran. Jakýkoli zásah státu se musí řídit obecným zájmem, nikoli zájmem partikulárním.

Zákonodárce musí respektovat meze nastavené výše uvedenými principy a nemůže rozdílně zacházet s různými politickými stranami. V této otázce ÚS cituje opět závěr Spolkového ústavního soudu SRN, že „při úhradě nákladů na volební boj, při níž musí být zohledněny zásadně všechny strany, které se účastnily volebního boje, nemůže být stanovení minimálního podílu hlasů oprávněno poukazem na to, že volby mají vytvářet funkce schopné parlamenty“¹⁶.

Pokud je tedy argumentem pro zavedení procentuálního omezení výplaty příspěvku funkčnost parlamentního systému, je třeba myslet na to, že tento integrační prvek nesmí být povýšen nad princip volné a neomezené soutěže stran účastnících se voleb.

Jestliže se pak navíc ještě zavedená opatření kumulují, jako v tomto případě (volební kauce, limit pro výplatu příspěvku na volební kampaň a omezovací klauzule), dochází k tomu, že finanční zvýhodnění některých stran navázané na výše uvedené integrační prvky je faktickým finančním postihem, neli sankcí, stran ostatních.

Je tedy, dle Ústavního soudu, třeba pečlivě vážit, zda není překročen účel takovýchto opatření.

V odůvodnění nálezu je i parafrázován judikát z roku 1990 francouzského Conseil Constitutionnel¹⁷, jež rozhodl, že vazba volebního příspěvku na získání více než pěti procent hlasů v jednotlivých obvodech je protiústavní a odporující principu rovnosti. ÚS pak popisuje současnou situaci ve Francii a Dánsku¹⁸, která je pro soutěžící strany značně příznivější, než úprava česká.

Dle názoru Ústavního soudu dochází k „dušení“ malých stran, které nemají dostatek finančních prostředků pro vedení volební kampaně a placení kaucí. Pokud nedosáhnou 5 procentní hranice omezovací klauzule, jsou nuceny zaplatit jakousi pokutu ve výši 1.600.000,-

¹⁶ Entscheidungen, sv. 24, str. 341

¹⁷ Rozhodnutí č. 89 – 271 DC

¹⁸ např. v Dánsku stačí pro získání příspěvku 1 tisíc odevzdaných hlasů při posledních parlamentních volbách

Kč za prostou účast ve volební soutěži. Dále jsou navíc diskriminovány tím, že strany překročivší hranici 3%, krom toho, že jsou materiálně zvýhodněny příspěvkem na úhradu volebních nákladů, mají dále nárok na stálý příspěvek politické straně nebo hnutí v minimální výši 3.000.000,- Kč p.a.

Kumulace postihů malých stran je tedy natolik rozsáhlá, že je ve svém výsledku kontraproduktivní, dusí malé strany, které nejsou dostatečně finančně zajištěné a ničí pluralitu politické soutěže. Voliči si jsou samozřejmě vědomi potenciálních problémů malých stran s kumulací omezení, a ačkoli s nimi sympatizují, dají svůj hlas straně etablovaným.

K tomu Ústavní soud uvádí, že „čím vyšší je limit pro malé strany, tím méně bude počet hlasů pro ně odevzdaných vyjadřovat jejich skutečný význam a tím slabší bude také věrohodnost volebních výsledků. Hlasování voličů má však být výrazem svobodného rozhodnutí ve volné soutěži stran a integrační faktor má působit až po ukončení svobodné volební soutěže.“

Nicméně si soud uvědomuje i pádnost argumentu o nutnosti prokázání vážných úmyslů stranami, které se chtějí účastnit voleb. Proto doporučil v závěru nálezu zákonodárci zachovat určitou hranici, avšak nižší než doposavad, a to okolo 1 % získaných hlasů. To je dle Ústavního soudu dostatečným důkazem vážnosti volebních úmyslů stran.

Napadené ustanovení § 85 tím bylo tedy Ústavním soudem zrušeno pro rozpor s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.

6. Analýza nálezu Pl. ÚS 42/2000 (64/2001 Sb.)

Nadepsaným nálezem ze dne 24. ledna 2001 rozhodl Ústavní soud ve věci návrhů na zrušení § 27 věty první, § 31 odst. 4, § 49 odst. 1 písm. b), c) a d) a odst. 3 písm. b), c), d), § 50 odst. 1, 2, 3 a § 85 věty třetí a příloh č. 1 a 2 ZoV.

Návrh na zrušení výše specifikovaných ustanovení §§ 27, 48, 50 a příloh č. 1 a 2 podal Ústavnímu soudu prezident republiky a to dne 17. července 2000. Dne 1. září 2000 podala skupina 33 senátorů Senátu Parlamentu ČR návrh na zrušení shodných ustanovení ZoV jako

prezident republiky, navíc však tento návrh obsahoval návrh na zrušení výše blíže určených ustanovení §§ 31, 49 a 85.

Vzhledem k tomu, že návrh prezidenta republiky předcházel návrhu senátorskému, Ústavní soud návrh senátorů v částech, ve kterých se oba návrhy překrývaly, odmítl s odůvodněním překážky věci zahájené v souladu s ustanovením § 43 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů¹⁹.

Nadto Ústavní soud usnesením ze dne 19. září téhož roku spojil věc ke společnému projednání a rozhodnutí v zájmu hospodárnosti řízení dle § 63 ZÚS s § 112 o.s.ř.

a. Návrh na zrušení některých ustanovení volebního zákona

Jak jsem již výše uvedl, podány byly dva návrhy na zrušení částí volebního zákona, a to prezidentem republiky a skupinou senátorů Senátu ČR. Tento návrh byl reakcí na přijatý zákon č. 204/2000 Sb. ze dne 23. června 2000, jež podstatně novelizoval ZoV, neboť podstatně měnil organizaci voleb, způsob výkonu volebního práva a především jednotlivé složky volebního systému.

Tento zákon se dotknul zejména volební formule a přirozené uzavírací klauzule. Návrh na zrušení některých částí ZoV k tomu uvádí, „že volební zákon je v této části formulován tak, aby vyhověl politické objednávce dvou politických stran, majících těsnou nadpoloviční většinu v Parlamentu, za účelem posílení jejich zastoupení v Parlamentu díky volební aritmetice a nikoli na základě výsledků volné soutěže politických sil v řádných regulérních volbách“.

Navrhovatelé namítají, že přijetí zákona č. 204/2000 Sb. bylo v rozporu s dikcí čl. 9 odst. 1 a čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR, protože změny, které tento zákon přinesl do ZoV, byly dle jejich názoru nepřímou změnou Ústavy.

¹⁹ Dále jen ZÚS

Zákon totiž zavedl novou vyšší volební klauzuli (prvého volebního dělitele) a zvýšil počet volebních obvodů na 35. Názorem navrhovatele je, že kombinace těchto dvou prvků natolik deformuje poměrný systém voleb, že se spíše blíží systému většinovému. Vzhledem k tomu, že použití poměrného volebního systému je zakotveno v samotné Ústavě v čl. 18, je taková míra deformace ve své podstatě změnou Ústavy, protože, jak uvádí navrhovatelé, „z hlediska materiálního ... již volba do Poslanecké sněmovny nebude volbou podle zásad poměrného zastoupení“.

Navrhovatelé dále s odkazem na studie českých politologů Tomáše Lebedy, Radka Policara a Michala Klímy tvrdí, že výsledky voleb budou za použití nové úpravy podobné spíše než poměrnému systému výsledku voleb za použití principů většinovém systému.

Pokud tedy připustíme, že uvedením tohoto novelizačního zákona v život by došlo ve své podstatě k nepřímé změně Ústavy ČR, jednalo by se o nedodržení postupu nutného pro její změnu, který vyžaduje schválení zákona, který by Ústavu měnil, kvalifikovanou většinou. Toho by samozřejmě nebylo lze dosáhnout při tehdejších rozložení politických sil v Poslanecké sněmovně, kde vládní poslanci disponovali pouze slabou nadpoloviční většinou.

Dále navrhovatelé napadají ústavnost § 27 větu první, s tím přílohy 1. a 2. ZoV, § 48 odst. 4 a § 50 a to zejména jejich rozpor s již několikrát zvedenými čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.

Ve svém návrhu senátoři často parafrázuji texty dřívějších nálezů Ústavního soudu, nejinak je tomu ve třetí části jejich návrhu, kde popisují střet dvou základních aspektů volební soutěže politických stran. K těmto základním aspektům, jež jsem již zmínil v části zabývající se předchozím nálezem, se vrátím při rozboru samotného merita nadepsaného judikátu.

Co se týče pětiprocentní omezovací klauzule, kterou Ústavní soud shledal ústavně konformní svým judikátem zveřejněným ve Sbírce zákonů pod číslem 88/1997, navrhovatelé podotýkají, že tak Ústavní soud činil v době, kdy ZoV nevytvářel vysokou omezovací klauzuli.

V citovaném nálezem soud však uvádí, že zvyšování hranice omezovací klauzule nesmí ohrozit demokratickou substanci voleb a že je třeba pokaždé poměřovat, zdali toto posteriorní omezení rovnosti volebního práva je omezením proporcionálním k tomu, aby bylo možno

zformovat takovou většinu ve voleném tělesu tak, aby dokázalo plnit svoje funkce, zejména pak bylo schopné přijímat rozhodnutí a aby bylo schopné zabezpečit vznik vlády, při maximálním zachování reflexe vůle voličů.

Znovelizované znění ZoV vytváří, oproti původním osmi, 35 volebních krajů za současného povýšení prvního volebního dělitele v rámci d'Hontovy metody na hodnotu 1,42 oproti původnímu děliteli 1. Tím by došlo i k navýšení přirozené uzavírací klauzule minimálně na hodnotu 10 % procent platných hlasů potřebných k získání mandátů.

Ve čtyřmandátových obvodech by dle propočtů Tomáše Lebedy došlo dokonce k navýšení této přirozené uzavírací klauzule až na závratných 17,6%.

Navrhovatelé považují takto jednostranné zvýhodnění silných politických subjektů za neodůvodnitelné narušení základních principů politického systému, zejména co se týče volné soutěže politických stran a politických sil, kterou zaručuje Ústava a Listina.

Dále považují tento zásah za změnu podstatných náležitostí demokratického státu, kterážto je zakázána v čl. 9 odst. 2 Ústavy, dále za derogaci principu politického systému v demokratickém právním státě dle čl. 1 a 5 Ústavy.

Dalším zasaženým principem je dle senátorů princip ochrany menšin v čl. 6 Ústavy i principu vlády na čas vyplývající z čl. 21 odst. 2 Listiny, dále principu zákazu libovůle zákonodárce při volbě prostředků regulace chování subjektů práva a při jejich klasifikaci a zákazu nadměrného či nadbytečného použití jinak racionálně a nikoli svévolně zvolených nástrojů regulace, které navrhovatelé dovozují z interpretací čl. 1 a 2 Ústavy.

Výše uvedené deformace poměrného volebního systému mají dle navrhovatelů dopad i na samotné voliče a to narušením jejich subjektivního volebního práva, neboť jim brání v jejich svobodné volbě a způsobují mu neodůvodněná omezení v tomto směru, což je, dle senátorů, v rozporu s Všeobecnou deklarací lidských práv a Mezinárodního paktu o politických právech. Dále jim také brání účastnit se řádně prováděných voleb, což je v rozporu s čl. 25 odst. 1 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

b. Vývoj ustanovení § 27

S popisem vývoje tohoto paragrafu začnu nejprve porovnáním jeho znění ve třech výše zmíněných návrzích zákonů a to v pořadí číselných označení, jež nesly sněmovní tisky, jejichž byly obsahem.

Vládní návrh č. 916 počítal s tím, že volební kraje budou kopírovat hranice krajů jakožto územních samosprávných celků, kde hlavní město Praha mělo být jedním volebním krajem.

V důvodové zprávě tohoto návrhu uvedl jeho předkladatel, že poměrný volební systém, jehož použití pro volby do Poslanecké sněmovny předpokládal, vyžaduje existenci volebních krajů. Ty měly, jak jsem uvedl výše, kopírovat hranice tedy existujících krajů, jejichž existenci zakotvil zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.²⁰

Další návrh zákona, který si kladl za cíl regulovat materii volebního práva, poslanecký návrh zákona s číslem sněmovního tisku 1048. Ten obsahoval § 27 totožného znění, jako návrh předchozí.

I přes absenci důvodové zprávy se lze domnívat, že jeho ustanovení odpovídalo stejné úvaze, jako ustanovení dříve zmíněné.

Návrh č. 1049 také obsahuje doslovně stejné ustanovení v § 27. Argumentace v důvodové zprávě je taktéž shodná jako u vládního návrhu. To svědčí už o výše zmíněném „plagiátorství“ poslanců, kdy byl opsán vládní návrh zákona a to včetně jeho důvodové zprávy.

Ve schváleném a účinném znění ZoV byla zachována stejná dikce tohoto ustanovení jako v návrzích. Změny v zákoně lze najít až ve vyhlášeném úplném znění, který bylo publikováno pod číslem 395/2000 Sb. Původní formulace byla nahrazena novou, která

²⁰ Zmíněné členění státu na kraje bylo změněno ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., *o zřízení vyšších územně samosprávných celků, kterým byly zřízeny kraje nové*. V textu uvedený zákon však zrušen nebyl a je stále účinný. Je stále využíván pro správní členění státu, nikoli však už pro samosprávné členění, jak vyplývá z názvu uvedeného ústavního zákona.

rozdělovala Českou republiku na 35 volebních krajů, které byly specifikovány v příloze 1. zákonu. Zvláštní volební okrsky měly být losem přiřazeny jednomu z 35 volebních krajů.

Dále následuje změna analyzovaným nálezem ÚS 64/2001 Sb., kdy byla zrušena nová formulace, a stav znění § 27 byl navrácen v předešlý stav.

Po 29. lednu 2002 byla úprava původního § 27 přesunuta novelizací do § 26. Změna dikce předmětného ustanovení reflektovala zřízení nových územně samosprávných celků, které se staly novými volebními kraji. V tomto znění zůstalo ustanovení § 26 (dřívějšího § 27) nezměněné až dodnes.

c. Vývoj ustanovení § 48 odst. 4

Toto ustanovení, které bylo napadeno ústavní stížností, reguluje počet mandátů ve volebních krajích. V době, kdy bylo ustanovení projednáváno Ústavním soudem, znělo: *„Nejnižší počet mandátů ve volebním kraji je 4. Případnou-li volebnímu kraji méně než 4 mandáty, přidělí se počet chybějících mandátů postupně z volebních krajů, které vykazují nejmenší zbytky dělení. Při rovnosti zbytků rozhoduje los.“*

Vymezení minimálního množství mandátů bylo do ustanovení § 48 zavedeno novelizací zákonem č. 204/2000 Sb. Do té doby byl v citovaném ustanovení pouze upraven postup pro výpočet počtu mandátů v jednotlivých krajích bez jakéhokoli omezení minimálního či maximálního počtu pro jednotlivé volební kraje.

Všechny výše uvedené návrhy zákonů projednávané v Poslanecké sněmovně byly v § 48 shodné, stejně tak jako důvodové zprávy, které se však k ustanovení § 48 blíže nevyjadřují.

Po zrušení ustanovení ve znění zákona č. 204/2000 nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 42/2000 (64/2001 Sb.) se znění tohoto paragrafu vrátilo ke své původní podobě, ve které je dodnes účinné.

d. Vývoj ustanovení § 50 odst. 1, 2 a 3

V nadepsaném ustanovení je zakotvena úprava průběhu skrutinia. Nejdůležitější úpravou, kterou obsahuje, je zakotvení principu volebního dělitele, jehož hodnotu vyčísluje a to na 1,42 a řadu po něm následujících dělitelů.

Tento však paragraf neupravuje pouze přepočítání odevzdaných hlasů na mandáty, ale pojednává i o rozdělování mandátů v návaznosti na počtu udělených preferenčních hlasů.

Popis vývoje opět zahájím uvedením znění, jež bylo uvedeno v již dříve několikrát citovaných návrzích zákonů, jež projednávala na začátku 90. let Poslanecká sněmovna.

Návrh č. 916 a návrh č. 1048 jsou v § 50 shodné. Návrh č. 1049 je s oběma návrhy až na jednu drobnou formulační změnu také totožný.

V odstavci 4 navrhovaného znění došlo k drobné úpravě potřebného zisku počtu hlasů oproti doposud účinnému znění volebního zákona do ČNR. Původní nutnost získat alespoň 15% byla moderována na 10%. Důvodem, který navrhovatel uvedl, bylo, že při takto stanovené hranici v praxi nedocházelo k prakticky žádným změnám v kandidátní listině. Toto odůvodnění je shodné jak u návrhu č. 916, tak u návrhu č. 1049.

Ustanovení § 50 bylo v nezměněné podobě schváleno spolu s návrhem č. 1048.

Prvním větším zásahem do znění § 50 byl zákon č. 204/2000 Sb., který do ustanovení § 50, přesněji do jeho odstavce 1 zakotvil výši volebních dělitelů a postup přepočtu hlasů na mandáty tímto způsobem.

Na tuto úpravu reagoval Ústavní soud svým náležením uveřejněným ve sbírce zákonů pod č. 64/2001 Sb., kterým zrušil první tři odstavce tohoto paragrafu.

Zrušené odstavce byly naplněny obsahem až novelizací ZoV zákonem č. 37/2002 Sb., který snížil prvotního volebního dělitele z hodnoty 1,42 na hodnotu 1,0. Ostatní dva odstavce se vrátily v nezměněné podobě, avšak v kontextu nového prvního odstavce. Změněna byla i procentuální hranice pro relevanci preferenčních hlasů z 10 na 7%.

Tato hranice se pak změnila ještě jednou, a to zákonem č. 480/2006 Sb. na procent pět.

e. Napadení ustanovení § 31 odst. 4

Návrh dále také napadá ústavnost volebních kaucí pro volby do Poslanecké sněmovny. Jak jsem již výše uvedl, problematikou volebních kaucí se Ústavní soud již v minulosti zabýval a to judikátem uveřejněným ve Sbírce zákonů pod č. 161/1996, kde konstatoval sice protiústavnost kaucí, nicméně tento názor nebyl schválen kvalifikovanou většinou soudců.

Právě fakt, že Ústavní soud již jednou o ústavnosti volebních kaucí rozhodoval, vznáší otázku, zdali zde neexistuje procesní překážka rei iudicate. Aby tato překážka existovala, musí naplňovat základní znaky totožnosti rozhodované věci. Ta je dána znaky několika, a to: totožnost účastníků (ovšem včetně případných právních nástupců) a totožnost samé věci (kauzy), tzn. jak žalobního nároku, tak i žalobního důvodu.²¹

K tomu navrhovatelé uvádějí, že *„vzhledem ke změně okolností (jiný text zákona, existence dalších omezení, tehdejší rozhodování těsně před volbami, nerozlišování kaucí pro Poslaneckou sněmovnu a pro Senát) i ke změně politické situace se nejedná o věc rozhodnutou a... je možno ji podrobit zkoumání Ústavního soudu znova“*.

Dalším argumentem, proč není dána překážka věci rozsouzené, je skutečnost, že navrhovatelé napadají pouze kauce pro volby do Poslanecké sněmovny. Kauce pro volby do Senátu, kam se oproti volbám do Poslanecké sněmovny použije většinový systém, není dle jejich názoru jednoznačně zbytečná a protiústavní.

Jak jsem již uvedl dříve, kauce je integračním stimulem s apriorním účinkem. Nicméně při použití poměrného systému je povahy jiné. V tomto případě totiž nejde ve své podstatě o integrační stimul jako takový, který představuje například omezovací klauzule. I přes zákonodárcem deklarovaný význam tohoto opatření jako příspěvek na organizaci voleb, jde spíše majetkový census, slovy Ústavního soudu „vstupné“ do volební arény, které místo

²¹ Winterová, A. in prof. JUDr. Alena Winterová, CSc., a kolektiv, Civilní právo procesní, 5. aktualizované vydání, doplněné o předpisy evropského práva, Linde Praha, a. s., 2008

integrace způsobuje eliminaci soutěže politických stran účastnících se voleb. Existence jakýchkoli cenzů je, dle Ústavního soudu, absolutně nepřípustná.

Z výše uvedených důvodů tedy navrhovatelé považují napadenou část zákona v rozporu s ustanovením čl. 3 odst. 2, čl. 4 a čl. 22 Listiny, čl. 5 Ústavy, čl. 2, 25 a 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

f. Vývoj ustanovení § 31 odst. 4

Toto ustanovení se týká tzv. volebních kaucí a prošlo za účinnosti ZoV značným vývojem. Před tím, než byla tato materie zapracována do uvedeného paragrafu, pojednávalo o ní ustanovení paragrafu 35.

Úpravu kaucí obsahovaly i všechny tři návrhy zákonů předložené v Poslanecké sněmovně k projednání. Návrh č. 916 stanovil výši kauce na 200.000,- Kč v kraji, kde byla zaregistrována kandidátní listina a to do tří dnů od oznámení o registraci.

Složení kauce bylo podmínkou pro vytištění hlasovacích lístků, pokud nebyla složena, nebyly hlasovací lístky zadány do tisku.

Kauce byla vratná za podmínky, že strana, která ji složila, postoupila do prvního skrutinia. Částky, které se nevracely, byly příjmem státního rozpočtu.

Zavedení této dosud v českém volebním právu neznámé úpravy se měly částečně vyřešit problémy s vysokými náklady, které musely být vždy během voleb vynaloženy na tisk hlasovacích lístků. Složením kauce by strany v podstatě zaplatily tisk svých lístků a zátěž pro státní kasu by byla minimální.

Složení kauce mělo fungovat též dle důvodové zprávy fungovat jako důkaz vážnosti úmyslu strany kandidovat ve volbách. Argumentem bylo, že při každých volbách kandiduje řada stran a hnutí bez toho, aby tyto strany reálně zvažovaly možnosti získání většího množství hlasů. Mělo se tedy jednat mimo jiné o ekonomický tlak na tyto strany a hnutí, dalo by se říci, že šlo v podstatě o vytvoření ekonomické bariéry pro účast ve volbách.

Stejně znějící paragraf pak obsahoval i poslanecký návrh zákona č. 1048 a taktéž ho obsahoval poslanecký návrh č. 1094. Důvodová zpráva je u posledně zmíněného návrhu totožná, jako důvodová zpráva k návrhu č. 916.

Schválené znění ustanovení paragrafu se od jeho návrhu, až na drobné jazykově technické úpravy, neliší.

Ustanovení § 35 zůstalo v zákoně zachováno až do své derogace novelizací zák. č. 204/2000 Sb. Zákonomodárce chtěl však i po zrušení příslušné pasáže v zákoně nadále institut kauce zachovat. Začlenil ho tedy do § 31 odst. 4.

Tuto úpravu však zrušil Ústavní soud nálezem uveřejněným ve sbírce zákonů pod číslem 64/2001 Sb., jež je předmětem zkoumání v této práci.

Zákonomodárce navrátíl kauci do ZoV novelizací, kterou provedl zákonem č. 37/2002 Sb., avšak změnil její výši. Z původních 40.000,- Kč ji snížil na 15.000,- Kč. Nezůstala ani zachována terminologie, nově byla kauce pojmenována jako „příspěvek na volební náklady“.

Menší změnu přinesl do odstavce 4 zákon č. 230/2002 Sb., který znovelizoval ustanovení o povinnosti zřídit bankovní účet u ČNB, kam se mají příspěvky poukazovat. Odpovědnost za zřízení bankovního účtu převedl z okresního úřadu v sídle kraje na samotný krajský úřad.

Toto znění § 31 odst. 4 je stále účinné.

g. Napadení ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d)

Dalšími napadenými ustanoveními jsou § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d), které podstatně zvyšuje uzavírací klauzuli pro volební koalice. Zavádí totiž kumulační model podle počtu členů koalice. Navrhovatelé uvádí příklad s tehdejší tzv. Čtyřkoalicí, která by čelila uzavírací klauzuli 20%.

Namítá politickou účelovost přijaté úpravy namísto proklamované funkce integračního stimulu. Tato úprava v součtu s ostatními opatřeními vede ke značné deformaci výsledku voleb ve prospěch již etablovaných stran. Utváření koalic je výhodné zejména pro malé strany na začátku jejich existence, jelikož koalice jim dovoluje účastnit se politické soutěže.

Tím, že je s kandidátními listinami volebních koalic zacházeno jinak, než s kandidátními listinami jednobarevnými, ve kterých může být ale libovolný počet nezávislých kandidátů při zachování původní omezovací klauzule (sic!), je dle názoru senátorů porušován princip rovnosti a tomu odpovídající ustanovení čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 20, 21 a 22 Listiny.

Vývoj ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d) není třeba popisovat vzhledem k tomu, že Ústavní soud nepřikročil k jejich zrušení.

h. Napadení věty třetí ustanovení § 85

Návrh senátorů Senátu ČR obsahuje i požadavek na zrušení třetí věty ustanovení § 85. Tato věta byla Ústavním soudem již jednou zrušena pro svůj rozpor s ústavně zaručenými právy nálezem Pl. ÚS 30/1998, kterým jsem se výše již zabýval.

Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že samotná existence hranice pro výplatu příspěvku na volební náklady není v rozporu s Ústavou, potažmo Listinou. Co by však mohlo mít za následek ústavní nekonformitu je výše takovéto hranice.

Proto bylo soudem zákonodárci doporučeno, aby při případném znovuzakotvení zrušené části ZoV понížil hranici na cca 1 procentní bod.

Zákonodárce však nedbal doporučení Ústavního soudu a hranici z původních 3% snížil pouze na 2%. Zároveň s tím snížil i výši příspěvku z 90,- Kč za platný hlas na 30,- Kč. K tomu navrhovatelé široce citují nález Pl. ÚS 30/1998.

i. Analýza merita nálezu

Dle názoru Ústavního soudu musí úprava organizace voleb, výkonu volebního práva a rozsah soudního přezkumu zvláštním zákonem v dle čl. 20 Ústavy probíhat v rámci, který je stanoven tím, že Ústava rozlišuje mezi většinovým a poměrným volebním systémem.

Tyto dva odlišné volební systémy dle soudu usilují o totéž – nalezení odvěkého problému demokratických systémů, který plyne ze sporu předpokladu vlády všeho lidu a nutnosti zabezpečit funkčnost celého systému.

Mezi výhody většinového systému při zajišťování výše uvedeného patří zejména zabránění fragmentace stran, podpora jejich koncentrace, jež ústí většinou ve velice stabilní, převážně jednobarevnou vládu. Oproti tomu je, na rozdíl od systému poměrného, ochuzen o koaliční jednání po volbách, která zajišťují maximální reprezentaci všech názorů v parlamentu. Poměrný systém mimo jiné zabraňuje formování nadměrných většin, protože podporuje vznik většiny na základě kompromisu. Je však potřeba hodnotit účinky obou systémů po přihlídnutí k sociálním a ekonomickým podmínkám v dané zemi.

Nutnost nahlížení na oba systémy v kontextu vývoje ve společnosti, ve které jsou užívány, je dle Ústavního soudu nezbytnou podmínkou pro jakékoli hodnocení jejich fungování. Nelze tedy hodnotit oba systémy pouze v obecné rovině, ale je třeba je hodnotit pouze a vždy v kontextu doby a stupně vývoje společnosti, ve které jsou aplikovány. To samé platí o jejich úpravách, které musí být v souladu se stavem společnosti.

Již dříve Ústavní soud připustil oprávněnost existence určitých integračních prvků v českém volebním právu, protože cílem voleb není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů, ale také zabezpečení výkonu státní moci. Ten by přílišnou roztříštěností politického spektra mohl být výrazně ohrožen. To však nesmí vést k druhému extrému přílišné integrace, která by kopírovala vůli voličů pouze minimálně. Je třeba mít na paměti, že primárním nositelem státní moci je lid.

Ústavní soud dodává, že si je vědom značné složitosti sociálního a politického dění, v němž dochází ke strukturování společnosti vlivem různých sociálních a ekonomických faktorů, jejichž přílišná reflexe zakládáním nových politických stran, které by reprezentovaly i tu nejmenší část voličského spektra, by mohla způsobit celospolečenský kolaps nemožností dosáhnout kvůli četnosti názorů jakéhokoli kompromisu.

Nicméně si je také vědom toho, že přílišné potlačování diverzifikace politického spektra integračními prvky by zničilo samotný význam plurality politických názorů, jenž je základním kamenem demokratické společnosti. Ideálním modelem fungování je dle ústavního soudu pečlivě udržovat napětí mezi oběma extrémními případy, protože pouze tak lze dosáhnout pokroku.

Znamená to tedy, že i v poměrném systému zastoupení je třeba aplikovat řadu integračních prvků, nicméně v projednávaném případě dle Ústavního soudu dochází k takové kumulaci těchto prvků, že je do velké míry znemožněno fungování systému poměrného zastoupení.

Aby mohl Ústavní soud lépe zhodnotit dopad zavedených integračních prvků v podobě zvýšení prvního dělitele při aplikaci d'Hontovy formule ve spojení s určením minimálního počtu mandátů a dokázal tak posoudit ústavní konformitu napadených ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3 a na ně navazujících příloh č. 1 a 2 volebního zákona, nechal si vypracovat modelové situace Českým statistickým úřadem.

Ten za použití dat z předešlých voleb z června 1998 sestavil modelovou situaci, na které demonstroval dopad jednotlivých opatření.

Skutečné výsledky byly: KDU-ČSL získala 20 mandátů, ODS 63, ČSSD 74, KSČM 24 a US 19 mandátů. Pokud bychom aplikovali oba prvky zavedené zákonem č. 204/2000 Sb., získala by KDU-ČSL mandátů pouze 6, ODS 88, ČSSD rovných 100, KSČM 4 a US 2. Zde je vidět utvoření značné propasti mezi velkými a malými stranami. Ústavní soud si dále nechal pro zajímavost zpracovat i modelové situace za použití jiných dělitelů, než je dělitel d'Hontův, například dělitel Saint-Lagüe, za jehož použití se výsledky modelu nejvíce blížily

výsledkům skutečným – KDU-ČSL by získala 20 mandátů, ODS 61, ČSSD 75, KSČM 31 a US mandátů 13.

Dále z výsledků studie soud dovodil, že za použití nové úpravy, by krom deformace ve volebních výsledcích, došlo i ke zvýšení vstupní prahu umožňujícího získat alespoň jeden mandát.

K nejmenšímu zvýšení této hranice by došlo ve volebním kraji Liberec (10,49), zatímco k největšímu v Teplicích, kde by se hranice vyšplhala na 18,87%. Pokud pak zprůměrujeme výši této hranice napříč všemi volebními kraji, dostaneme výsledek 14,69%.

Toto vše tedy vedlo Ústavní soud k utvoření názoru, že úprava počtu volebních krajů, zavedení minimálního počtu mandátů v nich a modifikace prvního dělitele, vede k vytvoření jakéhosi hybridního systému mezi poměrným a většinovým systémem, s nímž však Ústava ČR vůbec nepočítá. Ta striktně od sebe oba systémy rozlišuje.

Proto pokud se ústavodárce rozhodl uplatnit při volbách do Poslanecké sněmovny systém poměrného zastoupení, musí i při aplikaci integračních stimulů a kladení důrazu na funkčnost demokratického politického systému sledovat nutnost reflexe politické vůle co možná největšího počtu voličů.

Ústavní soud poté konstatoval, že *„ze všech uvedených důvodů jsou ... uvedená ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3 a na ně navazujících příloh č. 1 a 2 volebního zákona v rozporu s čl. 1, 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, čl. 9 odst. 2 Ústavy, jakož i čl. 18 odst. 1 Ústavy“*.

K této části nálezu zaujal soudce JUDr. Jiří Malenovský spíše než „dissenting opinion“, jak píše ve svém stanovisku, „concurring opinion“. Tedy spíše než odlišné stanovisko, stanovisko konkurenční. Se závěrem Ústavního soudu o protiústavnosti napadených ustanovení plně souhlasí, nicméně podotýká, že, ačkoli souhlasí s východiskem spočívajícím v tom, že Ústava ČR nepočítá s hybridem (viz výše), nemůže souhlasit s vývodem, který byl Ústavním soudem ze zmíněného východiska učiněn.

Dle jeho názoru je třeba „interpretovat článek 18 Ústavy s použitím argumentu *exclusi tertii*, jenž upírá jakoukoli právní relevanci „kombinovaným“ systémům, tedy „hybridům““. Proto se domnívá, že „Ústavní soud měl proto odůvodnit svůj závěr o rozporu s čl. 18 odst. 1 Ústavy teprve na základě prokázaného tvrzení, že citovaná novelizovaná ustanovení volebního zákona překročila meze systému poměrného zastoupení tak, že nový systém voleb do Poslanecké sněmovny již ve svém celku produkuje účinky systému většinového“.

Co se pak týče ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d) zdůraznil Ústavní soud, že Ústava neobsahuje žádné výslovné ustanovení o tvorbě koalic. Tuto úpravu lze najít pouze v ZoV. Zákonodárce v předmětném zákonu uplatňuje při stanovení výše uzavírací klauzule pro koalice volebních stran metodu součtu uzavíracích klauzulí pro jednotlivé strany za podmínky, že však maximální omezovací klauzule činí 20% z celkového počtu hlasů.

Dle názoru Ústavního soudu sice nelze vyloučit účelovost zakotvení takovéto úpravy, protože pokud zákonodárce připouští tvorbu uskupení volebních stran v podobě koalic, měl by současně s tím vytvořit podmínky pro zmírnění dopadů uzavírací klauzule pro takováto uskupení. Pokud by tak neučinil, neměla by možnost tvorby koalic přílišného smyslu. Tím pádem lze podotknout, že zákonodárcem schválený systém bude nefunkční, což by poukazovalo na případnou účelovost takovéto úpravy, nicméně to nijak ještě nesvědčí o protiústavnosti takovéto úpravy.

Ústavní soud pak provádí komparaci úprav fungování volebních koalic v jiných státech, kde je jasně patrná diametrálně odlišná úprava napříč zkoumaným vzorkem. V závěru soud konstatuje, že napadené ustanovení je ústavně konformní.

K této části rozhodnutí však vydali odlišná stanoviska soudci JUDr. Ivana Janů, JUDr. Antonín Procházka, JUDr. Vladimír Ševčík a JUDr. Pavel Varvařovský.

První ze zmíněných soudců, JUDr. Ivana Janů, uvedla ve svém odlišném stanovisku, že obecně stojí za přípustností tvorby volebních koalic vůle zákonodárce zmírnit uměle

nastavený práh vstupu do Parlamentu a českým zákonodárcem zvolený model sčítací je ve světě naprosto ojedinělý a nelogický.

Běžným a ospravedlnitelným modelem by byl model degresivní, který je zakotven např. v polské legislativě, která stanoví 8% omezovací klauzuli bez ohledu na počet členů koalice.

Dle názoru soudkyně byla původní degresivní úprava, která byla změněna novelizací zákonem č. 204/2000 Sb., správnou, protože v ní zákonodárce projevil pochopení fungování poměrného systému zastoupení.

Dále ve svém stanovisku rekapituluje již existující judikaturu Ústavního soudu týkající se integračních stimulů, jmenovitě omezovací klauzuli. Dle jejího názoru popírá zákonodárcův postup cíl, který je přípuštěním koalic sledován. Tato úprava je soudkyní považována za protiústavní pro rozpor s čl. 1, 5 a 18 odst. 1 Ústavy, jakož i čl. 22 Listiny, protože není dostatečně chráněna rovnost volebního práva občanů, jež je uskutečňována skrze volnou soutěž politických stran.

O tom, že došlo k porušení čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, je také přesvědčen ve svém odlišném stanovisku soudce JUDr. Antonín Procházka. Dle jeho názoru je třeba chápat, že proti sobě ve volbách nekandidují politické strany, nýbrž strany volební, jež by si měly být dle zákona rovny a není proto rozhodující, z kolika subjektů je příslušná volební strana, potažmo koalice, složena.

Dále soudce Procházka uvádí, že tím, že byla zavedena sčítací klauzule, dochází k porušení ústavně zaručené rovnosti subjektivního volebního práva. Dle něj je jisté, že při aplikaci tohoto pravidla v příštích volbách propadne podstatně větší procento voličských hlasů, než tomu bylo doposud.

V závěru svého stanoviska soudce konstatuje, že sčítací klauzule oslabuje reprezentativnost voleb. Za příklad dává případ, kdy v konkrétním volebním kraji volební koalice *„osloví více než 50% voličů a přesto neobdrží žádný mandát, protože nepřekročí vysokou umělou uzavírací klauzuli platnou celostátně“*.

Odlišné stanovisko zaujal i soudce JUDr. Vlastimil Ševčík. Ten opírá svůj názor o rozbor ustanovení čl. 2 odst. 1 Ústavy, který praví, že zdrojem veškeré státní moci je lid. Tento postulát lze vyložit tak, že i projev politické vůle voliče, ačkoli je jakkoli minoritní, je hoden reprezentace, protože nejsou to politické strany, kdo je primárním nositelem státní moci. Ty pouze vytváří ústavně konformním způsobem většinu, která na sebe atrahuje za pomoci v demokratické společnosti obvyklých pravidel jen tolik moci, kolik jí ústavně náleží a ve svém rozhodování dbá ochrany menšin.

Soudce tedy považuje přípustnost tvorby koalic za výraz solidarity a ohledu silnějších politických stran ke slabším partnerům. Proto se jeví 20% omezovací klauzule jako výraz zákonodárcovy libovůle a znemožněním volné soutěže garantované Ústavou.

Posledním soudcem, který vyjádřil své odlišné stanovisko v této věci, je JUDr. Pavel Varvařovský. Ten, stejně jako výše uvedení soudci, považuje napadené ustanovení v rozporu s ustanovením čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Vysokou omezovací klauzuli považuje za faktické znemožnění tvorby koalic, ačkoli je jejich tvorba zákonem umožněna.

K napadení ustanovení § 31 odst. 4 a v něm stanovené povinnosti strany kandidující ve volbách do Poslanecké sněmovny složit kauci ve všech volebních krajích, ve kterých se voleb účastní, uvádí soud následující.

Ústavní soud se již k volebním kaucím jednou vyjadřoval ve svém nálezu z 15. května 1996, jak jsem již opakovaně uvedl výše. Při formulaci svého aktuálního rozhodnutí vycházel z disentních stanovisek soudců ve zmíněném nálezu z roku 1996.

Dle soudu také není založena překážka rei iudicate vzhledem k tomu, že od doby, kdy se naposledy kaucemi zabýval, se může otázka jejich ústavnosti jevit ve značně odlišném světle.

Ústavní soud zejména přejímá názor, že požadavek na složení kauce je v rozporu s Ústavou a Listinou, neboť stát je povinen stranám, které jsou řádně zaregistrovány, umožnit účast ve volbách do Parlamentu a zajistit plnou realizaci čl. 5 Ústavy.

Jak jsem již uvedl výše, kauce jsou apriorním prostředkem integrace, který je však diskriminační a jeho existence je pouhým vytvářením majetkového cenzu pro účast ve volbách.

Dle soudu je ověřování způsobilosti strany plnohodnotně se účastnit soutěže politických sil na místě v rámci registračního procesu dle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Volební kauce jsou dle ÚS „*preventivním a apriorním opatřením, které omezuje a limine volnou soutěž, a k tomu ještě finančními pákami, které do voleb nepatří*“. Smysl a funkce volební kauce je také odlišná v systému poměrného zastoupení a v systému zastoupení většinového.

Zahraniční země, které uplatňují poměrný systém zastoupení, nezavádí ani v náznaku povinnost složení volebních kaucí. Totiž účelem poměrného systému zastoupení je co možná největší reflexe politické vůle voličů, kdežto v systému většinovém je prioritou integrace ve prospěch většinového názoru voličů. Proto v poměrném systému je nelogické kauce zavádět, protože předstíženě eliminují ekonomickou překážkou pluralitu stran, které se účastní voleb.

Označování peněžité částky, kterou musí politické strany složit, jako „kauce“ je dle Ústavního soudu další terminologickou nepřesností ze strany zákonodárce. Termín „kauce“ by totiž naznačoval jakýsi vztah, zejména tedy smluvní, mezi státem a politickou stranou, kde je formulována povinnost, závazek, přičemž zde zjevně žádný vztah, a už vůbec ne smluvní, mezi stranou a státem nevzniká.

Stát je z Ústavy povinen vytvořit soutěžícím stranám takové podmínky, aby jim byla umožněna volná soutěž za rovných podmínek. Strany pak mají povinnost respektovat „základní demokratické principy a odmítaly násilí jako prostředek k prosazování svých cílů“²².

²² čl. 5 Ústavy ČR

„Podle názoru Ústavního soudu je proto ustanovení § 31 odst. 4 volebního zákona v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.“

K návrhu na zrušení věty třetí ustanovení § 85 Ústavní soud uvádí, že *„napadeným ustanovením byla výše úhrady za každý odevzdaný hlas snížena z 90 Kč na 30 Kč, má Ústavní soud za to, že ani snížení hranice ze tří procent na dvě procenta nemůže v kontextu všech relevantních okolností nic změnit na oprávněnosti závěru vysloveného v předchozím nálezu Ústavního soudu, totiž že citované ustanovení je (a to i po jeho novelizaci) v rozporu s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, kterýžto nález zákonodárcem nebyl zjevně respektován“*.

Napadenou větu třetí tedy Ústavní soud zrušil se stejnou argumentací, jako v nálezu Pl. ÚS 30/1999.

K výroku nálezu o zrušení výše uvedeného ustanovení podali své odlišné stanovisko soudci JUDr. Vojen Güttler, který vypracoval své stanovisko spolu s JUDr. Zdeňkem Kesslerem, dále pak JUDr. Miloš Holeček a JUDr. Pavel Varvařovský.

Prvně jmenovaní soudci ve svém stanovisku uvedli, že ustanovení § 85 věty třetí je možno chápat ve spojení s ustanovením § 31 odst. 4 jako bariéru pro strany, které nejsou svou povahou a zaměřením schopny přispět ke kultivované parlamentní spolupráci (za příklad dávají Stranu přátel piva, či Nezávislou erotickou iniciativu) a konstatují, že kandidatura každého subjektu vyžaduje vynaložení značných prostředků ze státní kasy.

Po dle soudců nekorigovaném způsobu zrušení obou uvedených ustanovení tyto strany a hnutí nejen státem subvencovaný přístup k volbám, ale i naději na vyplacení příspěvku za odevzdaný hlas, což považují za reálné nebezpečí nepřehledného užívání státních příspěvků.

Závěrem uvádí, že stanovení hranice je důležité pro zachování důstojnosti a vážnosti voleb.

Soudce JUDr. Varvařovský svůj nesouhlas opírá o názor, že *„ve volebním zákoně je třeba ponechat určitá ustanovení, která budou garantovat vážnost volebních úmyslů subjektů, které do voleb vstupují“*. Krom toho za vhodnější způsob projednání této věci považoval

spojení s návrhem na zrušení některých ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o politických stranách.

Ve svém odlišném stanovisku soudce Holeček přivítal rozhodnutí pléna o zrušení ustanovení § 31 odst. 4, který volebním stranám ukládal povinnost složit kauci jako podmínku pro jejich účast ve volbách.

Co se však týče ustanovení § 85 věty třetí, není přesvědčen o jeho protiústavnosti, či rozporu s mezinárodními smlouvami o lidských právech, jelikož dle jeho názoru *„je účelem stanovení minimální hranice 2% odevzdaných platných hlasů jako podmínky pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů zejména zajistit vážnost, poctivost a racionalitu úmyslů politických subjektů“*. Domnívá se, že důsledkem této úpravy není ovlivněna ani ohrožena rovnost příležitostí jednotlivých volebních stran, či koalic.

Svoje stanovisko uzavírá tvrzením, že má za to, *„že zákonodárce se ani v původním ani v novelizovaném volebním zákoně v tomto směru nedopustil vybočení z ústavních mezí, jež by vyžadovalo zásah Ústavního soudu“*.

Osobně se domnívám, že Ústavní soud správně přikročil ke zrušení volebních kaucí pro jejich rozpor s Ústavou. Před požadavkem Ústavy a Listiny na volnou soutěž a rovnost podmínek pro všechny volební strany nemůže, dle mého názoru, obstát argument nákladnosti pořádání voleb. Toto finanční břemeno musí nést občané, potažmo stát, jako daň za demokracii.

V souvislosti s tím také souhlasím se zrušením věty třetí § 85 ZoV. Avšak z úplně jiného důvodu, než pro který soud napadené ustanovení zrušil. Zastávám názor, že politické strany by neměly být vůbec financovány přímo ze státního rozpočtu. Od toho mají mít své členy, kteří budou ochotni do „své“ strany investovat a tím zajišťovat její chod. Chápu, že politická organizovanost je stále ještě citlivé téma, myslím si ale, že ačkoli je stále ještě poznamenaná deformací minulého režimu, je základním kamenem demokracie.

Ohledně zvýšení prvního volebního dělitele v řadě z 1 na 1,42 při přepočtu výsledků voleb na mandáty se domnívám, že zavedení takovéto úpravy zákonodárcem bylo jasné

účelové. V propočtech Českého statistického úřadu, které jsem zmínil výše je patrný značný výkyv ve prospěch větších stran. Argument, že posílení větších stran povede ke tvorbě stabilnějších vlád je dle mého absolutně lichý. Vlády by se, dle mého, neměly v poměrném systému zastoupení tvořit silou jedné strany, ale schopností dojít kompromisu stran několika. Existencí takovýchto koaličních vlád by měla být zaručena optimální reflexe názorů voličů. Proto si myslím, že je nežádoucí a plně souhlasím se zrušením tohoto ustanovení Ústavním soudem.

Stejně tak souhlasím se zrušením zavedení většího počtu volebních obvodů se stanovením minimálního počtu mandátů. Tato úprava ve spojení s úpravou volebního dělitele je jasnou manipulací se systémem voleb ve prospěch větších stran, které povede k nepřiměřenému potlačení politických stran, které nereprezentují většinové názory ve společnosti. Souhlasím s odůvodněním Ústavního soudu a považuji za správné zrušení nové úpravy zavedené zák. č. 204/2000.

Nesouhlasím však s Ústavním soudem v otázce omezovací klauzule pro koalice volebních stran a musím se ztotožnit s disentem soudkyně JUDr. Ivany Janů.

7. Závěr

Z analyzovaných nálezů Ústavního soudu je jasně patrná konstantní snaha činit poměrný systém „poměrnějším“ důslednou ochranou malých a slabých politických stran ve volební soutěži. Tato myšlenka je, dle mého názoru, velice správná a užitečná. Je však diskutabilní způsob, jakým tak Ústavní soud činí. Ve své snaze korigovat a vyvažovat rozhodování politické většiny, která je v tu chvíli u moci a která samozřejmě ohýbá, i nepatrně, pravidla ve svůj prospěch, se domnívám, že má soud tendenci rozhodovat poněkud extenzivně.

Dobrym příkladem by mohl být první z analyzovaných nálezů, kde si soud nad rámec ústavní stížnosti dovozoval stěžovatelkou neuvedená tvrzení a fakta. Dokážu si představit, že pokud by se nejednalo o stížnost ve věci, kterou dříve, ač nepřímo, Ústavní soud řešil s pro

něj velice rozpačitým výsledkem, soud by minimálně stěžovatele vyzval k doplnění podání, pokud by ho rovnou neodmítl.

K druhému nálezu mohu říct pouze to, že je, dle mého názoru, poměrně nevyvážený. Zatímco některými otázkami se soud zabýval s důsledností, jež v některých případech vyústila až v nesrozumitelnost odůvodnění z důvodu přílišné složitosti, některými otázkami se zabýval pouze jednou či dvěma větami. Výsledek v podobě zrušení některých napadených ustanovení nicméně hodnotím veskrze pozitivně.

Otázkou nadále zůstává, zdali nedozrál čas na rekonstrukci celé volební legislativy, která dnes trpí značnou nepřehledností, která je způsobena chaotickým a nedůsledným působením zákonodárce, pro kterého je jedinou spouští při úpravách příslušné legislativy pouze krátký čas do dalších voleb.

a. Směrování volebního práva

V poslední době sílí názor, že dílčí úpravy volebních zákonů jsou nedostatečné a že je třeba připravit zákony nové, které by reflektovaly nejnovější vývoj společnosti, techniky a politického vývoje země.

Je pravdou, že po četných novelizacích je přehlednost zákonů o volbách dosti nevalná a rekonstrukce by mohla být cestou, na jejímž konci bychom se mohli dočkat srozumitelného a jasných zákonů, které by regulovaly záležitosti voleb.

Osobně bych považoval za velice přínosné, kdyby vznikl jakýsi kodex volebního práva, který by obsahoval úpravu všech voleb, a pominula by tedy značná roztržitost legislativy v tomto oboru, která činí úpravu nepřehlednou a těžko srozumitelnou.

Dalším argumentem, proč by jednotný kodex volebního práva bylo účelné schválit je fakt, že většina institutů volebního práva je společná pro všechny druhy voleb konaných na území ČR. Sjednocením úpravy by se snížily problémy s interpretací jednotlivých pojmů a celková srozumitelnost celé úpravy by se tímto krokem jistě zvýšila.

Neméně důležitým argumentem pro podporu rekodifikace je technický pokrok společnosti a zavedení projektu eGovernmentu. Patrný je také silící tlak na uzákonění distanční volby, či volby elektronickými prostředky. Již několikrát byly předloženy pozměňovací návrhy na půdě Senátu Parlamentu ČR, které by takovou volbu umožňovaly, nicméně bez pozitivní odezvy zákonodárce.

Náznaky toho, že legislativci pracují na novém komplexním pojetí volebního práva, jsou patrné i z toho, že Vládě ČR byl v roce 2011 předložen věcný návrh „Volebního zákoníku“, který si klade za cíl sjednotit jednotlivé volební zákony do jediného kodexu.

Předložený věcný záměr obsahuje úpravu voleb do Parlamentu ČR, volby do samosprávy včetně přímé volby starostů obcí. Nad to upravuje i volbu prezidenta České republiky.

Dnes je zjevné, že volba prezidenta republiky by při případném dalším postupu prací na tomto návrhu zákona byla nejspíše vyškrtuta a to z důvodu přijetí ústavního zákona č. 71/2012 Sb. ze dne 8. února 2012, který zakotvuje přímou volbu prezidenta republiky.

Otázka vytvoření nového volebního kodexu tedy zůstává i nadále otevřená a obávám se, že s blížící se volbou prezidenta republiky bude ke škodě celé věci řešena v neúnosné časové tísni, která nebude mít příznivý vliv na podobu výsledného zákona.

Seznam použité literatury

Vzhledem k tomu, že při vypracování své práce jsem zvolil postup, který vycházel zejména z porovnávání textů návrhů zákonů, ze stenografických záznamů z jednání Poslanecké sněmovny a jejích výborů, nálezů Ústavního soudu a podání jednotlivých účastníků, nemohu zde uvést přímo citovaná díla. Nicméně pro zpracování mé práce jsem čerpal teoretických znalostí z následující literatury:

Pavlíček V., a Jirásková V. in Pavlíček V. a kolektiv: Ústavní právo a státopěda, II. díl, část 1., Praha: Linde Praha, a. s. 2008, ISBN 978-80-7201-694-5

Gerloch A.: Teorie práva, 4. upr. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, ISBN 978-80-7380-023-9

Antoš M.: Principy voleb v České republice, Praha: Linde Praha, a. s. 2008, ISBN 978-80-7201-734-8

Filip J.: Základní otázky volebního práva v ČSFR, Brno: Masarykova univerzita v Brně 1992, ISBN 80-210-0406-1

Staša J. in Hendrych D. a kolektiv: Správní právo, Obecná část, 7. vydání, Praha: C. H. Beck 2009, ISBN 978-80-7400-049-2

Šimíček, V., Model přímého státního financování politických stran pod reflektorem Ústavního soudu, in Jurisprudence, 6/2005, str. 3

Pavlíček V., Požadavek zákona na volební kauci je neústavní, in Právo 19. dubna 1996

Chytilík R., Šedo J., Lebeda T., Čaloud D.: Volební systémy, Praha: Portál 2009, ISBN 978-80-7367-548-6

Seznam příloh:

Ústavní stížnost DEU

Sdělení MF ČR

Návrh na zrušení některých ustanovení volebního zákona ze dne 1. 9. 2000

Odpověď Českého statistického úřadu Ústavnímu soudu

Abstrakt