

1. Volební systém pro parlamentní a obecní volby v ČR

V rámci voleb nutno rozlišovat dva často ztotožňované pojmy, a to **pojem volebního práva a pojem volebního systému**. Pod **volebním systémem** můžeme chápat:

- **souhrn všech společenských vztahů**, které vznikají v souvislosti s přípravou, organizací a prováděním voleb a zjišťováním a kontrolou jejich výsledků (sociologický přístup);
- **souhrn všech pravidel** či sociálních norem, které regulují společenské volební vztahy bez ohledu na to, zda jde o normy právní (volební právo v objektivním smyslu), politické (např. koaliční dohody), organizační (opatření MV, orgánů obcí), morální (např. vedení volební kampaně), náboženské (tradiční volební chování některých věřících), estetické (zákonitosti působení na smysly voličů v podobě volebních šotů, plakátů, vzhledu kandidátů). V tomto případě jde o normativní přístup k volebnímu systému;
- **volební systém v úzkém smyslu slova**, tj. zejména chápat konkrétní způsob organizace a řízení voleb a zjišťování jejich výsledků. Patří sem **každý prvek volebního procesu, jehož změna se projeví buď na počtu a poměru odevzdaných hlasů nebo při stejném počtu a poměru odevzdaných hlasů na změně v rozdělení křesel ve voleném orgánu**. Těmito prvky jsou zejména:
 - a) **volební formule** (electoral formula) jako způsob, jakým se převádí či přepočítávají hlasy voličů do rozdělení mandátů mezi volební strany a jejich kandidáty (většinová, pluralitní, poměrné zastoupení);
 - b) **počet poslanců volených v jednom volebním obvodu**.¹ Zvláště rozdělují-li se mandáty přímo na úrovni obvodu, je jeho velikost často pro účel voleb významnější než samotná volební formule. Např. působení 2 - 5 mandátových volebních obvodů velmi obtížně zajišťuje proporcionalitu oproti volebním obvodům 12 - 30 mandátovým (viz nálezn. č. 64/2001 Sb.).² Navíc jde o výraznou přirozenou překážku uzavírající vstup do parlamentu menším stranám;
 - c) **celkový počet volených poslanců** a jeho vztah k počtu voličů. Menší počet volených poslanců automaticky omezuje možnost zastoupení více politických stran, linií, menšin atd. I zde se jedná o přirozenou uzavírací klauzuli. V závislosti na velikosti země se poté mění i možnosti zastoupení menšiny. V "čistém" poměrném zastoupení bez umělých uzavíracích klauzulí je při volbě 100 poslanců třeba získat přibližně 1% hlasů, bude-li voleno 500 poslanců, stačí již jen 0,2% hlasů. V závislosti na velikosti země se poté mění i možnosti zastoupení menšiny. V malých státech připadá na jednoho poslance značně menší počet voličů než ve velkých, což je dáno potřebou vytvořit průceschopný parlament, kde bude zajištěna vzájemná kontrola poslanců a vyloučeno zneužití moci jejich úzkou klikou;³

¹ Oproti pouhé volební formulaci tento znak (district magnitude) začal prosazovat Rae, D.: The Political Consequences of Electoral Laws. 2. vyd., New Haven 1971, zvl. s. 16 n. Obdobně V. Bogdanor: Electoral System. In: Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions. Oxford 1987, s. 194-195.

² Podrobně k pokusu zavést takové obvody v ČR viz Klíma, M.: Kvalita demokracie v ČR a volební inženýrství. Praha 2001, zejm. s. 123-148, který na základě analýzy důsledků novely ZVP č. 204/2000 Sb. dokazuje, že přirozená uzavírací klauzule by stoupla v průměru na 14 - 15% (umělá je jen 5%). Oproti skutečným volebním výsledkům z roku 1998 by tak ČSSD získala o 18% mandátů a druhá velká strana ODS o 17% mandátů více, naopak u malých stran by došlo k umělému poklesu zhruba o 30%. Např. ČSSD v roce 1998 potřebovala na mandát získat 26.063 hlasů a US 27.031 (poměr 1.04), zatímco podle novely č. 204/2000 Sb. by to bylo 19.096 ČSSD oproti 513.591 hlasů u Unie svobody (poměr 26.9!).

³ Klasicky tyto otázky formuloval v dopise č. 55 J. Madison. In: Listy Federalistů. Olomouc 1994, s. 302-304.

- d) **možnosti voliče vybírat si mezi kandidáty**, nikoli jen mezi politickými stranami (povahy kandidátních listin).⁴ V ČR se používají kandidátní listiny vázané (pořadí lze měnit jen v jejich rámci) a volné, kdy lze hlasy rozdělit i mezi různé kandidátní listiny;
- e) **rozsah všeobecnosti voleb**. Vyloučením určité sociální, politické či národnostní menšiny z volebního práva je proporcionalita a priori vyloučena. Totéž platí pro ztížení podmínek k faktickému uplatnění volebního práva, jako jsou složitá procedura zápisu do seznamu voličů, konání voleb v pracovní dny, vzdálenost k volební místnosti od místa bydliště atd. Taktéž zde působí ztížení podmínek pro volitelnost, požadavek složení nepřiměřené volební kauce, možnost kandidovat jen na kandidátce uznané politické strany, požadavek shromáždit na podporu kandidatury větší počet podpisů atd.;
- f) **existence umělé uzavírací klauzule** (zpravidla 3 až 5%), což postihuje zejména menšiny a nutí voliče k taktickému hlasování, nechce-li, aby jeho hlas vyšel naprázdno;
- g) **možnost vytvářet volební koalice**. Tento znak má význam pouze tam, kde existuje umělá uzavírací klauzule a dále tam (např. ČR, Slovensko, Polsko), kde je pro koalice stanoveno vyšší hranice vstup do parlamentu;
- h) **počet skrutinií a pravidla pro postup do dalších skrutinií**. Více skrutinií napomáhá zajištění větší míry proporcionality volebního výsledku;
- i) **financování účasti na volbách a pravidla volební kampaně**.

Z tohoto hlediska můžeme charakterizovat alespoň ve stručnosti základní rysy volebních systémů do Parlamentu a do zastupitelstev ÚSC. V některých znacích jsou shodné, v některých se ovšem rozcházejí.

9.2.1. Základní rysy volebního systému pro volby do Parlamentu ČR a Evropského parlamentu

Volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny je předepsán obecně v čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, který stanoví, že volby do ní se konají "*tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého práva, podle zásad poměrného zastoupení*". Pro **volby do Senátu** předepisuje čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR zčásti stejné zásady volebního práva, zčásti je však stanoví odlišně. Pokud jde o stejné zásady, viz níže body sub d), e), m), p), q) a r). Odlišnosti souvisejí s volební formulí a věkovou hranicí pro volitelnost. Další odlišnosti mohou být dány samotným faktem, že **Senát bude plnit jiné funkce než Poslanecká sněmovna**. Zde musel volební zákonodárce respektovat takové ústavní principy, jako jsou princip bikamerálního Parlamentu, princip parciální, a ne totální obnovy složení Senátu, princip Senátu jako permanentně činného orgánu a princip většinového volebního systému (některou z nejméně pěti základních variant).

Na základě zobecnění výše uvedených znaků volebního systému se tak **volební systém pro volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu** dá charakterizovat **následujícími znaky**:

- a) **všeobecnost volebního práva** bez volebních censů i možnosti soudního odnětí volebního práva. Věková hranice je 18 let pro aktivní volební právo a 21 let pro volitelnost u poslanců a 40 let u senátorů;
- b) **rovnost volebního práva** modifikovaná uzavírací klauzulí, která je jiná pro samostatně kandidující strany a hnutí na rozdíl od koalic, které se zase rozlišují podle počtu členů, kterými je koalice tvořena. U Senátu se podmínky pro zvolení kandidátů liší v tom směru,

⁴ Rovněž tento znak (ballot structure - ordinal and categorical) prosazoval D. Rae: cit. dílo, s. 126n. Nověji např. Lijphart, A.: Electoral Systems and Party Systems. Oxford 1994, s. 118-124.

že nezávislý kandidát musí navíc předložit petici s podpisy nejméně 1000 oprávněných voličů ze svého volebního obvodu;

- c) **přímost volebního práva** s možností přednostního hlasování v systému vázaných kandidátních listin u Poslanecké sněmovny;
- d) **tajnost hlasování** je stanovena jako obligatorní forma realizace volebního práva;
- e) **svoboda hlasování a výkonu volebního práva** je zaručena;
- f) **systém poměrného zastoupení** je založen na d'Hondtově formuli volebního dělitele v rámci jediného skrutinia, které se koná na úrovni volebního kraje. Pro Senát byl nakonec prosazen **dvoukolový většinový systém**;⁵
- g) **volební jednotkou** pro volby do Poslanecké sněmovny jsou **volební kraje**, které nemají přibližně stejný počet obyvatel, nýbrž se kryjí s VÚSC. Jde o uzavřené volební obvody (hlas z nich se již dále nepřenášejí). Hlasovat lze i v zahraničí. Pro Senát jsou zákonem speciálně vytvořeny zvláštní **volební obvody** s tolerancí 15% k počtu obyvatel (ne voličů), což je značná odchylka;
- h) **podmínky pro kandidování** se liší pro Poslaneckou sněmovnu a Senát. Kandidátní listiny mohou předkládat jen zaregistrované politické strany, hnutí a jejich koalice při splnění dalších podmínek (nemají pozastavenou činnost). Do Senátu mohou kandidovat i nezávislí kandidáti;
- i) podmínkou pro registraci kandidátní listiny je **zaplacení volebního příspěvku** ve výši 15.000 Kč v každém volebním kraji (na rozdíl od kauce se nevrací), ve kterém má být zaregistrována. Pro kandidáty na senátora je stanovena naopak kauce ve výši 20.000 Kč, která se při dosažení nejméně 6% hlasů vrací;
- j) **kandidátní listiny jsou vázané**, nikoli však přísně vázané. Volič může hlasovat jen pro jednu kandidátní listinu, na ní však může dát přednost nejvýše dvěma kandidátům. Při volbách do Senátu se hlasuje přímo pro jednoho kandidáta;⁶
- k) **nezvolení kandidáti** na poslance se stávají **náhradníky**. Senátoři náhradníka nemají;
- l) řízení voleb zajišťují **volební orgány**, které **jsou kombinací exekutivního a politického principu**. Řízení voleb je v rukou SVK a výkonných orgánů počínaje MV a konče starosty obcí a vlastní provádění zajišťují okrskové volební komise (dále jen „*OkrsvK*“) vytvářené *ad hoc* na paritním základě delegací kandidujících stran, hnutí a koalic a v případě nezávislých kandidátů do Senátu;
- m) pravidla **vedení volební kampaně** do Poslanecké sněmovny zajišťují rovnost kandidujících stran v přístupu do veřejnoprávních rozhlasu a televize;
- n) **náklady na volby** jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Kandidující strany si hradí své náklady samy s tím, že při zisku nejméně 1.5 % hlasů obdrží za každý pro ně odevzdaný hlas 100 Kč. Za senátní volby se náhrada neposkytuje;
- o) volby se konají ve dvou dnech, přičemž voliči jsou zapisováni do stálého **seznamu voličů** obligatorně. Pro voliče, kteří hlasují mimo místo trvalého pobytu včetně zahraničí (pro Poslaneckou sněmovnu) se vede zvláštní seznam;

⁵ Pro Senát je proto použitelná kterákoli varianta většinového systému, zatímco pro Poslaneckou sněmovnu tomu tak není. Je zde sice možný jak systém volebního kvocientu, tak volebního dělitele, popř. jednojmenného přenosného hlasování (tzv. irský), nikoli však systém automatického volebního čísla (tzv. bádenský).

⁶ Systém alternativního hlasování, který předložila KDU-ČSL (nepřesně tzv. australský systém) se neprosadil. Viz blíže Filip, J.: Ústava ČR a volební systém do sněmoven Parlamentu. ČPVP, roč. 1994, č. 2 a Parlament ČR. PS 1994. I. vol. obd. Tisk č. 1049.

- p) poslanecký **mandát má reprezentativní povahu**;
- q) **soudní přezkum voleb** je možný mimo námitkového řízení již při projednání kandidátních listin (podle SRS). Výsledek voleb možno napadnout u NSS. Rozhodnutí NSS, a dále rozhodnutí sněmovny o ověření volby poslance nebo senátora lze napadnout i u Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy ČR.

Kromě toho se v celostátním měřítku **volí do Evropského parlamentu**. Volební systém je v podstatě převzat z voleb do Poslanecké sněmovny s tou odchylkou, že volební jednotkou je území celé ČR. V zahraničí (státy EU) se sice rovněž do Evropského parlamentu volí, nikoli však stanovená kvóta poslanců za ČR. Naopak na území ČR mohou volit a být voleni občané EU z jiných členských zemí (jiné je vymezení neslučitelnosti). Seznam voličů se sestavuje pro každé volby zvlášť. Na další podstatnější odlišnosti bude upozorněno při výkladu voleb do Poslanecké sněmovny.

9.2.2. Základní rysy volebního systému pro volby do zastupitelstev ÚSC

Na rozdíl od sněmoven Parlamentu není v čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR předepsána volební formule pro volby do zastupitelstev. Rysy tohoto volebního systému jsou následující:

- a) uplatňují se základní principy demokratického volebního práva jako **všeobecnost, rovnost, přímost volebního práva, tajnost hlasování a svoboda hlasování a výkonu volebního práva**;
- b) **systém poměrného zastoupení** je založen na d'Hondtově formuli volebního dělitele v rámci jediného skrutinia, které se koná na úrovni obce (pokud není rozdělena na volební obvody) nebo kraje. V případě krajských voleb je však tato formule upravena tak, že se začíná dělit až číslem 1.42, nikoli již číslem jedna⁷;
- c) **volební jednotkou** jsou **obce**, pokud nejsou rozděleny na **obvody**. Obec je možno rozdělit na volební obvody v závislosti na počtu obyvatel (sub 9.4.1.2.). **Kraje** se na obvody nedělí. Volební obvody jsou rovněž uzavřené;
- d) **kandidátní listiny pro obce předkládají volební strany**, kterými mohou být i nezávislí kandidáti a jejich sdružení. Musí však pro svou kandidaturu získat počet podpisů v závislosti na počtu obyvatel obce (nikoli voličů). Do krajského zastupitelstva může kandidovat jen registrovaná politická strana (hnutí, koalice);
- e) **kandidátní listiny jsou pro obecní volby volné**. Volič má tolik hlasů, kolik se volí členů zastupitelstva a může je rozdělit mezi kandidáty z různých kandidátních listin. **Pro krajské volby jsou vázané** a volič může dát až čtyři přednostní hlasy;
- f) řízení voleb je stejné jako u parlamentních a evropských voleb (kombinace exekutivního a politického principu);
- g) **náklady na volby** jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Kandidující strany si hradí náklady své volební kampaně samy;
- h) nezvolení kandidáti do zastupitelstev se stávají **náhradníky**;
- i) **mandát** člena zastupitelstva má **reprezentativní povahu**;
- j) **soudní přezkum voleb** je možný mimo námitkového řízení již při projednání kandidátních listin. Stejně tak možno napadnout výsledek voleb u příslušného krajského

⁷ Pokus uplatnit tuto formuli i ve volbách do Poslanecké sněmovny (návrh poslance Z. Koudelky) v novele ZVP č. 204/2000 Sb. neuspěl, neboť příslušné ustanovení bylo zrušeno nálezem Ústavního soudu č. 64/2001 Sb.

soudu podle SŘS. Není vyloučeno ani napadení výsledku soudního přezkumu u Ústavního soudu cestou ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) nebo i písm. j).

2. Volební právo v objektivním a subjektivním smyslu

2.1. Volební právo v objektivním smyslu

Soubor všech právních norem, které upravují vztahy vznikající při přípravě, organizaci a provádění voleb, při zjišťování a kontrole jejich výsledků představují **volební právo v objektivním smyslu**.

Jádrem našeho volebního práva jsou **ústavní předpisy**, mezi které náleží především Ústava ČR (zejména čl. 1 až 6, čl. 15 až 25, čl. 33 odst. 2, čl. 35, čl. 40, čl. 63 odst. 1 písm. f/, čl. 87 odst. 1, čl. 102) a Listina (zejména čl. 2 až 4, čl. 17 až 24, čl. 36). Jejich ustanovení jsou podrobně rozvedena v soustavě volebních zákonů a řadě dalších předpisů.

K pramenům volebního práva se řadí i **mezinárodní smlouvy**, které jsou podle čl. 10 Ústavy ČR součástí právního řádu a mají přednost před zákony. Jde zejména o MPOPP (čl. 25) a o Evropskou úmluvu (čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k této Úmluvě). Dále sem náleží Úmluva o politických právech žen vyhlášená pod č. 46/1955 Sb. Podle jejího Čl. I jsou ženy oprávněné hlasovat ve všech volbách a podle Čl. II jsou volitelné do všech veřejně volených orgánů (bodies), zřízených vnitrostátním právem; v obou případech za stejných podmínek jako muži a bez jakékoli diskriminace. Obdobné závazky obsahuje čl. 7 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen (č. 62/1987 Sb.). Kromě norem hard-law mezinárodního práva mají význam i normy označované jako soft-law, které mají zpravidla povahu doporučení.⁸

Zvláštní povahu bude mít od roku 2004 pro oblast voleb i **právo ES**, jehož primární prameny jsou současně součástí mezinárodního práva (v politické oblasti zejména Maastrichská smlouva z 1992, Amsterodamská smlouva z 1995 a Niceská smlouva z 2001) a stanoví základní pravidla ve vztahu k demokratickým hodnotám členských států a závazky přistupujících států. Sekundární prameny (nařízení a směrnice) upravují i otázky postavení občanů EU z hlediska jejich účasti na volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členských státech, kde mají pobyt (Směrnice 94/80). V současnosti EU míří k přijetí tzv. evropské ústavy (Deklarace o budoucnosti EU přijatá v Laakenu 2001, kterou byl svolán Konvent k její přípravě).

Nálezy Ústavního soudu mohou být pramenem volebního práva jen, když ruší ustanovení volebního zákonodárství (nálezy č. 31/1996 Sb., č. 243/1999 Sb. a č. 64/2001 Sb.), nicméně ani další nálezy nejsou bez dopadu na úpravu volebního práva a budou mít zásadní význam nejen pro výklad, nýbrž i pro další vývoj volebního práva.⁹

Volební zákony jsou v našich podmínkách právními předpisy, které jsou výlučně zaměřeny na úpravu společenských vztahů vznikajících při volbách. Ústava ČR stanoví jen základní náležitosti volebního práva do Parlamentu. Další podmínky jeho výkonu, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu svěřuje zákonu (čl. 20), pro jehož přijetí platí ztížené podmínky, neboť musí být schválen i Senátem (čl. 40). Na rozdíl od voleb do Parlamentu Ústava ČR výslovně nepočítá se zvláštními zákony o volbách do zastupitelstev územní samosprávy,

⁸ Tak možno uvést jako příklad Všeobecnou deklaraci Valného shromáždění OSN vyhlášené rezolucí č. 2856 (XXVI) z 20. prosince 1971, podle jejíhož čl. 1 mají mít duševně postižené osoby (mentally retarded persons) až po nejvyšší stupeň proveditelnosti, stejná práva jako jiné lidské bytosti. Obdobně závěrečný dokument KEBS, který v praxi sehrál úlohu stejně významnou jako mezinárodní úmluvy.

⁹ Přehled pro období 1993 až 2002 s rozбором viz Filip, J.: Volby do Poslanecké sněmovny a judikatura Ústavního soudu. Právní zpravodaj, roč. 2002, č. 6, s. 9-11.

přesněji řečeno, nestanoví, co by takový zákon měl upravit, v praxi je to obdoba toho, co požaduje čl. 20 Ústavy ČR. **Nyní je volební problematika upravena v těchto speciálních volebních zákonech:**

- v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "ZVP");
- v zákoně č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVK“),
- v zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "VOZ")
- v zákoně č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu (dále jen „VolEvrParl“)

K volebním zákonům byla vydána řada **prováděcích předpisů**.¹⁰ Rovněž **další právní předpisy** upravují některé otázky související s naším volebním právem. Možno zde uvést JŘPS, JŘS, OZř, KZř, branný zákon, zákon o civilní službě, ObčZ, OSŘ, TrZ, zákon o hlášení a evidenci pobytu občanů a další. Uplatňuje se též řada organizačních norem (viz volební systém v normativním smyslu), např. směrnic ČSÚ.

¹⁰ MV vydalo k ZVP vyhl. č. 233/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, k ZVK vyhl. č. 152/2000 Sb., k VOZ vyhl. č. 59/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Další vyhlášky vydalo např. MF (č. 85/2002 Sb. – volební příspěvky, způsob skládání a vrácení kaucí, vyplácení příspěvku na volební náklady) a MZV (č. 351/2001 Sb. – k volbám v zahraničí).