

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Bc. Alžběta Stará

Soudní přezkum voleb do Parlamentu ČR

Diplomová práce

Olomouc 2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Soudní přezkum voleb do Parlamentu ČR vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Borohrádku dne 31. března 2014

.....

Bc. Alžběta Stará

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu své diplomové práce doc. JUDr. Michalovi Bartoňovi, Ph.D. za ochotnou pomoc, cenné připomínky a odborné vedení při zpracování diplomové práce. Dále bych chtěla poděkovat svým rodičům a příteli, kteří mě v průběhu celého studia podporovali.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1. Vývoj volebního soudnictví na našem území	9
1.1. Období 1918-1948	10
1.2. Období 1948-1989	12
1.3. Období po roce 1989	13
2. Současná právní úprava soudního přezkumu voleb	15
2.1. Ústavněprávní zakotvení soudního přezkumu voleb	16
2.2. Zákonné zakotvení soudního přezkumu voleb	17
3. Řízení před správními soudy	19
3.1. Řízení ve věcech seznamů voličů	20
3.2. Řízení ve věcech registrace	22
3.3. Řízení ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta	23
4. Řízení před Ústavním soudem	28
5. Vybrané problémy současné právní úpravy soudního přezkumu voleb do Parlamentu České republiky	33
5.1. Neplatnost voleb vs. ověření volby	35
5.2. Otázka existence/neexistence mandátu do skončení řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora	37
5.3. Otázka podání ústavní stížnosti	38
5.4. Omezený soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny	39
5.5. Otázka opakování voleb do Senátu	42
Závěr	44
Seznam použitých zdrojů	46
Shrnutí	50
Summary	50
Klíčová slova	51
Key words	51

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
JŘPS	zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
JŘS	zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
Listina	Listina základních práv a svobod
MPOPP	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
NSS	Nejvyšší správní soud
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
ÚS	Ústavní soud
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ZÚS	zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
ZVS	zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě
ZVO	zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí
ZVP	zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

Úvod

V každém demokratickém právním státě musí být zajištěn požadavek na řádné provádění voleb a s ním i požadavek na soudní přezkum voleb. Ve volbách se totiž mohou objevit určité pochybnosti o jejich regulérnosti nebo různé konflikty, a proto je třeba, aby o takových sporných otázkách rozhodoval nezávislý a nestranný orgán – soud.

Soudy tak v rámci volebního soudnictví řeší „*vztah mezi právní jistotou voličů a kandidátů co do výsledku voleb na straně jedné, a zajištěním dostatečné míry demokratické kontroly voleb na straně druhé,*“¹ přičemž svým rozhodnutím mohou významně zasáhnout do volebního procesu, příp. do samotných výsledků voleb, tedy do oblastí, ve kterých by měli mít hlavní slovo voliči.

Cílem mé diplomové práce bude zmapovat soudní přezkum voleb v České republice s důrazem na přezkum voleb do Poslanecké sněmovny a do Senátu Parlamentu České republiky.

V úvodu práce učiním stručný historický exkurz a pojednám o vývoji volebního soudnictví na našem území, v němž upozorním na určité aspekty, které ovlivňují právní úpravu této problematiky až do současnosti. Následně přiblížím konkrétní řízení před správními soudy a Ústavním soudem.

Největší pozornost zaměřím na současnou právní úpravu této problematiky, a to jak na ústavní, tak i zákonné úrovni. K tomu je třeba poznamenat, že Ústava se zmiňuje jednak o soudním přezkumu voleb a jednak o ověření volby poslance nebo senátora, přičemž jednotlivá ustanovení jsou pro přezkum voleb do Parlamentu ČR konkretizována v různých zákonech (např. zákon o volbách do Parlamentu České republiky, soudní řád správní či zákon o Ústavním soudu).

Mým hlavním cílem bude analýza této na první pohled komplikované právní úpravy, přičemž se zaměřím na nejasnosti, které vytváří, a problémy, které se v ní objevují. Následně bych se chtěla pokusit nastínit několik námětů pro zákonodárce pro případnou revizi této právní úpravy.

V práci využiji jednak metodu systémově historickou, neboť pro správný výklad současné právní úpravy je třeba rozebrat a porovnat předchozí legislativní zakotvení institutů přezkumu voleb, jednak metodu analýzy samotné současné právní úpravy českého volebního soudnictví.

¹ TOMOSZEK, Maxim. *Volební judikatura v České republice, na Slovensku a v Polsku – srovnání*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006, s. 123.

Odborné literatury, která by poskytovala ucelený pohled na problematiku soudního přezkumu voleb v České republice, není mnoho. Za upozornění nicméně stojí publikace s názvem „*Soudní přezkum voleb*“ od Pavla Molka a Vojtěcha Šimíčka, která podává souhrnný přehled o dané problematice. Pojednává mimo jiné o historickém vývoji volebního soudnictví na našem území, o úpravě volebního práva na mezinárodní a ústavní úrovni či o soudním přezkumu jednotlivých fází procesu voleb. Jediným negativem této publikace je, že se věnuje pouze řízení před správními soudy, zatímco řízení před Ústavním soudem nechává stranou.

Za zmínku rovněž stojí kapitola o soudním přezkumu výsledků voleb v knize Marka Antoše „*Principy voleb v České republice*“, ve které autor upozorňuje na některé problematické aspekty současné právní úpravy této problematiky. V závěru této knihy jsou následně nastíněny i návrhy de lege ferenda.

Velmi důležitý zdroj odborných informací o dané problematice představuje komentářová literatura. Za upozornění stojí hlavně příslušné pasáže od Jana Filipa či od Martina Dostála v komentářích k Ústavě a k zákonu o Ústavním soudu. Rovněž nelze nezmínit ani část věnující se soudnictví ve věcech volebních od Milana Podhrázkého v komentáři k soudnímu řádu správnímu, který sestavil Luboš Jemelka.

Problematice soudního přezkumu voleb je dále věnována pozornost v odborných člancích např. v Časopise pro právní vědu a praxi, v Právních rozhledech či v Právním zpravodaji. Tyto články v převážné většině navazují na nejvýznamnější nálezy Ústavního soudu, a to I. ÚS 526/98 (D. Lastovecká) a Pl. ÚS 73/04 (J. Nádvořík), komentují je a poukazují na nepřesnosti v právní úpravě soudního přezkumu voleb.

Vedle zmíněných nálezů Ústavního soudu hraje také důležitou roli již poměrně rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu a krajských soudů, která již zodpověděla některé důležité otázky.

Diplomová práce je členěna do pěti kapitol. První kapitola nejprve stručně představuje dva základní modely přezkumu voleb (tj. anglický a francouzský). Dále se zabývá vývojem přezkumu voleb od jeho vzniku na území českých zemí v rámci Rakouska-Uherska, přes vznik volebního soudu za první republiky a jeho následný faktický zánik za Protektorátu Čechy a Morava a právní zánik v roce 1946, přes úpravu přezkumu voleb v rámci socialistického Československa, až po úpravu této problematiky po roce 1989. V první kapitole je navíc na několika místech upozorněno na určité aspekty, které ovlivňují právní úpravu této problematiky až do současnosti.

Druhá kapitola se nejprve věnuje požadavku na řádné provádění voleb ve smyslu čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, jehož součástí je i požadavek na soudní přezkum voleb. Následně je v druhé kapitole přiblížena současná právní úprava českého volebního soudnictví, nejprve na ústavní úrovni a poté i na zákonné úrovni.

Třetí kapitola se podrobně zabývá řízeními před správními soudy, tj. před Nejvyšším správním soudem a krajskými soudy. V úvodu zmiňuje specifické znaky těchto řízení a poté v jednotlivých podkapitolách postupně přibližuje řízení ve věcech seznamů voličů, řízení ve věcech registrace a řízení ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta. Popis jednotlivých řízení je navíc doplněn o judikaturu, která již našla odpovědi na některé zákonem neřešené otázky.

Čtvrtá kapitola se podrobně věnuje řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora před Ústavním soudem, které je zakotveno v článku 87 odst. 1 písm. e) Ústavy a konkretizováno v zákoně o Ústavním soudu. S tímto řízením je rovněž spojeno několik otázek, přičemž ty, na které ve svých nálezech odpověděl Ústavní soud, jsou přiblíženy přímo v této kapitole.

Poslední pátá kapitola se zaměřuje na hodnocení současné právní úpravy soudního přezkumu voleb do Parlamentu ČR, na přiblížení jejích nedostatků a na navržení určitých podnětů k její případné revizi. V jednotlivých podkapitolách jsou rovněž nastíněny dosud nevyřešené problémy, které jsou s touto právní úpravou spojené, přičemž tyto problémy by podle mého názoru měly být zákonodárcem řešeny a následně i vyřešeny.

Diplomová práce je zpracována ke dni 31. března 2014.

1. Vývoj volebního soudnictví na našem území

V průběhu staletí se na evropském kontinentu vyvinuly dva základní modely přezkumu voleb – posouzení nezávislým volebním soudem (anglický model) a verifikace autonomní sněmovnou (francouzský model).² Tyto dvě historické verze sloužily jako hlavní inspirace evropského volebního soudnictví.³

Rakousko-Uhersko, jehož součástí byly i české země, zvolilo v roce 1873 vzor francouzský. Přezkum voleb a posouzení platnosti mandátů poslanců tak byly výhradně svěřeny poslanecké sněmovně Říšské rady.^{4 5}

V českých zemích posuzoval platnost voleb do českého zemského sněmu nejprve místodržitel, který zvolenému poslanci vydal tzv. volební certifikát opravňující k prozatímnímu výkonu poslaneckých práv. Následně byla volba s konečnou platností potvrzena samotným zemským sněmem.⁶

Soudům za Rakouska-Uherska chyběla v případě voleb do zákonodárných sborů základní pravomoc, a to pravomoc rozhodnout o neplatnosti voleb. K dané problematice se vyjádřil Říšský soud,⁷ když uvedl, že „rozhodování o vzniku poslaneckého mandátu přísluší pouze konkrétní sněmovně, naopak soud se při posouzení stížnosti proti volbám omezuje pouze na otázku, zda postupem nebo opatřeními administrativních úřadů byla či nebyla porušena politická práva voličů, aniž by se při tom nějak dotýkal toho, zda poslanci touto volbou zvolení mají být pokládáni za platně zvolené či nikoliv.“⁸ Nelze tak vůbec hovořit o volebním soudnictví.

Tato úprava přezkumu voleb čelila intenzivní dobové kritice, neboť výsledky posuzování platnosti mandátů sněmovnami se přizpůsobovaly přáním většiny v dané sněmovně a vedly až k vysloveným excesům.⁹ Navíc byla zohledňována i jiná hlediska než právní, tj. politická a osobní. Dokonce se objevilo několik legislativních návrhů, které volaly po zakotvení

² Podrobněji k vývoji anglického a francouzského modelu přezkumu voleb MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 19 - 20; HORA, Vladimír. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938, s. 8 a násl.

³ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 20.

⁴ Stalo se tak zákonem č. 40/1873 ř. z., volebním řádem do Říšské rady.

⁵ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 20.

⁶ Tamtéž, s. 21.

⁷ Nález Říšského soudu č. 71 ze dne 24. 4. 1881, citováno dle MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 21.

⁸ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 21.

⁹ Klasickým excesem byly tzv. chabrusové volby. Podrobněji k této problematice JOACHIM, Václav. *Podvody volební a jejich vliv na platnost voleb dle práva rakouského, německého, francouzského a anglického*. Praha, 1913; HORA, Vladimír. *Volební soudnictví*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938, citováno dle MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 22 - 23.

soudního přezkumu voleb nebo zřízení volebního soudu podle anglického vzoru, ale žádný z nich neuspěl.¹⁰

1.1. Období 1918-1948

Po vzniku samostatného Československa se hledal vhodný způsob přezkumu voleb. Na jedné straně po zkušenostech z dob Rakouska-Uherska panoval konsenzus v tom, že by volby a mandáty svých členů neměl přezkoumávat sám parlament, čímž se otevřel prostor pro vznik volebního soudnictví. Ovšem na druhou stranu bylo pro politickou reprezentaci nepřijatelné, aby byla funkce volebního soudnictví svěřena Nejvyššímu správnímu soudu a s ním i soudcům z povolání, tj. osobám bez souvislosti s politikou. Nakonec byl přijat kompromis (viz dále).¹¹

Dne 29. 2. 1920 byla Národním shromážděním vyhlášena pod čísly 121-125/1920 Sb. z. a n. skupina zákonů, která určovala základní fungování československého státu. Prvním z nich byla ústavní listina,¹² která v § 19 zakotvila vznik volebního soudnictví v Československu, když stanovila, že o platnosti voleb do poslanecké sněmovny a do senátu rozhoduje *volební soud*, přičemž podrobnosti měl upravovat samostatný zákon. Tím byl zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě, přijatý rovněž ve zmíněné skupině.

Skutečnosti, že volební soud byl zmíněn přímo v ústavní listině a zákon o volebním soudě byl přijat ve skupině určující ústavní systém Československa, svědčí o tom, že volebnímu soudnictví byl za 1. republiky přikládán velký význam.¹³

Volební soud se skládal z prezidenta, viceprezidenta, stálých referentů a dvanácti přísedících. Prezidentem a viceprezidentem byli na základě virility I. a II. prezident Nejvyššího správního soudu. Stálí referenti byli přidělováni volebnímu soudu rovněž z řad soudců tohoto soudu. Toto uspořádání (propojení s Nejvyšším správním soudem, soudci z povolání) by odpovídalo anglickému modelu přezkumu voleb nebýt výše zmíněného kompromisu, který představovalo 12 přísedících, volených poslaneckou sněmovnou.

Toto kompromisní řešení umožnilo zprostředkování vztahu mezi volebním soudem a Národním shromážděním, ale vzhledem k političnosti přísedících¹⁴ bylo podrobeno dobové

¹⁰ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 23.

¹¹ Tamtéž, s. 25.

¹² Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

¹³ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 24.

¹⁴ Tato političnost byla navíc posílena novelou č. 145/1924 Sb. z. a n., kterým se doplňuje a mění zákon o volebním soudě, která umožnila poslanecké sněmovně volit přísedící na své volební období a také vysílat k volebnímu soudu 12 náhradníků za přísedící.

kritice. Nejtypičtějším příkladem následků této političnosti byl způsob vyřešení otázky tzv. poslaneckých reversů, tj. odvolatelnosti poslance politickou stranou.¹⁵ Jiří Hoetzel k tomu poznamenal: „Čekalo se, že stranické rozpory mezi přisedícími nakonec zajistí objektivní nalézání práva. Ale nečekalo se, že určitý stranický zájem (viz spor o poslanecké reversy) stmelí všechny přisedící v jeden celek.“¹⁶

Volební soud disponoval poměrně širokou škálou působnosti, která zahrnovala nejen ústavně předpokládaný přezkum voleb do obou komor Národního shromáždění, ale i další činnosti. Působnost volebního soudu, obsažená v § 8 ZVS, stanovovala tyto činnosti:

- a) rozhodování o stížnostech proti výsledkům reklamačního řízení provedeného podle zákona č. 633/1919 Sb. z. a n., o stálých seznamech voličských,
- b) zkoumání a ověřování volby členů Národního shromáždění a župních zastupitelstev,
- c) rozhodování o stížnostech do voleb do Národního shromáždění, župních zastupitelstev, župních výborů a komisí,
- d) rozhodování o ztrátě mandátu člena Národního shromáždění nebo župního zastupitelstva z důvodů uvedených v § 13 ZVS, tj. proto, že „po volbě ztratil volitelnost, anebo přestal býti z důvodů nízkých a nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen.“

Novela ZVS zákonem č. 145/1924 Sb. z. a n. doplnila působnost volebního soudu ještě o:

- e) rozhodování o tom, zda u člena Národního shromáždění nastal případ neslučitelnosti podle zákona č. 144/1924 Sb. z. a n., o inkompatibilitě (neslučitelnosti).¹⁷

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že volební soud za 1. republiky (mimo jiné) na jedné straně na návrh rozhodoval o stížnostech do voleb do Národního shromáždění, na druhé straně z úřední povinnosti zkoumal a ověřoval volby členů Národního shromáždění.¹⁸ V předválečném Československu tak byly rozlišovány a striktně oddělovány dva instituty – neplatnost voleb a ověřování mandátu.

Prvorepublikový volební soud měl velmi silné postavení, neboť nebyl omezen na kasaci, ale sám mohl zrušit volbu poslance a vyslovit, kdo nastupuje na jeho místo, či přímo rozhodnout, že stěžovatel má být zapsán do volebního seznamu po zrušení rozhodnutí

¹⁵ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 25 - 26.

¹⁶ HOETZEL, Jiří. In HOETZEL, Jiří, WEYR, František. *Slovník veřejného práva československého sv. 5*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 344.

¹⁷ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 27.

¹⁸ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 673 - 674.

reklamační komise.¹⁹ Poslední příležitost pro uplatnění klíčových pravomocí rozhodovat o stížnostech do voleb do Národního shromáždění a ověřovat volby do Národního shromáždění měl volební soud v roce 1935, kdy se konaly poslední parlamentní volby meziválečného období. Následně byla jeho činnost ukončena nejprve fakticky a poté i právně.²⁰

V době Protektorátu Čechy a Morava byla činnost volebního soudu *fakticky* přerušena, protože v té době neprobíhaly volby. Volební soud sice stále existoval, ale fakticky nevykonával žádnou činnost.

Ke zrušení volebního soudu došlo až čl. 13 ústavního zákona č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění, který pouze konstatoval, že volební soud se zrušuje. Tím byla *právně* ukončena činnost volebního soudu.²¹

Po zrušení volebního soudu byla organizace a přezkum voleb svěřena moci výkonné (ministerstvo vnitra a národní výbory) a moci zákonodárné (ústavodárné Národní shromáždění). Stalo se tak zákonem č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění a znamenalo to dočasný konec ingerence soudní moci v přezkumu voleb.^{22 23}

1.2. Období 1948-1989

V průběhu let 1948-1989 upravovalo problematiku voleb postupně pět zákonů.²⁴ V otázce přezkumu voleb se všechny zákony shodovaly v tom, že příslušné pravomoci svěřovaly moci zákonodárné. Volební soudnictví tak bylo v tomto období téměř eliminováno. Jedinou výjimkou byl soudní přezkum v oblasti seznamu voličů, který byl znovu zakotven zákonem č. 27/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění.²⁵

Na tomto místě je třeba zmínit jednu důležitou okolnost. V systému vlády shromáždění zavedeném Ústavou ČSSR z roku 1960²⁶ se přezkum platnosti voleb a ověřování voleb

¹⁹ HOETZEL, Jiří. In HOETZEL, Jiří, WEYR, František. *Slovník veřejného práva československého sv. 5*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 344.

²⁰ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 31.

²¹ Tamtéž.

²² Soudy mohly rozhodovat pouze o trestných činech ve věcech volebních, které byly vyjmenovány v § 40 zákona č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění.

²³ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 33.

²⁴ Jednalo se o zákon č. 75/1948 Sb., o volbách do Národního shromáždění, zákon č. 27/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění, zákon č. 34/1964 Sb., o volbách do Národního shromáždění a do národních výborů, zákon č. 113/1967 Sb., o volbách do Národního shromáždění a zákon č. 44/1971 Sb., o volbách do Federálního shromáždění.

²⁵ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 33 - 35.

²⁶ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

spojily do jedné věci, ačkoli jde o věci svou právní povahou odlišné. A odtud pochází jeden ze současných problémů soudní kontroly voleb (viz kapitola č. 5).²⁷

1.3. Období po roce 1989

S obnovou demokracie v Československu v roce 1989 došlo i k obnově soudního přezkumu znovu svobodných voleb. V té době probíhaly volby jednak na úrovni federální (volby do Federálního shromáždění), jednak na úrovni národní (volby do České národní rady, resp. volby do Slovenské národní rady), což se odrazilo i v úpravě volebního soudnictví.

Možnost soudního přezkumu ve vztahu k seznamům voličů a ve vztahu k výsledkům řízení tak byla upravena v zákoně č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění, a v zákoně č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady. Zmíněná úprava byla v obou zákonech víceméně totožná.^{28 29}

Vedle námitkového řízení ohledně seznamu voličů zvolil zákonodárce cestu soudního přezkumu voleb na základě tzv. volební stížnosti. V roce 1990 byla volební stížnost proti vydání osvědčení o zvolení pojata jako předběžné soudní projednání věci, o které následně v rámci ověření volby rozhodovala sněmovna Federálního shromáždění nebo Česká národní rada, a to již s definitivní platností. V rámci tohoto řízení se nějak automaticky předpokládalo, že bude posouzena i otázka platnosti voleb.³⁰

Tato úprava byla převzata zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, a platila až do roku 2000, kdy bylo naopak zavedeno³¹ soudní rozhodování o platnosti voleb a hlasování s tím, že v jeho rámci bude automaticky řešena i otázka ověření volby, která se jinak měla zahrnout do přezkumu platnosti zvolení kandidáta.³²

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že úprava soudního přezkumu voleb prošla na našem území dlouhým vývojem, aby se nakonec ustálila v podobě soudního přezkumu klíčových složek *subjektivního* volebního práva před hlasováním (námitkové řízení ohledně zápisu v seznamu voličů, registrace kandidátních listin a kandidátů, škrtnutí kandidáta)

²⁷ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 674.

²⁸ Srov. § 11 odst. 2 zákona č. 47/1990 Sb. s § 11 odst. 2 zákona č. 54/1990 Sb. a § 47 zákona č. 47/1990 Sb. s § 47 zákona č. 54/1990 Sb.

²⁹ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 36 - 37.

³⁰ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 674.

³¹ K této změně došlo novelizací ZVP zákonem č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

³² FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 674.

a *objektivního* volebního práva po vyhlášení výsledku voleb (návrh na neplatnost volby kandidáta, na neplatnost hlasování nebo neplatnost voleb).³³

Soudní přezkum voleb původně prováděly okresní soudy, krajské soudy a Nejvyšší soud. Od 1. 1. 2003, tj. od opětovného vzniku správního soudnictví v České republice, pak jejich úkoly převzaly specializované senáty krajských soudů a Nejvyšší správní soud.

Na závěr této kapitoly je třeba ještě zmínit, že důležitým článkem ve volebním soudnictví se stal rovněž Ústavní soud, který je příslušný k rozhodování o opravném prostředku ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy.

³³ FILIP, Jan. Volby do Poslanecké sněmovny a judikatura Ústavního soudu. *Právní zpravodaj*. 2002, č. 6, s. 9.

2. Současná právní úprava soudního přezkumu voleb

V demokratickém právním státě, za který se Česká republika v čl. 1 odst. 1 své Ústavy prohlašuje, musí být zajištěn požadavek na řádné provádění voleb ve smyslu čl. 25 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. V českém překladu MPOPP z roku 1976³⁴ sice anglický výraz *genuine periodic elections* či jeho francouzská obdoba *d' elections périodiques, honnêtes* chybí, k čemuž Jan Filip dodává, že „*to není jediné ustanovení, které bylo v takových mezinárodních úmluvách za minulého režimu při překladu účelově upraveno.*“³⁵ To však nic nemění na závazku České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy), aby volby byly takto organizovány a prováděny.³⁶

Součástí požadavku na řádné provádění voleb je i zajištění právních nástrojů, které umožní, aby všechny základní složky volebního řízení mohly být přezkoumány a rovněž meritorně posouzeny nezávislým a nestranným orgánem, tj. soudem.³⁷ Dochází tak ke zdánlivému paradoxu: „*V moderních demokraciích mají právo rozhodovat o platnosti voleb soudy, tedy svou podstatou nedemokraticky konstituované orgány, jejichž legitimita je od vůle lidu odvozena jen velmi vzdáleným způsobem.*“³⁸

Ovšem v návaznosti na historické zkušenosti z dob Rakouska-Uherska, kdy měly hlavní slovo při přezkumu voleb jednotlivé sněmovny a kdy byla zohledňována politická a osobní hlediska před těmi právními, což vedlo až k vysloveným excesům, a dále na historické zkušenosti z dob 1. republiky, kdy i volební soud byl ovlivněn političností přisedících, s tímto pojetím nelze nesouhlasit.

Volby tvoří základ pro legitimní výkon moci, a proto je nezbytné, aby o možných právních konfliktech či pochybnostech o regulérnosti voleb rozhodoval nezávislý a nestranný orgán – soud. Ochrana soudní cestou včetně preventivní role judikatury je v této oblasti mnohem důležitější než kontrola samotným voleným orgánem, resp. jednotlivými politickými stranami, či než podrobná legislativa.³⁹

³⁴ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

³⁵ FILIP, Jan. Volby do Poslanecké sněmovny a judikatura Ústavního soudu. *Právní zpravodaj*. 2002, č. 6, s. 9.

³⁶ FILIP, Jan. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1126.

³⁷ Tamtéž.

³⁸ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 9.

³⁹ DOSTÁL, Martin. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 474.

V současné době je tzv. volební spravedlnost svěřena správnímu soudnictví (Nejvyšší správní soud a krajské soudy) a ústavnímu soudnictví.⁴⁰

Je třeba zdůraznit, že současná právní úprava volebního soudnictví v České republice je značně nepřehledná. Důvody, proč tomu tak je, lze spatřovat zejména v častých změnách příslušné právní úpravy, její neucelenosti až roztříštěnosti, terminologických nepřesnostech, neustálené judikatuře, ale i v neexistenci – při nejmenším v minulém století – skutečných hodnot a tradic, na které by bylo možno navazovat. Z toho všeho pak plynou mimo jiné interpretační problémy.⁴¹

2.1. Ústavněprávní zakotvení soudního přezkumu voleb

Ústava a Listina vymezují základní principy a podmínky voleb a volebního práva.⁴² Právní regulace dalších podmínek výkonu volebního práva, organizace voleb a rozsahu jejich soudního přezkumu je čl. 20 Ústavy svěřena zákonné právní úpravě, přičemž úkolem zákona je konkretizovat ústavně stanovená pravidla.

Článek 20 Ústavy hovoří o zákonu v jednotném čísle, přesto však není jeho porušením, pokud je výkon volebního práva, organizace voleb a soudní přezkum upraven ve více zákonech. Jednotné číslo na tomto místě není příkazem k přijetí jediného zákona, ale je pouze obvyklou formou ústavního zmocnění a zároveň výhrady zákona.⁴³ Tomu odpovídá i současná praxe, neboť soudní přezkum voleb je v českém právním řádu upraven částečně v jednotlivých volebních zákonech⁴⁴ a částečně v soudním řádu správním.⁴⁵

V oblasti soudní kontroly voleb je dále významný čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy, který stanoví, že Ústavní soud rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora. Ze znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že se tato kompetence týká výlučně voleb do Parlamentu ČR.⁴⁶

⁴⁰ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině – 1. díl*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 235.

⁴¹ DOSTÁL, Martin. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 474.

⁴² V Ústavě se jedná o čl. 5 a čl. 15 až 19, v Listině potom o čl. 21 až 22.

⁴³ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 180.

⁴⁴ Soudní přezkum voleb je upraven ve čtyřech zákonech, tj. v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, v zákoně č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, v zákoně č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a v zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

⁴⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴⁶ Přezkum voleb do Evropského parlamentu nebo voleb do krajských či obecních zastupitelstev u Ústavního soudu by byl možný pouze cestou přes ústavní stížnost (čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy).

Ústava tak předpokládá existenci ověřování volby, ale dál se o tom nijak nezmiňuje. Na tomto místě je však třeba učinit poznámku, že se současná úprava této otázky terminologicky odchýlila od úpravy zamýšlené v době přípravy Ústavy. V té době, v roce 1992, se počítalo s tím, že ověřování (verifikace mandátů) bude následně upraveno v jednacích řádech jednotlivých komor Parlamentu. Ovšem tyto právní předpisy⁴⁷ o ověřování již nehovoří, stanoví pouze, že jejich mandátové a imunitní výbory zejména zkoumají, zda jejich jednotliví členové byli platně zvoleni, a svá zjištění předkládají své sněmovně⁴⁸ (viz kapitola č. 4 a kapitola č. 5).⁴⁹

Nabízí se otázka, v jakém poměru je čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy k čl. 20 Ústavy, podle kterého rozsah soudního přezkumu voleb stanoví zákon. Jan Filip vyslovil názor, že prvně zmíněné ustanovení je ve vztahu k druhému „*ustanovením speciálním a možnost úpravy kompetence obyčejným zákonem nezakládá.*“ Specialita by měla také spočívat i v tom, že bude vylučovat podání ústavní stížnosti.⁵⁰

2.2. Zákonné zakotvení soudního přezkumu voleb

Soudní přezkum voleb není v České republice upraven jednotně, jak již bylo zmíněno, ale v celkem čtyřech volebních zákonech⁵¹ a následně v soudním řádu správním.⁵² Úpravu soudní ochrany práv ve věcech voleb můžeme dělit podle fází volebního procesu.

Již na počátku volebního procesu se lze domáhat soudní ochrany, a to v řízení ve věcech chyb a nedostatků v seznamech voličů podle § 88 SŘS. K návrhu je oprávněn volič v případě, že příslušný správní orgán, který seznam vede, po upozornění neodstraní chybu nebo nedostatek v seznamu.⁵³

V další fázi se lze obrátit na soud v případě nutnosti ochrany ve věcech registrace podle § 89 SŘS. Soud totiž může rozhodnout o přezkumu rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny nebo o odmítnutí přihlášky k registraci, o škrtnutí kandidáta na kandidátní listině, o provedení

⁴⁷ Konkrétně se jedná o zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

⁴⁸ Konkrétně § 45 odst. 1 písm. a) JŘPS a § 41 odst. 1 písm. a) JŘS.

⁴⁹ FILIP, Jan. In BAHÝĽOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1126 - 1127.

⁵⁰ Tamtéž, s. 1126.

⁵¹ Soudní přezkum voleb je tak upraven v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR (§ 86 až § 89), v zákoně č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu (§ 55 až § 58), v zákoně č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů (§ 52 až § 54) a v zákoně č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí (§ 59 až § 61).

⁵² Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (§ 88 až § 93).

⁵³ *Organizace a průběh voleb do PS* [online]. psp.cz, [cit. 31. března 2014]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=300>>.

registrace kandidátní listiny nebo o přihlášce k registraci. Návrh může podat kandidát nebo kandidující subjekt.⁵⁴

Dále je možné podat k soudu návrh na vydání rozhodnutí o neplatnosti hlasování, neplatnosti voleb nebo neplatnosti volby kandidáta podle § 90 SŘS. Tento návrh může podat oprávněný subjekt, pokud má za to, že byla porušena ustanovení zákona o volbách takovým způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb.

O řízeních ve věcech seznamu voličů, ve věcech registrace a ve věcech neplatnosti hlasování, voleb a volby kandidáta bude podrobněji pojednáno v kapitole č. 3.

Řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy je potom konkretizováno v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v části druhé, v hlavě druhé, v oddíle čtvrtém (§ 85 – § 91). O tomto řízení bude podrobněji pojednáno v kapitole č. 4.

⁵⁴ *Organizace a průběh voleb do PS* [online]. psp.cz, [cit. 31. března 2014]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=300>>.

3. Řízení před správními soudy

V České republice je část soudního přezkumu voleb svěřena správnímu soudnictví.⁵⁵ Je však třeba předeslat, že se nejedná o jeho zcela klasickou součást. Volební soudnictví bylo pro svou specifickou povahu zahrnuto do pravomoci správních soudů spíše než z důvodu věcné souvislosti se správním soudnictvím zřejmě s ohledem na veřejnoprávní povahu voleb a jejich soudního přezkumu a také s ohledem na důvody organizační.⁵⁶

Soudní přezkum voleb správními soudy je upraven ve čtvrtém dílu druhé hlavy třetí části soudního řádu správního (§ 88 až § 93), kde je rozlišována ochrana ve věcech seznamů voličů, ochrana ve věcech registrace a řízení o návrhu vyslovení neplatnosti voleb, hlasování či volby kandidáta. Je tak patrné, že volební soudnictví dopadá na volební proces v celé jeho šíři, tj. na všechny jeho nejpodstatnější fáze.

Správní soudy tak mohou významně zasáhnout do volebního procesu, příp. do samotných výsledků voleb, tedy do oblastí, ve kterých by měli mít hlavní slovo voliči. Je proto třeba hledat odpovídající míru zásahu soudní moci do vůle vyjádřené voliči a určit, kdy je již namístě, aby soud do průběhu či výsledků voleb zasáhl, přičemž se rozhodně nejedná o jednoduchou záležitost. Vyslovení obecného pravidla není pochopitelně možné, a proto bude vždy v konkrétním případě na soudu, „*aby zhodnotil, zda se jedná o situaci, kdy by jeho zásah do volebního procesu ve vztahu ke zjištěné vadě byl zjevně nepřiměřený anebo kdy již zjištěná vada představuje takový exces, v důsledku něhož je třeba vyslovit dokonce i neplatnost příslušných voleb.*“⁵⁷

Pro úplnost je třeba zmínit, že soudy by v těchto případech měly s ohledem na povahu volebního soudnictví a na význam voleb postupovat spíše zdrženlivě. V této souvislosti Molek a Šimíček se značnou mírou nadsázky připodobňují soudní rozhodnutí o neplatnosti voleb „*k účinkům zbraně hromadného ničení, jejíž smysl a význam spočívají nejen v tom, že tato zbraň má obrovské následky, ale především v tom, že k tak krajnímu řešení se v praxi přistupuje toliko ve zcela ojedinělých případech, jelikož následky použití této zbraně jsou obecně známy.*“⁵⁸

V případě voleb do Parlamentu ČR je k rozhodování o těchto otázkách příslušný nejen Nejvyšší správní soud, ale i krajské soudy. NSS rozhoduje v řízeních o neplatnosti voleb,

⁵⁵ Další část soudního přezkumu voleb je potom svěřena ústavnímu soudnictví (viz kapitola č. 4).

⁵⁶ PODHRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 738.

⁵⁷ Tamtéž, s. 739 - 740.

⁵⁸ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 17.

hlasování a volby kandidáta, zatímco krajské soudy rozhodují ve věcech seznamů voličů a ve věcech registrace.

Před rozbořem jednotlivých typů řízení ve správním soudnictví je třeba zmínit, že se tato řízení ve volebních věcech vyznačují řadou specifických znaků. Největší důraz je v zájmu právní jistoty kladen na rychlost rozhodnutí, proto je možné o podaných návrzích rozhodovat bez nařízení jednání, a to v zákonem přesně stanovených, relativně krátkých lhůtách.⁵⁹ Navíc proti žádnému z rozhodnutí ve volebních věcech nelze podat kasační stížnost. Dalším specifikem je i skutečnost, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.⁶⁰

3.1. Řízení ve věcech seznamů voličů

Řízení ve věcech seznamů voličů podle § 88 SŘS, které se týká především ochrany aktivního volebního práva, představuje přezkum již v přípravném stádiu voleb. Toto řízení nemusí být blíže vázáno na konkrétní volební proces směřující ke konkrétním volbám, neboť vedení stálého seznamu voličů je v podstatě permanentním úkolem příslušného obecního úřadu⁶¹ a je předpokladem pro konání jakýchkoli voleb.⁶²

Stálý seznam voličů představuje pro každé volby naprosto klíčový dokument, protože v něm jsou evidovány osoby oprávněné volit. Proto zjistí-li volič před volbami,⁶³ že do seznamu nebyl zapsán, ačkoli splňuje všechny zákonné podmínky, případně že údaje o něm uvedené (jméno, příjmení, datum narození, ulice, číslo popisné apod.) jsou chybné, má právo žádat o doplnění nebo provedení oprav.⁶⁴ Jedná se o tzv. námitkové řízení a představuje podmínku pro podání návrhu podle § 88 SŘS.

Teprve pokud obecní úřad do 48 hodin neodstraní namítané chyby a nedostatky v příslušném voličském seznamu, může se volič obrátit na krajský soud příslušný podle sídla obce, v níž obecní úřad vede seznam voličů, s návrhem na vydání rozhodnutí o provedení

⁵⁹ V případě ochrany ve věcech seznamů voličů se jedná o tři dny (§ 88 odst. 3 SŘS), ve věcech registrace o patnáct dní (§ 89 odst. 5 SŘS) a ve věcech neplatnosti voleb, hlasování, volby kandidáta o dvacet dní (§ 90 odst. 3 SŘS).

⁶⁰ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – II. díl*. Praha: Leges, 2011, s. 449.

⁶¹ Tato povinnost obecního úřadu vyplývá z § 28 ZVO a je určující i pro další volby do zastupitelských orgánů v České republice, vč. voleb do Parlamentu ČR (§5 ZVP).

⁶² PODHRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 743.

⁶³ V praxi však dochází nejčastěji k tomu, že volič zjistí případné chyby a nedostatky v seznamu až v den voleb, což de facto vylučuje z časových důvodů možnou nápravu tohoto stavu prostřednictvím řízení podle § 88 SŘS. (PODHRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 745 - 746.)

⁶⁴ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – II. díl*. Praha: Leges, 2011, s. 447.

opravy nebo doplnění seznamu.^{65 66} Podání tohoto návrhu není z logiky věci vázáno jakoukoli lhůtou.

Pro úplnost je třeba doplnit, že stálý seznam voličů není jediným voličským seznamem, který je v případě jednotlivých voleb v ČR veden. Pro volby do Parlamentu ČR existují také tzv. zvláštní seznamy, do nichž jsou zapisováni voliči pobývající v nemocnici, sanatoriu, ústavu sociální péče apod., případně voliči volící na voličský průkaz.⁶⁷

Ovšem zákon výslovně neřeší místní příslušnost soudu pro případy návrhů, jež by se týkaly chyb ve zvláštních seznamech voličů vedených zastupitelskými úřady ČR. Nejvyšší správní soud by v takovém případě aplikoval § 11 odst. 3 OSŘ ve spojení s § 64 SŘS a svým rozhodnutím by určil krajský soud, který věc projedná a rozhodne.⁶⁸

Aktivní legitimaci k podání návrhu v řízení ve věcech seznamů voličů má osoba dotčená neodstraněním chyb a nedostatků v příslušném voličském seznamu. Podle usnesení Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 A 56/2012 může být takovou osobou např. osoba zapsaná do dotčeného stálého seznamu voličů nebo i kandidující volební strana. Od tohoto usnesení je aktivní legitimace chápána o něco širěji, protože lze podat i jiné námitky než pouze proti svému nezapsání do seznamu či proti svým údajům tam uvedeným.⁶⁹

V tomto řízení rozhoduje soud bez jednání usnesením, a to do tří dnů poté, kdy návrh došel soudu.⁷⁰ V případě vyhovujícího výroku soud přímo a výslovně sám rozhodne o provedení opravy nebo doplnění seznamu voličů, přičemž ve výroku uvede konkrétní způsob.^{71 72}

⁶⁵ „Tato podmínka navazuje na jednu ze základních obecných zásad správního soudnictví plynoucí z §5, podle něhož, není-li stanoveno jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.“ (PODRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 744.)

⁶⁶ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – II. díl*. Praha: Leges, 2011, s. 447 - 448.

⁶⁷ PODRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 743.

⁶⁸ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – II. díl*. Praha: Leges, 2011, s. 448.

⁶⁹ PODRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 745.

⁷⁰ § 88 odst. 3 SŘS.

⁷¹ PODRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 745 - 746.

⁷² Judikatura k řízení ve věcech seznamů voličů viz PODRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: ASPI, 2008, s. 84 - 88; MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci volební II. *Soudní rozhledy*. 2007, č. 5, s. 169 - 173.

3.2. Řízení ve věcech registrace

Řízení ve věcech registrace podle § 89 SŘS⁷³ rovněž představuje přezkum v přípravném stádiu voleb, ale na rozdíl od předchozího řízení ve věcech seznamů voličů se týká ochrany pasivního volebního práva a navíc je již vázáno na konkrétní volby.

Smyslem tohoto soudního přezkumu je napravit případné nezákonnosti ve fázi podávání kandidátních listin a přihlášek k registraci a „zamezit tak (v nejzazším případě) případnému zneužití právních nástrojů volebního práva způsobem spočívajícím v nepřipuštní „politické konkurence“ do volebního boje, případně naopak v umožnění kandidování subjektu, který pro to nesplnil zákonné předpoklady.“⁷⁴

Ochrana ve věcech registrace spočívá ve třech základních subtypech tohoto řízení. Soudní ochrany se mohou dožadovat kandidující subjekty, pokud správní orgán pověřený registrací kandidátních listin a přihlášek k registraci tento dokument odmítl zaregistrovat (1)⁷⁵ anebo vyškrtnl kandidáta uvedeného na kandidátní listině (2).⁷⁶ Dále se mohou ti, kdo podali kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, domáhat vydání rozhodnutí o zrušení již provedené registrace jiné kandidátní listiny nebo přihlášky k registraci (3).^{77 78}

V případě voleb do Poslanecké sněmovny lze uplatnit všechny tři subtypy řízení, zatímco v případě voleb do Senátu pouze dva, protože u nich nedochází ke škrtnutí kandidáta a tudíž ani k přezkumu v této věci.

V jednotlivých odstavcích § 89 SŘS jsou podrobně vyjmenováni ti, kdo jsou oprávněni k podání návrhu v řízeních ve věcech registrace. Taková úprava působí poněkud komplikovaně.⁷⁹ Podle Molka a Šimíčka přísluší aktivní legitimace v případě návrhů podle § 89 odst. 2 a odst. 4 SŘS tomu, „kdo má právo podat kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci,“ tj. nikoli tedy vždy samotnému kandidátovi, ale tomu, kdo jeho kandidaturu navrhl. V případě řízení podle § 89 odst. 3 SŘS je dle jejich názoru aktivně legitimovaným nejen ten subjekt, který byl oprávněn podat kandidátní listinu, ale i ten, kdo z ní byl

⁷³ Jedná se o zcela samostatné řízení. Nejvyšší správní soud k tomu ve svém usnesení sp. zn. Vol 11/2004 poznamenal, že v rámci řízení ve věcech neplatnosti voleb a hlasování podle § 90 SŘS nelze s úspěchem brojit proti vadám v registraci přihlášky kandidáta, neboť k tomu slouží samostatné řízení týkající se ochrany ve věcech registrace.

⁷⁴ PODHRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 748.

⁷⁵ § 89 odst. 2 SŘS.

⁷⁶ § 89 odst. 3 SŘS.

⁷⁷ § 89 odst. 4 SŘS.

⁷⁸ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – II. díl*. Praha: Leges, 2011, s. 448.

⁷⁹ SŘS navíc zavádí legislativní zkratku politická strana, která má však jiný obsah než legislativní zkratka volební strana uvedená v té samé souvislosti v ZVO, což působí zbytečnou nepřehlednost a nekompatibilitu těchto jinak provázaných právních předpisů. (VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 227.)

vyškrtnut.⁸⁰ Lhůta k podání návrhu k soudu činí dva dny od doručení příslušného rozhodnutí o registraci.⁸¹

K rozhodnutí ve věcech registrace ve volbách do obou komor Parlamentu jsou povolány příslušné krajské soudy.⁸² Soud rozhoduje usnesením, a to do patnácti dnů poté, kdy návrh došel soudu. Ovšem v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny se lhůta pro rozhodnutí zkracuje na pět dní.⁸³ Navíc je třeba podotknout, že v tomto řízení je možné nařídít jednání, což představuje rozdíl proti předchozímu řízení ve věcech seznamů voličů, kde je vždy rozhodováno bez jednání.

Rozhodnutí soudu u odmítnutí kandidátní listiny, příp. přihlášky k registraci, spočívá v tom, že se zruší rozhodnutí o odmítnutí a zároveň se registračnímu orgánu uloží, aby byla registrace provedena. Takto provedená registrace již pak nemůže být předmětem dalšího návrhu ve smyslu § 89 SŘS, tzn. nepředpokládá se opakování registračního řízení, ale pouze naplnění rozhodnutí soudu. V případě rozhodování o škrtnutí kandidáta postupuje soud analogicky – zruší rozhodnutí o škrtnutí a uloží registračnímu orgánu povinnost ponechat tohoto kandidáta na kandidátní listině. Pokud jde o návrh v případě, kdy došlo k registraci kandidátní listiny či přihlášky k registraci, soud rozhodne o zrušení rozhodnutí o registraci a zároveň vysloví, že kandidátní listina nebo přihláška k registraci se odmítá.^{84 85}

3.3. Řízení ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta

Zatímco ochranu ve věcech seznamů voličů (§ 88 SŘS) a ochranu ve věcech registrace (§ 89 SŘS) lze v rámci volebního soudnictví označit za ochranu předběžnou, řízení ve věcech neplatnosti voleb, hlasování či volby kandidáta představuje ochranu následnou. Řízení podle § 90 SŘS se totiž týká voleb, které se již uskutečnily.

V tomto řízení⁸⁶ má soud pravomoc vyslovit neplatnost voleb (hlasování, volby kandidáta), a to v době, kdy jsou již známy volební výsledky a kdy je projevena vůle voličů.

⁸⁰ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 276.

⁸¹ § 86 ZVP.

⁸² § 88 odst. 1 ZVP.

⁸³ § 89 odst. 5 SŘS.

⁸⁴ VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 229.

⁸⁵ Judikatura k řízení ve věcech registrace viz PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: ASPI, 2008, s. 88 - 95; MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci volební. *Soudní rozhledy*. 2005, č. 5, s. 165 – 168; MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci volební II. *Soudní rozhledy*. 2007, č. 5, s. 169 - 173.

⁸⁶ Jedná se o zcela samostatné řízení, v jehož rámci nelze přezkoumávat chyby nebo nedostatky ve voličských seznamech (srov. usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 540/02), anebo brojit proti vadám v registraci (srov. usnesení NSS sp. zn. Vol 11/2004).

Takový zásah soudu lze tedy považovat za jednoznačně nejvýznamnější ze všech možných soudních zásahů do průběhu voleb.⁸⁷

V rámci tohoto řízení jsou soudy povolány k rozhodování o neplatnosti voleb nebo o neplatnosti hlasování anebo o neplatnosti volby kandidáta. Ovšem obsah těchto tří odlišných kategorií, jejich vzájemný vztah a okruh případů, na které dopadají, není ze zákona zcela zřejmý.⁸⁸

ZVP hovoří o tom, že navrhovatel může podat návrh na neplatnost voleb, „*má-li za to, že byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb,*“⁸⁹ a mutatis mutandis v případě neplatnosti hlasování a neplatnosti volby kandidáta.^{90 91} Pro podání návrhu ve všech třech kategoriích je tak rozhodující pouze to, že došlo k porušení ZVP způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb/hlasování/volby kandidáta. ZVP ale nedává odpověď na otázku, jaké příklady způsobu porušení by podle zákonodárce měly pod jednotlivé kategorie spadat.

Řešení nepřináší ani důvodová zpráva k ZVP, která pouze suše konstatuje, že se „*jedná o veškeré případy porušení tohoto zákona, kterým mohlo být narušeno řádné provedení voleb, a tím i výsledky voleb nebo hlasování.*“⁹² Vymezení hranic mezi jednotlivými kategoriemi je tak ponecháno judikatuře či doktríně, přičemž jejich závěry budou přiblíženy v následujících odstavcích.

Pojem *volby* zahrnuje podle Krajského soudu v Praze⁹³ celý komplex činností prováděných v souvislosti s volbami (tj. od vyhlášení voleb přes volební kampaň a vlastní hlasování až po sečtení hlasů a oznámení výsledků voleb). V případě návrhu na neplatnost voleb jsou tak namítány nejzávažnější vady. Marek Antoš v této souvislosti zmiňuje např. podstatné omezení volné soutěže politických sil či závažné vady ve volební kampani.⁹⁴

Institut neplatnosti voleb by měl být používán pouze v případech, kdy k odstranění závad nestačí prohlásit za neplatné hlasování nebo volbu kandidáta.⁹⁵ Rozhodnutí soudu o neplatnosti voleb totiž vyvolá opakování voleb jako celku, příp. opakování volební kampaně a

⁸⁷ PODHRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 758.

⁸⁸ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 159.

⁸⁹ § 87 odst. 4 ZVP.

⁹⁰ § 87 odst. 3 a § 87 odst. 5 ZVP.

⁹¹ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 159.

⁹² Důvodová zpráva k ZVP, tisk č. 585, Poslanecká sněmovna, 3. volební období, s. 84, citováno dle ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 159.

⁹³ Usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 50 A 22/2012, citováno dle PODHRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 761.

⁹⁴ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 161.

⁹⁵ Tamtéž, s. 160 - 161.

navazujícího hlasování, aby měl volič možnost učinit si nový názor a znovu zformulovat svou vůli.⁹⁶ Jedná se tak o vůbec nejvýraznější zásah do volebního procesu.

Pojem *hlasování* představuje vnější projev vůle voličů provedený vhozením hlasovacích lístků do volební urny.⁹⁷ Návrhem na neplatnost hlasování tak mohou být namítány vady, ke kterým došlo v době, kdy voliči odevzdávají své hlasovací lístky. Mezi takové vady patří např. hlasování neoprávněných osob či naopak nepřipuštění oprávněných voličů, nedodržení zásad hlasování, chybná úprava volebních obálek či volební agitace v objektu, v němž je umístěna volební místnost, a v jeho bezprostředním okolí.⁹⁸

Je však třeba zmínit, že Marek Antoš nastínil i jinou možnost výkladu institutu neplatnosti hlasování, podle něhož by mohl být použit na všechny případy vad, které lze napravit prostým opakováním hlasování, a nikoliv opakováním celých voleb.⁹⁹ Tímto výkladem lze dojít k závěru, že návrhem na neplatnost hlasování je možné brojit i proti vadám, které vznikly mimo fázi hlasování.

Rozhodnutím o neplatnosti hlasování soud vyvolá opakování hlasování, tj. opakovaný projev vůle voličů ve volebních místnostech, přičemž není nutné opakovat volební kampaň, popř. další samostatné postupy volebního procesu předcházející samotnému hlasování.¹⁰⁰ Na první pohled je tak patrné, že se na rozdíl od předchozího případu jedná o výrazně menší zásah do volebního procesu.

Pojmem *volba kandidáta* se rozumí přidělení mandátu konkrétnímu kandidátovi na základě projevené vůle voličů. Návrhem na neplatnost volby kandidáta lze reagovat na případy, kdy porušení zákona ovlivnilo pouze zvolení konkrétní osoby. Typicky se může jednat o osobní charakteristiky kandidáta (nesplnění podmínek volitelnosti) nebo vady ve volební kampani, pokud v jejich důsledku mohlo dojít k posunům v preferenčních hlasech voličů a tím i ke zvolení dotčeného kandidáta na úkor jiného.¹⁰¹

V tomto řízení tak může soud svým rozhodnutím konstatovat, že určitá osoba mandát nezískala, a současně může vyhlásit za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen.¹⁰²

⁹⁶ Usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 50 A 22/2012, citováno dle PODHRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 761.

⁹⁷ Tamtéž.

⁹⁸ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 160.

⁹⁹ Tamtéž.

¹⁰⁰ Usnesení Krajského soudu v Praze sp. zn. 50 A 22/2012, citováno dle PODHRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 761.

¹⁰¹ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 161.

¹⁰² § 90 odst. 4 SŘS. Pro úplnost je třeba dodat, že toto ustanovení bylo do SŘS začleněno až novelou, provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Předchozí právní úprava počítala s tím, že v případě vyslovení neplatnosti volby kandidáta nastupuje náhradník ze stejné kandidátní listiny. Toto řešení bylo možné pouze v případě voleb

Pro posuzování důvodnosti návrhů na neplatnost volby, hlasování či volby kandidáta Nejvyšší správní soud ve svém usnesení¹⁰³ zformuloval *algorithmus soudního přezkumu voleb*. Jedná se o univerzální postup použitelný a používaný v rámci soudního přezkumu všech typů voleb.¹⁰⁴

Přezkumný algoritmus spočívá v hledání odpovědi na tři otázky, a to, zda došlo k porušení některých ustanovení volebního zákona, zda existuje přímý vztah mezi touto protizákonností a napadeným výsledkem voleb a zda dosahuje uvedená protizákonnost takové zásadní intenzity, že ve svých důsledcích výrazně zpochybňuje daný výsledek voleb (tzv. „zatemnění“ volebních výsledků). Pokud lze na všechny tři otázky odpovědět kladně, soud vysloví neplatnost voleb, neplatnost hlasování nebo neplatnost volby kandidáta.¹⁰⁵

V této souvislosti nelze nezmínit *koncept relativní protiprávnosti*, který spočívá v tom, že se při zkoumání platnosti voleb nelze zcela bezvýhradně omezovat pouze na porušení „tohoto“ zákona (tj. konkrétního volebního zákona v případě určitých voleb).¹⁰⁶ Ve vztahu k volbám do Poslanecké sněmovny Nejvyšší správní soud uvedl: „*Výklad ustanovení § 87 odst. 5 ZVP není možno provést tak, že kompetence soudu přezkoumávat platnost volby kandidáta je omezena výhradně na porušení tohoto zákona. Soud by tak nemohl vůbec zohlednit porušení právních předpisů jiných, k němuž by došlo v konečném důsledku třeba i ve výrazně větší míře, což by zcela negovalo smysl soudního přezkumu.*“¹⁰⁷ Dále dodal: „*Soud je proto oprávněn v rámci svojí kompetence hodnotit též tvrzené porušení jiných právních předpisů než výhradně shora uvedeného zákona, a to v těch případech, kdy se z obsahového hlediska jedná o právní předpisy vážící se na volební proces, pokud tyto případy z hlediska závažnosti dosahují ústavní intenzity, příp. se jedná o případy přímé aplikace ústavních norem bez jejich konkretizace v předpisech jednoduchého práva (tzv. relevantní protiprávnost).*“¹⁰⁸

Pro případné rozhodnutí o neplatnosti voleb, hlasování či volby kandidáta jsou též podstatné závěry, které ve svém nálezu¹⁰⁹ vyslovil Ústavní soud, podle něhož „*pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení platí vyvratitelná domněnka, že*

do Poslanecké sněmovny, nikoli v případě voleb do Senátu, a proto bylo některými autory kritizováno. Srov. MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 303 - 304.

¹⁰³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, sp. zn. Vol 6/2004.

¹⁰⁴ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 294.

¹⁰⁵ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – II. díl*. Praha: Leges, 2011, s. 449.

¹⁰⁶ PODHRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 762.

¹⁰⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. Vol 36/2006.

¹⁰⁸ Tamtéž.

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá.“¹¹⁰

Naše volební soudnictví podle téhož nálezu Ústavního soudu nezná *absolutní vady volebního řízení*, tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb, hlasování nebo volby kandidáta. Proto je třeba všechny možné vady a pochybení v tomto smyslu považovat za relativní a jejich význam poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek hlasování, popř. na výsledek volby konkrétního kandidáta, a to podle principu proporcionality.

K rozhodování o návrzích podle § 90 SŘS v případě voleb do obou komor Parlamentu ČR je příslušný Nejvyšší správní soud.¹¹¹ Soud rozhoduje usnesením, a to do dvaceti dnů poté, kdy návrh došel soudu, přičemž jednání není třeba nařizovat.^{112 113}

Na závěr je třeba učinit poznámku že, zatímco v případě voleb do Senátu je možné domáhat se vyslovení všech tří druhů neplatnosti, v případě voleb do Poslanecké sněmovny pouze jednoho druhu, a to neplatnosti volby kandidáta.¹¹⁴ Tato odlišnost v úpravě voleb do Parlamentu ČR není zákonodárcem nijak vyjasněna ani v ZVP ani v důvodové zprávě k němu. Zároveň s sebou ale přináší několik nejasností, o nichž bude pojednáno v poslední kapitole této práce.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

¹¹¹ § 88 odst. 2 ZVP.

¹¹² § 90 odst. 3 SŘS.

¹¹³ Judikatura k řízení ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta viz PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: ASPI, 2008, s. 95 - 138; MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci volební. *Soudní rozhledy*. 2005, č. 5, s. 165 - 168; MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci volební II. *Soudní rozhledy*. 2007, č. 5, s. 169 - 173.

¹¹⁴ Srov. § 87 odst. 1 ZVP a § 87 odst. 2 ZVP.

4. Řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud představuje důležitý článek českého volebního soudnictví, když je podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy příslušný k rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora.¹¹⁵ Ústavní soud tak plní funkci volebního soudu, ovšem je nutné zdůraznit, že tak činí pouze v případě voleb do Parlamentu ČR.

Je však třeba předeslat, že Ústavou zmíněný pojem *ověření volby* není v českém právním řádu dále upraven. Tato zdánlivá maličkost vede k jednomu z hlavních problémů současného soudního přezkumu voleb v České republice, kterým je nedostatečné rozlišování dvou odlišných institutů – ověřování voleb a přezkumu platnosti voleb. O tom, jak k tomu došlo a jaké to má důsledky, bude podrobněji pojednáno v následující kapitole.

Pojem ověření volby není blíže vymezen ani v ZÚS, který se o něm zmiňuje na několika místech. Jeho ustanovení § 85 odst. 1 stanoví, že opravný prostředek proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy je oprávněn podat:

- a) poslanec, senátor, případně volební strana,¹¹⁶ za níž poslanec nebo senátor kandidoval, proti rozhodnutí, že nebyl platně zvolen,
- b) ten, jehož volební stížnosti podle volebního zákona bylo vyhověno, proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu nebo jejího orgánu o ověření platnosti volby poslance nebo senátora.

Je tedy na místě položit si otázku, proti čemu opravný prostředek směřuje. Samotný Ústavní soud k tomu ve svém nálezu¹¹⁷ uvedl, že „*současná hmotněprávní i procesněprávní úprava je nejasná, neboť není zcela jednoznačně určeno, proti čemu má opravný prostředek směřovat.*“ Zároveň doplnil, že čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy a § 85 ZÚS „*odpovídají právnímu stavu v době, kdy byly tyto právní předpisy přijímány.*“

Pro vyřešení položené otázky je tak třeba učinit stručný historický exkurz do období vzniku samostatné České republiky. V té době rozhodoval o volební stížnosti Nejvyšší soud České republiky, přičemž rozhodoval formou usnesení, ve kterém bylo obsaženo jeho stanovisko. Toto stanovisko byl povinen zaslat České národní radě.¹¹⁸ Její mandátový a

¹¹⁵ Řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora je konkretizováno v ustanoveních § 85 až § 91 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹¹⁶ K pojmu volební strana je třeba připomenout, že tento pojem zná vedle ZÚS také ZVO, ale nezná ho ZVP a na něj navazující SŘS, přičemž SŘS používá jiný pojem, a to pojem politická strana. Tím je způsobena zbytečná nepřehlednost a nekompatibilita těchto právních předpisů.

¹¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

¹¹⁸ § 47 zákona č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady.

imunitní výbor i na základě tohoto stanoviska zkoumal, zda jednotliví poslanci České národní rady byli platně zvoleni.¹¹⁹ Následně na návrh mandátového a imunitního výboru ověřila platnost volby poslanců Česká národní rada.¹²⁰

Navíc je třeba upozornit na skutečnost, že Česká národní rada nebyla stanoviskem Nejvyššího soudu České republiky vázána.¹²¹ Proto Ústava posílila pozici stěžovatele možnostmi obrátit se na Ústavní soud,¹²² přičemž opravný prostředek měl směřovat proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu ČR o ověření volby jejího člena.

Na rozdíl od toho současná právní úprava zásadním způsobem posílila roli soudního přezkumu voleb. Nejde již o stanovisko obsažené v usnesení, nýbrž o usnesení Nejvyššího správního soudu, kterým je rozhodováno ve věci samé o neplatnosti voleb, hlasování nebo volby kandidáta.¹²³ Proto se od něho nemůže příslušná komora odchýlit.

Mandátový a imunitní výbor příslušné sněmovny Parlamentu ČR má potom na základě zápisu Státní volební komise, a případně i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o výsledku voleb povinnost zkoumat platnost zvolení. Svá zjištění následně předkládá Poslanecké sněmovně, resp. Senátu.¹²⁴

Jednací řády obou komor Parlamentu ČR ale v současnosti neřeší, kdo, jakým způsobem, v jakém rozsahu a za jakých okolností volbu poslance či senátora ověřuje, jak to v době svého vzniku předpokládala Ústava. To v praxi vede k tomu, že komory Parlamentu ČR pouze berou na vědomí zprávu svých mandátových a imunitních výborů,¹²⁵ tzn. neověřují platnost volby svých členů. Přitom ověřování volby ryze formálně (tedy vzhledem k jazykovému vyjádření) neprovádí svým rozhodnutím ani Nejvyšší správní soud, ani Státní volební komise, či jiný orgán.¹²⁶

Na výše položenou otázku, proti čemu opravný prostředek směřuje, se tak nabízejí tři odpovědi – proti usnesení Nejvyššího správního soudu (1) nebo proti usnesení příslušné komory Parlamentu ČR (2) nebo proti oběma těmito usnesením (3). Přičemž správná je poslední možnost. Toto procesní pravidlo dotvořil sám Ústavní soud, když akceptoval postup

¹¹⁹ § 40 odst. 1 písm. a) zákona č. 35/1989 Sb., o jednacím řádu České národní rady

¹²⁰ Čl. 113 odst. 2 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

¹²¹ Stanovisko Nejvyššího soudu však bylo fakticky považováno za závazné. Srov. např. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/98. (DOSTÁL, Martin. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 476.)

¹²² DOSTÁL, Martin. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 476.

¹²³ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

¹²⁴ § 45 odst. 1 písm. a) JŘPS a § 41 odst. 1 písm. a) JŘS.

¹²⁵ V případech, které byly řešeny Ústavním soudem pod sp. zn. I. ÚS 526/98 a sp. zn. Pl. ÚS 73/04, nerozhodoval Senát tak, že neověřuje volbu dotčeného senátora, ale pouze vzal na vědomí zprávu mandátového a imunitního výboru, v níž se konstatuje, že volba nemohla být ověřena s ohledem na rozhodnutí soudu.

¹²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

navrhovatele, který podal opravný prostředek proti usnesení NSS a ve vztahu k usnesení Senátu tento opravný prostředek doplnil.¹²⁷

Jan Filip k tomuto řešení uvedl: „*Nelze nic namítat proti tomu, že [opravný prostředek] bude směřovat proti oběma rozhodnutím, pod kterými se skrývá to, co bylo v roce 1992 chápáno jako rozhodnutí o ověření volby. Zde by již problémy vznikat nemusely.*“¹²⁸

Ústavní soud sice zatím neřešil případ, kdy by nebyla napadena současně rozhodnutí NSS a rozhodnutí příslušné komory, ovšem není zcela vyloučena situace, ve které by nedošlo k soudnímu řízení před NSS a zároveň by o neplatnosti svých nově zvolených členů rozhodla pouze příslušná komora Parlamentu ČR. V takovém případě by bylo rovněž možné obrátit se s opravným prostředkem na Ústavní soud.¹²⁹

Řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle § 85 ZÚS představuje dvě formy řízení, v první lze napadnout záporné rozhodnutí (platnost volby není uznána), ve druhé kladné rozhodnutí (platnost volby je uznána).¹³⁰

Navíc je patrné, že se rozhoduje o dvou samostatných hmotněprávních situacích a zároveň i motivacích. V prvním případě je motivací ochrana pasivního volebního práva poslance nebo senátora, ve druhém případě se pak domáhá spravedlnosti ten, kdo má aktivní volební právo.¹³¹

Procesní lhůta k podání tohoto opravného prostředku činí 10 dnů ode dne, kdy bylo osobě oprávněně podat opravný prostředek oznámeno rozhodnutí,¹³² které je podle ZÚS možné napadnout. Ovšem nejasná a nejednotná právní úprava vyvolává další otázku, zda tato lhůta plyne již od rozhodnutí NSS nebo až od usnesení příslušné komory Parlamentu ČR, s čímž souvisí otázka včasnosti podání opravného prostředku.¹³³

Jak již bylo zmíněno výše, v praxi dochází k tomu, že Ústavní soud obdrží opravný prostředek nejdříve proti usnesení NSS a poté ještě další proti usnesení komory Parlamentu ČR, kterým se bere usnesení Nejvyššího správního soudu na vědomí. Souhlasím s tím, že opravný prostředek směřuje proti oběma rozhodnutím. Zároveň se ale domnívám, že by bylo

¹²⁷ Stalo se tak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04, čímž navázal na svůj právní názor v nálezu I. ÚS 526/98.

¹²⁸ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 671.

¹²⁹ FILIP, Jan. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1127.

¹³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. In SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 709.

¹³¹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině – 1. díl*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 679.

¹³² § 85 odst. 2 ZÚS.

¹³³ DOSTÁL, Martin. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 479.

vhodnější, aby ZÚS přímo stanovil, od kdy plyne procesní lhůta k podání opravného prostředku, přičemž se přiklání k tomu, aby to bylo až od usnesení příslušné komory Parlamentu ČR.

Ústavní soud z důvodu zvláštní důležitosti a výjimečnosti tohoto řízení koná vždy ústní jednání.¹³⁴ Tím je vyloučeno, aby se od ústního jednání upustilo, a to i v případě, kdy by s tím účastníci řízení souhlasili. To přispívá k zajištění demokratické kontroly voleb i ve stádiu jejich soudního přezkumu před Ústavním soudem.¹³⁵

Rovněž je třeba zmínit, že v současnosti je v tomto řízení dána kompetence pléna Ústavního soudu, které si rozhodování v tomto řízení vyhradilo pro sebe sdělením č. 14/2004 Sb., a to včetně odmítání návrhů v těchto věcech. Před tímto sdělením příslušelo rozhodování v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora podle § 11 odst. 2 a § 15 odst. 1 ZÚS senátu Ústavního soudu.^{136 137}

Účastníky řízení jsou navrhovatel a orgán, který přijal rozhodnutí, že poslanec nebo senátor byl nebo nebyl platně zvolen.¹³⁸ Tímto orgánem bude vždy příslušná komora, zastoupená svým předsedou, a většinou i Nejvyšší správní soud.¹³⁹

Vedlejší účastníci jsou určeni § 88 ZÚS. Je ale třeba připomenout, že v řízení vedeném pod sp. zn. I. ÚS 526/98 došlo k obejití tohoto kogentního ustanovení ZÚS tím, že byla za vedlejšího účastníka označena i politická strana, která byla účastníkem předcházejícího řízení před Nejvyšším soudem, když iniciovala řízení návrhem směřujícím proti zvolení senátorky. Tento postup byl v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 73/04 podroben kritice. Ústavní soud k tomu uvedl, „že okruh účastníků řízení před Nejvyšším správním soudem je odlišný od okruhu osob oprávněných podat opravný prostředek.“¹⁴⁰ Ovšem je nutné dodat, že se v této souvislosti ozývají i kritické hlasy.¹⁴¹

¹³⁴ § 86 ZÚS.

¹³⁵ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 682.

¹³⁶ Zatímco ve věci senátorky Dagmar Lastovecké (sp. zn. I. ÚS 526/98) rozhodoval senát ÚS, tak ve věci senátora Jana Nádvořníka (sp. zn. Pl. ÚS 73/04) již rozhodovalo plénum ÚS.

¹³⁷ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 671.

¹³⁸ Srov. § 85 ZÚS a § 88 ZÚS.

¹³⁹ Nejvyšší správní soud nebude účastníkem řízení v případě, když sám o dané věci nerozhodoval, tj. v případě, kdy sněmovna „neověřila“ mandát, který nebyl zpochybněn před NSS.

¹⁴⁰ V řízení před Nejvyšším správním soudem jsou účastníky řízení navrhovatel, příslušný volební orgán a ten, jehož volba byla napadena. Osobami oprávněnými podat opravný prostředek jsou navrhovatel v řízení před NSS, ten, jehož volba byla napadena (jinak též poslanec, senátor), a konečně i volební strana, za niž kandidoval. (Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.)

¹⁴¹ Srov. ŠIMÍČEK, Vojtěch. Volební nález Ústavního soudu. *Právní rozhledy*. 2005, č. 10, s. 359 - 364; GERLOCH, Aleš, TRYZNA, Jan, WINTR, Jan. Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 889 - 898.

Předmětem řízení je tedy pouze problematika platnosti voleb (obsazení mandátů) nikoli ústavnosti jejich právní úpravy.¹⁴² Přičemž Ústavní soud rozhoduje ve věci samé, tj. zda byl nebo nebyl poslanec nebo senátor zvolen, a jeho rozhodnutí nahrazuje všechna rozhodnutí ve věci dosud vydaná.¹⁴³ Věc se proto na principu kasace nevrací zpět k Nejvyššímu správnímu soudu, nýbrž je s konečnou platností rozhodnuta Ústavním soudem samotným. Ten v podstatě plní roli volebního soudu, když se řídí i obyčejnými zákony.¹⁴⁴

Na závěr této kapitoly je třeba zmínit, že řízení podle § 85 ZÚS jsou velmi vzácná. Jedinými případy, kterými se Ústavní soud dosud zabýval, byly případy senátorky Dagmar Lastovecké¹⁴⁵ a senátora Jana Nádvorníka.¹⁴⁶ V obou případech se jednalo o řízení podle § 85 odst. 1 písm. a) ZÚS.

Oproti tomu řízení podle § 85 odst. 1 písm. b) zatím před Ústavním soudem vedeno nebylo a s největší pravděpodobností ani nebude. Toto řízení totiž reaguje na situaci, kdy se příslušná komora Parlamentu ČR neztotožní s usnesením Nejvyššího správního soudu, přičemž tato situace, jak již bylo zmíněno výše, nepřipadá v úvahu.¹⁴⁷

¹⁴² FILIP, Jan. In BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1129.

¹⁴³ § 91 ZÚS.

¹⁴⁴ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 671.

¹⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98. Podrobněji k tomuto nálezu FILIP, Jan. Poznámky k nálezu Ústavního soudu ve věci ověření mandátu D. Lastovecké. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1999, č. 1, s. 2 - 11; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona - návrhy de lege ferenda. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1999, č. 1, s. 11 - 21; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Soudní přezkum voleb podle článku 87 odst. 1 písm. e) Ústavy ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1999, č. 2, s. 119 - 125.

¹⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04. Podrobněji k tomuto nálezu FILIP, Jan. Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. *Právní zpravodaj*. 2005, č. 6, s. 1, 3 - 5; FILIP, Jan. Volební judikatura 2006 – podnět k vývoji volebního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2006, č. 2, s. 140 - 148; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Volební nález Ústavního soudu. *Právní rozhledy*. 2005, č. 10, s. 359 - 364.

¹⁴⁷ Srov. DOSTÁL, Martin. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 478; FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 678.

5. Vybrané problémy současné právní úpravy soudního přezkumu voleb do Parlamentu České republiky

V předchozích kapitolách této práce bylo pojednáno o vývoji volebního soudnictví na našem území, o současné právní úpravě soudního přezkumu voleb a o konkrétních řízeních ve věcech voleb do Parlamentu ČR ve správním a ústavním soudnictví. V těchto kapitolách bylo průběžně upozorňováno na určité nejasnosti a problémy českého volebního soudnictví. Některé z nich již byly vyřešeny, přičemž tato řešení byla přiblížena v předchozím textu, ale některé z nich na vyřešení stále čekají.

Obecně lze shrnout, že současná právní úprava přezkumu voleb v České republice je značně nepřehledná a problematická. Důvody, proč tomu tak je, lze spatřovat zejména v častých změnách příslušné právní úpravy, její neucelenosti až roztříštěnosti, terminologických nepřesnostech, ale i v neexistenci – při nejmenším v minulém století – skutečných hodnot a tradic, na které by bylo možno navazovat.¹⁴⁸

Problémy spočívají hlavně v překonané a nepřesné ústavní úpravě a její špatné provázanosti s pozdější úpravou v jednotlivých volebních zákonech, soudním řádu správním a v jednacích řádech sněmoven.¹⁴⁹ Zatímco u čl. 20 Ústavy problém nevzniká, u čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy, podle kterého Ústavní soud rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, není zřejmé, co se skrývá pod pojmem ověření volby (viz kapitola č. 4). S tím souvisí i již výše zmíněný problém nedostatečného rozlišování mezi dvěma svou podstatou odlišnými instituty, tj. mezi neplatností voleb a ověřováním volby.

Za problematickou a zcela zvláštní lze označit i skutečnost, že rozhodování v otázce ověření volby je svěřeno celkem třem orgánům (NSS, příslušná komora Parlamentu ČR, ÚS), ačkoli obvykle se uplatňuje rozhodování jedním orgánem (parlament nebo volební soud), příp. dvěma orgány (nejdříve však parlament, příp. jeho zvláštní orgán, který pouze ověřuje, a teprve poté soud).¹⁵⁰

Další problémy se vyskytují i v zákoně o Ústavním soudu (např. otázka, proti čemu má opravný prostředek v řízení podle § 85 ZÚS směřovat) nebo v zákoně o volbách do

¹⁴⁸ DOSTÁL, Martin. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 474.

¹⁴⁹ FILIP, Jan. Volební judikatura 2006 – podnět k vývoji volebního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2006, č. 2, s. 141.

¹⁵⁰ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 13.

Parlamentu ČR (např. rozdílná právní úprava soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny a voleb do Senátu).

Na jednu stranu je třeba poznamenat, že judikatura ÚS, NSS, příp. krajských soudů již poskytla odpovědi na celou řadu otázek týkajících se českého volebního soudnictví, které mohou sloužit jako vodítko nejen pro budoucí rozhodovací činnost soudů, ale také pro jednání všech aktérů budoucích voleb.¹⁵¹

Na druhou stranu ale Ústavní soud sám poukázal¹⁵² na některé nedostatky právní úpravy volebního soudnictví, ze kterých Jan Filip sestavil následující přehled legislativních námětů:

- a) *„právní úprava volební kampaně,*
- b) *znovu promyslet dohled nad průběhem voleb,*
- c) *zvážit zavedení zvláštního urychleného řízení ve volebních věcech,*
- d) *právní úprava speciálních volebních přestupků,*
- e) *vyjasnění povahy institutu ověřování voleb a jeho možného procesněprávního a hmotněprávního vymezení ve vztahu k přezkumu platnosti voleb,*
- f) *zjednodušení soustavy orgánů, které by měly v těchto otázkách rozhodovat,*
- g) *vymezení kompetence rozhodovat ve volebních věcech s konečnou platností,*
- h) *vymezení důvodů pro zrušení výsledku voleb,*
- i) *vymezení stadia, od kterého se má volební řízení opakovat,*
- j) *vymezení okamžiku pro vyhlášení opakovaných voleb prezidentem republiky.*¹⁵³

Je nutné dodat, že tento obsáhlý přehled se dotýká více či méně všech fází volebního procesu, což naznačuje, že české volební soudnictví by podle Ústavního soudu potřebovalo zcela zásadní revizi. Obdobné názory je možné najít i v odborné literatuře.¹⁵⁴

K zásadní revizi této problematiky prozatím zákonodárce nepřistoupil, ale učinil alespoň určité dílčí změny. Novelou č. 303/2011 Sb. byl změněn soudní řád správní a tím došlo ke změně vymezení účastníků řízení a ke změně rozhodování soudu v řízení podle § 90 SŘS.

Provedená novela zjednodušila vymezení okruhu účastníků, jimiž u řízení týkajícího se neplatnosti voleb a neplatnosti hlasování již není ten, jehož volba byla napadena, ale subjekt,

¹⁵¹ MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci volební II. *Soudní rozhledy*. 2007, č. 5, s. 169 - 173.

¹⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

¹⁵³ FILIP, Jan. Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. *Právní zpravodaj*. 2005, č. 6, s. 1, 3 - 5.

¹⁵⁴ Srov. DOSTÁL, Martin. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 474; FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 674; GERLOCH, Aleš, TRYZNA, Jan, WINTR, Jan. Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 898.

na jehož kandidátní listině kandidát byl.¹⁵⁵ Předchozí úprava se jevila jako velmi neúčelná a nepraktická a byla podrobena kritice.¹⁵⁶

Provedená novela dále umožnila soudům v řízení o neplatnosti volby kandidáta vyhlásit za zvoleného toho, kdo byl řádně zvolen. Předchozí úprava toto řešení neumožňovala, a proto byla rovněž častým terčem kritiky.¹⁵⁷

Z uvedeného je patrné, že zákonodárce reaguje na kritické připomínky týkající se právní úpravy volebního soudnictví, což je jistě pozitivní jev. Ovšem je nutné dodat, že reaguje poměrně pomalu a pouze na některé podněty.

V následujících podkapitolách bude pojednáno o dalších nejasnostech a problémech současné právní úpravy soudního přezkumu voleb v České republice, které by podle mého názoru měly být zákonodárcem řešeny a následně i vyřešeny.

5.1. Neplatnost voleb vs. ověření volby

Jedním z hlavních problémů současné právní úpravy soudního přezkumu voleb je, jak jsem již výše zmínila, nedostatečné rozlišování mezi neplatností voleb a ověřením volby. Nebylo tomu tak ale vždy.

V předválečném Československu se jednalo o dva naprosto odlišné instituty, když volební soud jednak na návrh rozhodoval o stížnostech ohledně voleb do Národního shromáždění a jednak z úřední povinnosti zkoumal a ověřoval volby členů Národního shromáždění. Po zrušení volebního soudu v roce 1946 přešly tyto kompetence na Ústavodárné národní shromáždění, v roce 1948 se rozdvojily mezi předsednictvo (platnost voleb) a Národní shromáždění (ověřování). Ovšem Ústava ČSSR z roku 1960 spojila přezkum platnosti a ověřování voleb do jedné věci a tak se následně hovořilo již jen o ověřování voleb příslušným zastupitelským sborem.¹⁵⁸

V roce 1990 byla volební stížnost proti vydání osvědčení o zvolení pojata jako předběžné projednání věci před Nejvyšším soudem, jehož výsledkem bylo stanovisko, o němž pak v rámci ověření volby definitivně rozhodlo Federální shromáždění, resp. Česká národní rada. V rámci tohoto řízení se nějak automaticky předpokládalo, že bude posouzena i otázka

¹⁵⁵ PODHRÁZKÝ, Milan. In JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 763.

¹⁵⁶ Srov. MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 285 - 292.

¹⁵⁷ Srov. MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 304; ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 169 - 172.

¹⁵⁸ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 673 - 674.

platnosti voleb. V roce 2000 se naopak zavedlo soudní rozhodování o platnosti voleb a hlasování s tím, že v jeho rámci bude automaticky řešena i otázka ověření volby, která se jinak měla zahrnout do přezkumu platnosti zvolení kandidáta.¹⁵⁹

Z výše uvedeného je zřejmé, že v současnosti jsou oba instituty smíšeny do jednoho a nejsou tak mezi nimi zohledňovány rozdíly. V případě *neplatnosti voleb* by se mělo rozhodovat pouze na návrh a výsledkem by měl být individuální právní akt, u kterého by platila zásada *rei iudicatae*. Zatímco v případě *ověření volby* by se mělo rozhodovat z úřední povinnosti a mělo by se jednat o veřejnoprávní osvědčení výsledku rozhodnutí voličů, které platí, pokud se neprokáže opak,¹⁶⁰ přičemž v tomto případě by mělo být možné nové rozhodnutí na základě obnovy řízení.¹⁶¹

Na tomto místě je třeba zopakovat, že Jan Filip v přehledu legislativních námětů zmínil i vyjasnění povahy institutu ověřování voleb a jeho možného procesněprávního a hmotněprávního vymezení ve vztahu k přezkumu platnosti voleb a dále zjednodušení soustavy orgánů, které by měly v těchto otázkách rozhodovat.¹⁶² Domnívám se, že zákonodárce by se měl těmito návrhy zabývat v první řadě, pokud by jeho záměrem byla celková revize soudního přezkumu voleb.

Dle mého názoru by bylo vhodné, aby se opět začalo rozlišovat mezi těmito instituty, aby se opět jednalo o dvě různá a právně odlišná rozhodnutí a stejně tak by se lišila právní řízení, která jim předcházela.¹⁶³

Při té příležitosti by bylo praktické přehodnotit systém, kterému je svěřeno rozhodování v této otázce. Současný systém, ve kterém je možné, aby bylo rozhodováno nejprve Nejvyšším správním soudem, následně příslušnou sněmovnou Parlamentu ČR a na závěr ještě Ústavním soudem, je zbytečně složitý.

Existuje několik možností řešení – může rozhodovat sněmovna a její rozhodnutí bude přezkoumávat Ústavní soud, nebo Nejvyšší správní soud. Dále může rozhodovat pouze

¹⁵⁹ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 674.

¹⁶⁰ Ověření volby poslance nebo senátora by mělo spočívat pouze v tom, zda jsou splněny všechny podmínky volitelnosti.

¹⁶¹ MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006, s. 12 - 13.

¹⁶² FILIP, Jan. Volební judikatura 2006 – podnět k vývoji volebního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2006, č. 2, s. 141.

¹⁶³ FILIP, Jan. Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. *Právní zpravodaj*. 2005, č. 6, s. 1, 3 - 5.

Ústavní soud, nebo pouze Nejvyšší správní soud, přičemž sněmovny již nebudou mít možnost vstupovat do rozhodování.^{164 165}

Osobně se přikláním k tomu, aby o ověření volby rozhodovala příslušná sněmovna a následně Ústavní soud, zatímco o neplatnosti voleb a tím i o neplatnosti hlasování a neplatnosti volby kandidáta rozhodoval Nejvyšší správní soud.

5.2. Otázka existence/neexistence mandátu do skončení řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora

Další spornou otázkou je problém existence či naopak neexistence mandátu poslance nebo senátora do té doby, než se ve věci definitivně rozhodne.¹⁶⁶ Terminologie ZÚS totiž vyvolává řadu interpretačních problémů.

Podle § 85 odst. 1 písm. a) ZÚS má právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora mj. poslanec nebo senátor, což svědčí o tom, že mandát vzniká. Ovšem podle § 89 ZÚS je vyloučen odkladný účinek rozhodnutí o neplatnosti volby, což svědčí naopak o tom, že mandát poslance nebo senátora nevzniká. V takovém případě by měl podávat opravný prostředek zvolený kandidát, o jehož „nevzniklý“ mandát se jedná, nikoli poslanec nebo senátor.¹⁶⁷

Z toho je patrné, že platný právní stav nenabízí zcela uspokojivé řešení (mandát vůbec nevznikl; vznikl, ale nebyl ověřen; nebyl ověřen a nelze jej do rozhodnutí o opravném prostředku vykonávat).¹⁶⁸ Opět je třeba konstatovat, že je potřebná změna současné právní úpravy, aby došlo k vyjasnění této problematiky.

Pro doplnění je třeba odpovědět i na otázku, jaké účinky by vyvolalo rozhodnutí, že volby nebyly platné – zda účinky *ex nunc* (tj. mandát sice vznikl, po určitou dobu trval, ale

¹⁶⁴ Podrobněji k rozdílům mezi rozhodováním správních a ústavních soudů ve volebních otázkách viz TOMOSZEK, Maxim. *Volební judikatura v České republice, na Slovensku a v Polsku – srovnání*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006, s. 129.

¹⁶⁵ FILIP, Jan. Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. *Právní zpravodaj*. 2005, č. 6, s. 1, 3 - 5.

¹⁶⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona - návrhy de lege ferenda. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1999, č. 1, s. 20.

¹⁶⁷ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 677.

¹⁶⁸ Tamtéž, s. 678.

příslušným rozhodnutím zanikl) nebo naopak účinky *ex tunc* (tj. mandát vůbec nevznikl a de iure proto vůbec ani neexistoval)?¹⁶⁹

Vojtěch Šimíček se vyslovil pro druhou možnost, když k tomu uvedl, že soud by případným rozhodnutím pouze konstatoval, že poslanec (senátor) buď byl, nebo nebyl platně zvolen, nikoli že k určitému dni zanikl již existující mandát poslance nebo senátora. Navíc čl. 25 Ústavy mezi výčtem důvodů zániku mandátu poslance nebo senátora neuvádí rozhodnutí soudu.¹⁷⁰

Případné soudní rozhodnutí o neplatnosti volby by znamenalo, že určitá osoba, která se považovala za poslance nebo senátora, by musela vrátit příslušné odměny, pokud by to povaha věci připouštěla. Takové rozhodnutí by ale nepředstavovalo důvod pro to, aby byla jakýmkoliv způsobem zpochybňována rozhodnutí zastupitelských orgánů, na nichž se (v dobré víře) podíleli i poslanci nebo senátoři, o kterých by prohlašovalo, že nebyli platně zvoleni a že tedy ani jejich mandát vůbec nevznikl.¹⁷¹

5.3. Otázka podání ústavní stížnosti

Další spornou otázkou, kterou je třeba vyřešit, je, zda je možné po uplynutí desetidenní lhůty k podání opravného prostředku ve věci ověření volby poslance nebo senátora brojit ústavní stížností proti usnesení NSS, popř. příslušné sněmovny. Jinými slovy řečeno, dohánět ústavní stížností něco, co bylo zameškáno.

Vyjdeme-li z toho, že poměrně krátká desetidenní lhůta k podání opravného prostředku „*vyplývá z potřeby zajištění právní jistoty, neboť možnost zpochybňovat výsledky voleb i po relativně dlouhé době po jejich konání by měla jednak negativní dopad na právo zvolených kandidátů na nerušený výkon mandátu, ale také by snižovala význam projevu vůle voličů učiněného ve volbách,*“¹⁷² tak dojdeme k odmítavé odpovědi. Proti usnesení Nejvyššího správního soudu a příslušné sněmovny tedy není možné podat ústavní stížnost ve lhůtě dvou měsíců.

Řízení o opravném prostředku představuje speciální úpravu, která použití ústavní stížnosti vylučuje.¹⁷³ Proto by mělo platit, že jakkoli označený návrh, který splňuje podmínky § 85

¹⁶⁹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Soudní přezkum voleb podle článku 87 odst. 1 písm. e) Ústavy ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1999, č. 2, s. 120.

¹⁷⁰ Tamtéž, s. 123.

¹⁷¹ Tamtéž, s. 124.

¹⁷² TOMOSZEK, Maxim. *Volební judikatura v České republice, na Slovensku a v Polsku – srovnání*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006, s. 124.

¹⁷³ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2007, sp. zn. III. ÚS 38/07.

odst. 1 ZÚS bude automaticky odmítnut, jestliže směřuje proti rozhodnutí o ověření voleb do sněmovny Parlamentu ČR a byl podán po lhůtě 10 dnů ve vztahu k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a v téže lhůtě ve vztahu k rozhodnutí příslušné sněmovny. K tomu je třeba dodat, že pokud návrh nesměřuje proti rozhodnutí NSS, mohl by být jako ústavní stížnost posouzen (např. usnesení ÚS sp. zn. III. ÚS 38/07), byť s minimální šancí na úspěch.¹⁷⁴

Doposud podané takové ústavní stížnosti byly odmítnuty. Není ovšem jasné, co by si Ústavní soud a zejména Nejvyšší správní soud počaly, kdyby jim bylo třeba vyhovět. Tuto otázku nechal Ústavní soud otevřenou.¹⁷⁵

5.4. Omezený soudní přezkum voleb do Poslanecké sněmovny

Na následující problém již bylo upozorněno v kapitole pojednávající o řízeních před správními soudy, konkrétně o řízení ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta. Tento problém spočívá v tom, že ZVP odlišuje podání návrhu v tomto řízení, a to podle toho, zda se jedná o volby do Poslanecké sněmovny nebo o volby do Senátu.

Podle § 87 odst. 1 ZVP se může každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována, domáhat ochrany u soudu podáním návrhu na neplatnost volby kandidáta.

Zatímco podle § 87 odst. 2 ZVP se může každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl senátor volen, každá politická strana, politické hnutí, koalice nebo nezávislý kandidát, jejichž přihláška k registraci ve volebním obvodu byla pro volby do Senátu zaregistrována, domáhat ochrany u soudu podáním návrhu na neplatnost hlasování, neplatnost voleb nebo neplatnost volby.

Z uvedeného plyne, že v případě voleb do Poslanecké sněmovny se lze domáhat pouze vyslovení neplatnosti volby kandidáta, zatímco v případě voleb do Senátu je možné vyslovení všech tří druhů neplatnosti. Ovšem zákonodárce nevysvětlil, jaký má toto rozlišování smysl. V důvodově zprávě k ZVP je pouze konstatováno, že „*možnost domáhat se ochrany soudu po provedených volbách se navrhuje upravit samostatně pro Poslaneckou sněmovnu a pro Senát.*“¹⁷⁶ Otázka, proč tomu tak je, tedy zůstala nezodpovězena.

¹⁷⁴ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 672 - 673.

¹⁷⁵ Tamtéž, s. 673.

¹⁷⁶ Důvodová zpráva k ZVP, tisk č. 585, Poslanecká sněmovna, 3. volební období, s. 84, citováno dle ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 163.

Problematiku rozdílného přístupu k otázce neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta tak musel začít řešit Nejvyšší správní soud, a to po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006, tj. po prvních volbách do této komory Parlamentu ČR od ustanovení NSS v roce 2003. Cílem návrhů, které v této souvislosti obdržel, bylo fakticky spíše zpochybnění voleb či hlasování jako celku, než vyslovení neplatnosti volby kandidáta, příp. více kandidátů.¹⁷⁷ Rozpor konkrétních návrhů se zákonnou úpravou tak byl více než zřejmý.

Jeden z návrhů označil rozdíl v zákonné úpravě přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny a do Senátu dokonce za protiústavní, když mj. zmínil: „*je totiž zřejmé, že při volbách může docházet k porušování politických práv občanů i účastníků volební soutěže a je tak třeba, aby existoval nezávislý orgán, který by v případě porušení demokratických principů byl oprávněn vyslovit neplatnost voleb jako takových. Navrhovatel tak považuje § 87 volebního zákona za rozporný s čl. 36 Listiny základních práv a svobod a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud uvážil nezbytnost postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, § 48 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a věc předložil Ústavnímu soudu.*“¹⁷⁸ K tomu NSS uvedl, že takový postup by byl na místě, pokud by právní úprava soudního přezkumu byla vyloučena nebo byla nedostatečná. To však podle jeho mínění není tento případ.¹⁷⁹

Podle NSS lze totiž ustanovení § 87 odst. 1 ZVP vyložit i tak, že umožňuje soudní přezkum v plném rozsahu, neboť dovodil, že za určité situace lze podáním návrhu na neplatnost volby kandidátů dosáhnout obdobného výsledku jako v případě podání návrhu na neplatnost voleb.

NSS dospěl k závěru, že za určitých skutkových okolností by mohl být úspěšným i návrh na vyslovení neplatnosti volby všech kandidátů (tj. zvolených kandidátů i jejich náhradníků). To by znamenalo, že náprava by mohla být uskutečněna *tzv. zneplatněním voleb*, protože v určitých případech rozhodně jako náprava nestačí nahrazení zvolených kandidátů jejich náhradníky.¹⁸⁰

¹⁷⁷ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 164.

¹⁷⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. Vol 66/2006.

¹⁷⁹ K tomu je třeba namítnout, že podle Jana Filipa je sporné, zda by NSS mohl přerušit řízení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a postoupit návrh na zrušení části zákona, který by považoval za neústavní, protože právní úprava přezkumu voleb s touto možností nepočítá. (FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 673.)

¹⁸⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. Vol 66/2006.

Takovéto řešení nastíněné Nejvyšším správním soudem by bylo možné považovat za přijatelné,¹⁸¹ pokud by bylo umožněno všem aktivně legitimovaným subjektům, vyjmenovaným v § 87 odst. 1 ZVP. Ovšem není tomu tak.

NSS v jiném svém usnesení uvedl: „*Protože politické strany mohou kandidovat v rámci celého státu (tzn. ve všech 14 krajích), je nutno dovodit, že jsou oprávněny zpochybnit volbu všech kandidátů.*“¹⁸² Proto návrh, který by mohl vést až k výše zmíněnému zneplatnění voleb, může podat pouze politická strana, politické hnutí nebo koalice, která kandidovala ve všech 14 volebních krajích.

Ovšem je třeba zdůraznit, že politické subjekty, které nezaregistrovaly své kandidátní listiny ve všech volebních krajích,¹⁸³ nemají podle současné právní úpravy možnost napadnout platnost voleb tímto způsobem.¹⁸⁴ Tyto politické subjekty jsou tak neodůvodněně znevýhodněny oproti subjektům, které podaly své kandidátní listiny na celém území ČR, čímž dochází k ohrožení volné soutěže politických stran a tím i k rozporu s čl. 5 Ústavy.

Občan rovněž nemůže za žádných okolností dosáhnout zneplatnění celých voleb, protože má právo podat předmětný návrh „*jen ve vztahu ke kandidátům, zvoleným ve volebním kraji tam, kde mohl vykonat svoje aktivní volební právo.*“¹⁸⁵

V této souvislosti je třeba zmínit velice zajímavou otázku, kterou nastínil Jan Filip, a to, „*jak by NSS postupoval, kdyby se dalo dohromady 14 voličů z jednotlivých volebních krajů, kteří by napadli zvolení všech kandidátů vždy jen ve svém volebním kraji, jinak by však svou argumentaci opřeli o naprosto stejné důvody.*“¹⁸⁶ NSS by mohl dané návrhy posoudit jednotlivě, anebo by je mohl spojit a postupovat obdobně, jako kdyby jej podala politická strana, zastoupená ve všech volebních krajích. Ovšem lze se jen dohadovat, kterou z možností by NSS zvolil.

Dalším problémem spojeným s návrhem podaným občanem¹⁸⁷ je důsledek případného vyslovení neplatnosti zvolení kandidáta, příp. kandidátů v kraji. Opakování voleb jen v rámci jednoho volebního kraje není totiž možné, jednak s touto možností nepočítá zákon a jednak je

¹⁸¹ Zůstává však otázkou (téměř filozofického charakteru), zda napadení volby každého jednotlivého kandidáta je srovnatelné s napadením voleb jako takových. (FILIP, Jan. Volební judikatura 2006 – podnět k vývoji volebního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2006, č. 2, s. 143.)

¹⁸² Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 5/2006.

¹⁸³ Takovými subjekty bývají např. regionálně založené strany, které se na voliče obracejí pouze na určitém území.

¹⁸⁴ Podrobněji k této problematice ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 166.

¹⁸⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 5/2006.

¹⁸⁶ FILIP, Jan. Volební judikatura 2006 – podnět k vývoji volebního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2006, č. 2, s. 143.

¹⁸⁷ Stejný problém je spojen i s návrhem podaným politickou stranou, politickým hnutím či koalici, které nezaregistrovaly své kandidátní listiny ve všech 14 volebních krajích.

vyloučena konstrukcí volebního systému – počty mandátů přidělených jednotlivým volebním krajům se stanovují až podle vzájemného poměru platných hlasů, které v nich voliči odevzdali, uzavírací klauzule pro vstup do skrutinia je určena jako 5 % z celostátního počtu platných hlasů apod.^{188 189}

V tomto případě je tedy jediným přijatelným řešením úspěšného volebního návrhu vyslovení neplatnosti volby konkrétního kandidáta (kandidátů) a jeho nahrazení náhradníkem (náhradníky) ze stejné kandidátní listiny.¹⁹⁰ Ovšem toto řešení připadá v úvahu pouze tam, kde je důvodem neplatnosti závada týkající se konkrétního kandidáta, nikoliv celé kandidátní listiny. Je tak zřejmé, že soudu chybí nástroj k nápravě, pokud občan poukáže na jakékoliv jiné porušení zákona, které není uvedeným postupem řešitelné.¹⁹¹

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že úprava soudního přezkumu voleb do Poslanecké sněmovny v 87 odst. 1 ZVP vykazuje řadu nepřesností a chyb. Navíc lze pochybovat o její konformitě s Ústavou a Listinou. Je sice pravda, že čl. 20 Ústavy umožňuje zákonodárci stanovit rozsah soudního přezkumu, avšak nemůže jít o takovou úpravu, která nositelům aktivního volebního práva, jimiž jsou občané, znemožní domáhat se účinného přezkumu výsledků voleb, který jim garantuje čl. 4 Ústavy a čl. 36 Listiny.¹⁹²

Tento nepříznivý stav by bylo vhodné odstranit změnou právní úpravy soudního přezkumu voleb, a to tak, že by i v případě voleb do Poslanecké sněmovny bylo voličům i všem kandidujícím subjektům bez rozdílu umožněno obrátit se na soud s návrhem na neplatnost voleb, neplatnost hlasování i neplatnost volby kandidáta.¹⁹³

5.5. Otázka opakování voleb do Senátu

Další nejasnosti se váží na situaci po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o neplatnosti volby senátora. V takovém případě by se měly konat dodatečné volby. Ovšem podle zákona není zcela jasné, kdy by měly být tyto volby vypsány a zda by bylo nutné opakovat obě kola voleb do Senátu.

Podle § 33 odst. 1 písm. m) JŘS má předseda Senátu povinnost sdělit prezidentovi a ministrovi vnitra, že je třeba vyhlásit opakované volby, příp. hlasování. To znamená, že po usnesení NSS a po usnesení Senátu by měl prezident začít jednat. Tento výklad plyne pouze z

¹⁸⁸ Srov. názor NSS, vyjádřený v jeho usnesení sp. zn. Vol 5/2006.

¹⁸⁹ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 165.

¹⁹⁰ Srov. § 53 odst. 2 ZVP.

¹⁹¹ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 165.

¹⁹² Tamtéž, s. 167.

¹⁹³ Tamtéž, s. 176.

JŘS, neboť ZVP k JŘS nepřihlíží a váže opakované volby a opakované hlasování přímo na soudní rozhodnutí.¹⁹⁴ To znamená, že prezident by měl začít jednat již po usnesení NSS.

V každém případě prezident vyhláší volby v situaci, kdy ještě nepadlo rozhodnutí Ústavního soudu o opravném prostředku.¹⁹⁵ Ústavní soud proto v případě vyhovění návrhu na zrušení usnesení NSS a usnesení Senátu rovněž konstatuje, že rozhodnutí prezidenta o vyhlášení opakovaných voleb pozbývá platnosti.¹⁹⁶

Domnívám se, že by bylo vhodné, aby zákonodárce uvedl v soulad úpravu v ZVP a JŘS a tím by jasně stanovil, kdy má prezident vyhlásit opakované volby, přičemž bych se přikláběla k tomu, aby tyto volby byly vyhlášeny až po konečném rozhodnutí, tj. po rozhodnutí Ústavního soudu.

Zákon nedává odpověď ani na otázku, zda by se v případě zneplatnění voleb do Senátu musela nutně konat obě kola těchto voleb nebo zda by za určitých okolností stačilo pouze kolo druhé.

Vojtěch Šimíček zastává názor, že v určitých případech¹⁹⁷ by bylo přípustné opakovat pouze druhé kolo senátních voleb, přičemž zmiňuje dva důvody, proč by tomu tak mělo být. „V první řadě je nutno respektovat určitou fázovitost volebního procesu, kdy by se měl volební proces vrátit vždy pouze tam, kde by došlo k určitému pochybení, nikoliv až na jeho samotný počátek, pokud to samozřejmě povaha věci nevyklučuje. Za druhé by opakováním celých voleb byli nedůvodně zvýhodněni všichni neúspěšní kandidáti z kola prvního, kteří by tak bez jakéhokoliv přičinění dostali „druhou šanci“, a naopak by byli neopodstatněně znevýhodněni dva nejúspěšnější kandidáti, kteří férovým způsobem postoupili do druhého kola.“¹⁹⁸

S tímto řešením i s důvody, které ho podporují, lze dle mého názoru souhlasit, ale bylo by jistě zajímavé, jak by byla taková situace vyřešena v praxi.

¹⁹⁴ § 79 odst. 2 a § 79 odst. 4 ZVP.

¹⁹⁵ Je zajímavé, že zatímco Senát volbu neověřuje a čeká na rozhodnutí Ústavního soudu, prezident již rozhoduje, ačkoli o zvolení ještě není definitivně rozhodnuto.

¹⁹⁶ FILIP, Jan. In FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 679.

¹⁹⁷ Jednalo by se o případy, ve kterých by neexistovala důvodná pochybnost o regulérnosti prvního kola.

¹⁹⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Soudní přezkum voleb podle článku 87 odst. 1 písm. e) Ústavy ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1999, č. 2, s. 124.

Závěr

V předložené diplomové práci s názvem „Soudní přezkum voleb do Parlamentu ČR“ jsem se nejprve zabývala vývojem volebního soudnictví na našem území, přičemž jsem upozornila na určité aspekty (např. spojení dvou odlišných pojmů – neplatnosti voleb a ověřování volby), které ovlivňují právní úpravu této problematiky až do současnosti.

Následně jsem se věnovala současné právní úpravě volebního soudnictví v České republice. Zmínila jsem jednak ústavní zakotvení (čl. 20 a čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy) a jednak zákonné zakotvení (volební zákony a soudní řád správní).

V práci jsem rovněž vymezila jednotlivá řízení před správními soudy, kdy jsem podrobně přiblížila řízení ve věcech seznamů voličů, řízení ve věcech registrace a řízení ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta. Obdobně jsem postupovala i ohledně řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora před Ústavním soudem.

V rámci popisu jednotlivých řízení jsem za pomoci relevantní judikatury vyřešila některé otázky, na které nedává zákon jasnou odpověď. Jednalo se např. o otázku vymezení hranic mezi jednotlivými kategoriemi řízení ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta či o otázku, proti čemu směřuje opravný prostředek v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora. Navíc jsem nastínila i některé dosud nevyřešené otázky.

Tímto jsem dosáhla splnění prvního stanoveného cíle, který spočíval ve zmapování soudního přezkumu voleb v České republice s důrazem na přezkum voleb do Poslanecké sněmovny a do Senátu Parlamentu České republiky.

V diplomové práci jsem dále zhodnotila současnou právní úpravu soudního přezkumu voleb do Parlamentu ČR. Došla jsem k závěru, že tato právní úprava je značně nepřehledná a problematická, přičemž problémy spočívají hlavně v překonané a nepřesné ústavní úpravě a její špatné provázanosti s pozdější úpravou v jednotlivých volebních zákonech, soudním řádu správním a v jednacích řádech sněmoven. Další problémy se vyskytují v zákoně o Ústavním soudu nebo v zákoně o volbách do Parlamentu ČR.

Za hlavní nedostatek současné právní úpravy považuji nedostatečné rozlišování mezi dvěma svou podstatou odlišnými instituty, tj. mezi neplatností voleb a ověřením volby. Podle mého názoru by bylo vhodné vrátit se k rozlišování těchto institutů. Zatímco o neplatnosti voleb by se rozhodovalo pouze na návrh a platila by zásada *rei iudicatae*, tak o ověření volby by se rozhodovalo z úřední povinnosti a bylo by možné nové rozhodnutí na základě obnovy

řízení. Zároveň se domnívám, že při té příležitosti by bylo praktické přehodnotit systém, kterému je svěřeno rozhodování v této otázce. Současný systém, ve kterém je možné, aby bylo rozhodováno nejprve Nejvyšším správním soudem, následně příslušnou sněmovnou Parlamentu ČR a na závěr ještě Ústavním soudem, je totiž zbytečně složitý.

Další nedostatek současné právní úpravy spatřuji v zákoně o volbách do Parlamentu ČR. Zatímco v případě voleb do Poslanecké sněmovny se lze domáhat pouze vyslovení neplatnosti volby kandidáta, tak v případě voleb do Senátu je možné vyslovení neplatnosti voleb, hlasování i volby kandidáta.

Nejvyšší správní soud sice dovedl, že i v případě voleb do Poslanecké sněmovny může za určitých okolností dojít k neplatnosti volby všech zvolených kandidátů i jejich náhradníků (tzv. zneplatnění voleb), ale tohoto řešení mohou dosáhnout pouze politické strany, které kandidovaly ve všech 14 volebních krajích. Tím dochází k neodůvodněnému znevýhodnění politických stran, které nekandidovaly ve všech 14 volebních krajích, a občanů.

Domnívám se, že by bylo vhodné tento nepříznivý stav odstranit změnou právní úpravy, a to tak, že by i v případě voleb do Poslanecké sněmovny bylo voličům i všem kandidujícím subjektům bez rozdílu umožněno obrátit se na soud s návrhem na neplatnost voleb, neplatnost hlasování i neplatnost volby kandidáta.

V závěrečné kapitole jsem se obdobně zabývala i otázkou existence či neexistence mandátu poslance nebo senátora do skončení řízení před Ústavním soudem, otázkou možnosti podání ústavní stížnosti po uplynutí lhůty k podání opravného prostředku ve věci ověření volby poslance nebo senátora a otázkami spojenými s případným opakováním voleb do Senátu.

Mám za to, že v předložené diplomové práci se mi podařilo naplnit i druhý stanovený cíl, který spočíval ve zhodnocení současné právní úpravy soudního přezkumu voleb do Parlamentu ČR, přiblížení nejasností a problémů s ní spojených a nastínění několika námětů pro zákonodárce pro případnou revizi této právní úpravy.

Seznam použitých zdrojů

Komentářová literatura, monografie

- [1] ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. 191 s.
- [2] BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010. 1533 s.
- [3] FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. 896 s.
- [4] HOETZEL, Jiří, WEYR, František. *Slovník veřejného práva československého sv. 5*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 1098 s.
- [5] JEMELKA, Luboš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. 1162 s.
- [6] KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině – I. díl*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 901 s.
- [7] MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006. 331 s.
- [8] PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda – II. díl*. Praha: Leges, 2011. 1119 s.
- [9] PODHRÁZKÝ, Milan. *Přehled judikatury ve věcech voleb, referend a politických stran*. Praha: ASPI, 2008. 391 s.
- [10] SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. 935 s.
- [11] SOUČKOVÁ, Marie, LAVICKÝ, Petr, ŠIŠKEOVÁ, Sylva. *Soudní řád správní s judikaturou a souvisejícími předpisy*. Praha: C. H. Beck, 2005. 467 s.
- [12] VOPÁLKA, Vladimír a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004. 327 s.
- [13] WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 624 s.

Odborné články

- [1] ANTOŠ, Marek. Problémy soudního přezkumu výsledků voleb. *Právní rozhledy*. 2007, č. 6, s. 203 - 209.
- [2] FILIP, Jan. Aktuální podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. *Právní zpravodaj*. 2005, č. 6, s. 1, 3 - 5.
- [3] FILIP, Jan. Poznámky k nálezu Ústavního soudu ve věci ověření mandátu D. Lastovecké. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1999, č. 1, s. 2 - 11.
- [4] FILIP, Jan. Volby do Poslanecké sněmovny a judikatura Ústavního soudu. *Právní zpravodaj*. 2002, č. 6, s. 9 - 11.
- [5] FILIP, Jan. Volební judikatura 2006 – podnět k vývoji volebního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2006, č. 2, s. 140 - 148.
- [6] GERLOCH, Aleš, TRYZNA, Jan, WINTR, Jan. Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně. *Právní rozhledy*. 2005, č. 24, s. 889 - 898.
- [7] MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci volební. *Soudní rozhledy*. 2005, č. 5, s. 165 - 168.
- [8] MOLEK, Pavel. Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci volební II. *Soudní rozhledy*. 2007, č. 5, s. 169 - 173.
- [9] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Soudní přezkum voleb podle článku 87 odst. 1 písm. e) Ústavy ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1999, č. 2, s. 119 - 125.
- [10] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Volební nález Ústavního soudu. *Právní rozhledy*. 2005, č. 10, s. 359 - 364.
- [11] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Vybrané nedostatky stávajícího volebního zákona - návrhy de lege ferenda. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1999, č. 1, s. 11 - 21.
- [12] TOMOSZEK, Maxim. *Volební judikatura v České republice, na Slovensku a v Polsku – srovnání*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006. s. 123 - 129.

Právní předpisy

Historické právní předpisy

- [1] zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
- [2] zákon č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě
- [3] ústavní zákon č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění
- [4] zákon č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění
- [5] zákon č. 75/1948 Sb., o volbách do Národního shromáždění
- [6] zákon č. 27/1954 Sb., o volbách do Národního shromáždění
- [7] ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- [8] zákon č. 34/1964 Sb., o volbách do Národního shromáždění a do národních výborů
- [9] zákon č. 113/1967 Sb., o volbách do Národního shromáždění
- [10] ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- [11] zákon č. 44/1971 Sb., o volbách do Federálního shromáždění
- [12] zákon č. 35/1989 Sb., o jednacím řádu České národní rady
- [13] zákon č. 47/1990 Sb., o volbách do Federálního shromáždění
- [14] zákon č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady

Aktuální právní předpisy

- [1] ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [2] usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky
- [3] vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
- [4] zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- [5] zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- [6] zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- [7] zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

- [8] zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
- [9] zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů
- [10] zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů
- [11] zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- [12] zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

- [1] náleží Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98
- [2] náleží Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04
- [3] usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 540/02
- [4] usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2007, sp. zn. III. ÚS 38/07
- [5] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, sp. zn. Vol 6/2004
- [6] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. Vol 11/2004
- [7] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006, sp. zn. Vol 5/2006
- [8] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. Vol 36/2006
- [9] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2006, sp. zn. Vol 66/2006
- [10] usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 30 A 56/2012
- [11] usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2012, sp. zn. 50 A 22/2012

Internetové zdroje

- [1] *Historie parlamentarismu a české ústavnosti* [online]. psp.cz, [cit. 31. března 2014]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>>.
- [2] *Organizace a průběh voleb do PS* [online]. psp.cz, [cit. 31. března 2014]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=300>>.

Shrnutí

Diplomová práce se zabývá problematikou soudního přezkumu voleb v České republice, přičemž hlavní důraz je kladen na přezkum voleb do Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR. Na začátku diplomové práce je pojednáno o vývoji volebního soudnictví na našem území. V souvislosti s tím je upozorněno na určité aspekty, které ovlivňují právní úpravu této problematiky až do současnosti.

Dále je představen samotný soudní přezkum voleb v České republice, který je nyní svěřen správnímu a ústavnímu soudnictví. Před správními soudy jsou projednávána řízení ve věcech seznamů voličů, ve věcech registrace a ve věcech neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta. Ústavní soud rozhoduje v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci o ověření volby poslance a senátora.

Na závěr diplomové práce je upozorněno na určité nejasnosti a problémy, které se vyskytují v současné české právní úpravě soudního přezkumu voleb do Parlamentu ČR. Pozornost je rovněž věnována námětům na revizi této právní úpravy.

Summary

The diploma thesis deals with the issue of judicial review of elections in the Czech Republic, the main emphasis is put on the review of the elections to the House of Deputies and the Senate. In the first place it focuses on the development of electoral justice on our lands. In this context, is attention drawn to certain aspects that affect the law on this issue until now.

The author also deals with the actual judicial review of the elections in the Czech Republic, which is now entrusted to administrative and constitutional justice. Before administrative courts are pending proceedings in matters of electoral lists, in matters of registration and matters of invalidity of elections, voting and election of candidate. The Constitutional Court decides on an appeal against a decision in the matter of confirming the election of deputies and senators.

At the conclusion of this thesis is pointed out certain ambiguities and problems that exist in the current Czech legislation, judicial review of elections to the Parliament of the Czech Republic. Attention is also paid to the suggestions for the revision of the legislation.

Klíčová slova

- Soudní přezkum voleb
- Volební soudnictví
- Ústavní soud
- Nejvyšší správní soud
- Volby
- Parlament
- Poslanecká sněmovna
- Senát

Key words

- Judicial Review of Elections
- Electoral Justice
- Constitutional Court
- Supreme Administrative Court
- Elections
- Parliament
- House of Deputies
- Senate