

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jakub Motl

Ústavní limity omezení rovnosti volebního práva

Diplomová práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Ústavní limity omezení rovnosti volebního práva vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. 11. 2016

Jakub Motl

Obsah

Úvod	5
1. Volební právo	7
1.1. Volba, způsob výběru	7
1.2. Volby a jejich funkce v rámci demokratické společnosti	8
1.3. Prameny právní úpravy	9
2. Volební systém	12
2.1. Vymezení volebního systému	12
2.2. Většinový volební systém	12
2.3. Proporcionální volební systém	13
2.4. Smíšený volební systém	13
3. Principy volebního práva	14
3.1. Všeobecné volební právo	14
3.2. Rovnost volebního práva	14
3.3. Přímost volebního práva	16
3.4. Tajné hlasování	16
4. Omezení rovnosti pasivního volebního práva	18
4.1. Typy volebního systému	18
4.2. Volební obvod	20
4.3. Volební formule	22
4.4. Uzavírací klauzule	24
4.5. Volební kauce a volební příspěvek	26
5. Omezení rovnosti aktivního volebního práva	28
5.1. Cenzus volebního práva	28
5.2. Současné ústavní cenzy	29
5.3. Gerrymandering	33
5.4. Jiná omezení a překážky	36

Závěr.....	42
Seznam použité literatury	45
Abstrakt a seznam klíčových slov	52

Úvod

Volební právo i volby samotné lze považovat za jeden ze základních principů demokratického státu, neboť základní myšlenkou demokracie je vláda lidu¹. V současných podmínkách vykonává lid svoji vládu prostřednictvím zvolených zástupců, tedy na principu zastupitelské demokracie. Volební systém a princip výběru volených zástupců je obecně chápán jako podstatný element demokratického státu. V případě, že si voliči nebudou moci vybrat svého zástupce, lze pak jen stěží mluvit o demokracii. Volby jako institut jsou v některých státech zneužívány k legitimaci vládní moci, jelikož voliči nemají možnost reálného výběru mezi kandidáty. Z tohoto důvodu je nutné přikládat volbám značný význam. Tato práce se zaměřuje na problematiku Ústavních limitů omezení rovnosti volebního práva. Zkoumá přijatelnou míru současné disproporce volebního práva v České republice a to jak práva aktivního, tak také práva pasivního.

V důsledku přesahu volební tematiky do dalších společenskovedních oborů, jako jsou například politologie nebo sociologie, existuje obsáhlé množství literatury, která se velmi podrobně věnuje určitým dílčím aspektům volební tematiky. Politologické studie s matematickou přesností zhodnocují například volební dělitele v kontextu aktuálních, ale i historických volebních výsledků. Takové analýzy jsou velmi komplikované pro právní posouzení volebních prvků, protože poskytují pouze určitou kalkulaci vstupních a výstupních údajů. Vzájemné ovlivňování a následné propojení jednotlivých volebních prvků může způsobit neočekávané důsledky. Lze posuzovat systém pouze na základě jednoho elementu, když každý jednotlivý element může značně ovlivnit celý výsledný systém?

Cílem této práce je vymezení těch prvků volebního systému, které mají vliv na rovnost volebního práva, v kontextu jejich vývoje za posledních dvacet let v České republice. Princip rovnosti byl v mnoha případech předmětem rozhodování Ústavního soudu. Práce analytickým způsobem vyhodnocuje míru možné disproporce volebního práva a v neposlední řadě zkoumá možné omezení rovnosti. Jaké jsou možnosti zákonodárce, respektive volebního systému při ovlivnění rovnosti volebního práva? Jaký postoj zastává Ústavní soud ve své judikatuře? Jaká je možná míra omezení volebního práva? Je za současných podmínek reálný volební systém, jenž by zaručoval absolutní rovnost v rámci volebního práva?

Podkladem k zodpovězení těchto otázek je řada zdrojů, především volebních zákonů, mezinárodních smluv a dohod, i rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Národní zdroje se v primární úrovni odvíjejí od Ústavy a Listiny základních práv a svobod,

¹ DOČEKALOVÁ, Pavla a kol. *Úvod do politologie*. Praha: Grada, 2009, s. 95-97.

kteře obsahují ustanovení, jež jsou základem samotného volebního práva. V logické návaznosti do této kategorie spadají právě jednotlivé komentáře k výše uvedeným zdrojům volebního práva. Dalšími podstatnými zdroji jsou české monografie pohybující se na hranici politologie a práva, které se obsahově zaměřují na problematiku samotných volebních systémů a jejich součástí. Nezbytným prvkem pro interpretaci a aplikaci samotných volebních zákonů jsou nálezy Ústavního soudu a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Nálezy Ústavního soudu, který je považován za negativního zákonodárce, mají významnou roli pro stanovení ústavních limitů pro jednotlivé volební instituty. Při vymezení jednotlivých prvků a pojmů nelze opomenout autory Marka Antoše a Pavla Molka, kteří se zaměřují na volební systémy a problematiku volebního práva. Politologové Tomáš Lebeda a Roman Chytílek se specializují na širší souvislosti volebních výsledků.

První část práce je věnována vymezení pojmu volba jako prostředek výběru kandidáta, popisu funkcí voleb v demokratické společnosti a členění právních pramenů. V následující kapitole je podrobněji nahlíženo na volební systém většinový, proporcionální a smíšený, na historii a vlastnosti jednotlivých systémů. Podstatnou částí práce je vymezení základních volebních principů plynoucích z Ústavy České republiky, jakožto principu všeobecnosti, rovnosti, přímosti a tajnosti volebního práva. Další část práce již analyzuje základní prvky volebních systémů. Mezi ty podstatné lze zařadit velikost volebních obvodů, počet obsazovaných mandátů v příslušném volebním obvodu, uzavírací klauzule a hranice volebních obvodů. Zde je věnována pozornost zejména proporcionalitě volebních obvodů a výši uzavírací klauzule.

Pátá kapitola se vedle historických omezení volebního práva, mezi která můžeme zařadit majetkový cenzus a cenzus pohlaví, zabývá současnými omezeními volebního práva, a to jak ústavními cenzy věku a občanství, tak jednotlivými překážkami výkonu volebního práva, které plynou z volebních zákonů, jako například překážka z důvodu omezení svéprávnosti. Nedílnou součástí kapitoly je analýza důsledků novely občanského zákoníku s ohledem na mezinárodní závazky České republiky plynoucí například z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

1. Volební právo

1.1. Volba, způsob výběru

Volby představují jeden ze způsobů výběru osob, jež na základě volbami získaného mandátu rozhodují o dalším vývoji teritoria, na kterém se hlasování konalo. Například se může jednat o obec, region nebo stát². V současné době se jedná o nejrozšířenější způsob výběru zákonodárného sboru, zároveň jde také o způsob legitimace zákonodárné moci. Volby představují velmi výrazný institut legitimace³. Z tohoto důvodu jsou v řadě zemí zneužívány pro legitimizování režimu za situace, kdy je možnost výběru kandidátů velmi limitována⁴. Jako další způsoby ustanovení Roman Chytílek, Jakub Šedo a Tomáš Lebeda uvádějí uzurpaci, ustanovení rodem, ustanovení z titulu jiné funkce nazývané jako virilita, jmenování, aklamaci, tzn. veřejným projevem souhlasu, kooptaci, ustanovení plebiscitem a losováním⁵. Obdobně uvádějí způsoby ustanovení Jan Svatoň a Jan Filip⁶, dále navíc uvádějí ustanovení rodem, kdy se nejedná o nabytí úřadu děděním, ale naopak narozením v určité rodině⁷.

Volby lze rozlišovat dle různých kritérií. V první řadě dělíme volby na přímé a nepřímé na základě toho, zda voliči hlasují přímo pro jednotlivé kandidáty, strany a hnutí nebo odevzdávají hlasy pouze pro volitele, který následně vykoná finální volbu. Přímá volba je typická pro volby do Poslanecké sněmovny. Při nepřímé volbě voliči odevzdávají svůj hlas pro osoby, které pak následně budou volit. Známým příkladem nepřímé volby je volba amerického prezidenta.

Dalším možným kritériem je rozdělení dle času konání voleb na volby řádné a mimořádné. Řádné volby se konají po uplynutí funkčního období v předpokládaném termínu. V případě mimořádných voleb se jedná o situace, kdy dochází k volbě dříve, než uplynulo řádné volební období, například po rozpuštění Parlamentu, smrti nebo rezignaci voleného kandidáta.

Na základě kritéria územního rozsahu, je možné dle teorie rozlišovat volby na všeobecné, například volby do zákonodárného sboru, v našem případě volby do Poslanecké sněmovny, volby dílčí, ve kterých je volena pouze část sboru například volby do Senátu, a volby doplňovací, kterými se volí náhradník na uvolněné místo.

² CHYTÍLEK, Roman a kol. *Volební systémy*. 4. vydání. Praha: Portál, 2009, s. 13.

³ SVATOŇ Jan, FILIP Jan. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 30.

⁴ ČTK, iDNES.cz. *Volby v KLDK: jeden kandidát, zpěv a tanec a účast 99,97 procenta* [online]. iDNES.cz, 6. října 2016 [cit. 6. října 2016]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/volby-v-severni-koreji-mely-stoprocentni-ucast-lide-zpivali-a-tancili-1e5-/zahranicni.aspx?c=A150720_120443_zahranicni_fer>.

⁵ CHYTÍLEK, Roman a kol. *Volební systémy*. 4. vydání. Praha: Portál, 2009, s. 14.

⁶ SVATOŇ Jan, FILIP Jan. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 37-38.

⁷ Tamtéž

1.2. Volby a jejich funkce v rámci demokratické společnosti

Volby v demokratické společnosti zastávají řadu podstatných funkcí. Mezi hlavní funkce voleb bezesporu patří zjištění aktuálního rozložení politických sil ve vymezeném prostoru⁸. Velmi významnou funkcí voleb je funkce legitimační⁹. Lid je zdrojem veškeré státní moci, vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní¹⁰. Volby realizují delegaci této moci na skupinu zvolených zástupců. V České republice se jedná o poslance a senátory. Delegování moci lidu prostřednictvím zvolených zástupců tak opravňuje zákonodárný sbor ke schvalování zákonů. Jedná se o projev zastupitelské demokracie. Lid, jako zdroj veškeré státní moci, prostřednictvím voleb deleguje moc na zvolené zástupce, kteří následně tuto moc vykonávají, nebo jsou jejich volbou obsazovány další veřejné funkce. Příkladem může být veřejný ochránce práv, který je volen Poslaneckou sněmovnou¹¹.

Prostřednictvím voleb rovněž dochází k pokojné změně vlády. V českých podmínkách zpravidla každé čtyři roky. Mandát na určené časové období patří mezi základní prvky demokracie. Volby jsou mimo jiné hodnocením dříve zvolených zástupců i vyjádřením obecného mínění voličů, což určitým způsobem umožňuje voličům vykonávat určitou formu kontroly. Zvolený zástupce má volnost výkonu svého mandátu¹², nicméně v dalších volbách, pokud v nich opět kandiduje, se minimálně v určité míře v rámci předvolebního boje zodpovídá voličům.

K určitému posílení této kontrolní pravomoci došlo na základě možnosti voliče udělovat preferenční hlasy takzvaným kroužkováním. Například úprava § 32 zákona o volbách do zastupitelstev krajů stanovuje, že zakroužkováním pořadového čísla, nejvýše však u čtyř kandidátů uvedených na témže hlasovacím lístku, lze vyznačit, kterému z kandidátů dává přednost¹³. Z toho plyne, že volič tedy není absolutně vázán pořadím kandidátů na volebním lístku. Volič může upřednostnit kandidáta, který by se bez možnosti preferenčních hlasů nacházel na takzvaném nezvolitelném místě. Teorie definuje možnost udělování preferenčních hlasů pouze v rámci jedno volebního lístku, jako vázanou kandidátní listinu.

⁸ ČMEJREK, Jaroslav a kol. *Demokracie v lokálním politickém prostoru: Specifika politického života v obcích ČR*. Praha: Grada, 2010, s. 51.

⁹ GERLOCH, Aleš. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 373.

¹⁰ čl. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹¹ § 2 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

¹² KOLÁŘ, Petr. *Parlament České republiky, 1993-2001*. Praha: Linde, 2002, s. 74.

¹³ § 32 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

Vedle této varianty ještě existuje přísně vázaná kandidátní listina, ve které volič pouze volí kandidátní listinu politické strany, ale nemůže ovlivnit pořadí kandidátů na volební listině. Takovéto volební listiny se dnes používají například v Izraeli, Španělsku nebo Norsku¹⁴. Třetí možná varianta se uplatňuje ve volbách do obecních zastupitelstev, kdy volič není vázán navrženými kandidátními listinami a může volit jednotlivé kandidáty bez omezení.

Vázané kandidátní listiny s možností preferenčních hlasů, jsou používány pro volby do Poslanecké sněmovny¹⁵, volby do krajských zastupitelstev¹⁶ a volby do Evropského parlamentu¹⁷. S výjimkou voleb do Evropského parlamentu, ve kterých volič může udělit nejvýše dva preferenční hlasy, platí, že volič může udělit nejvýše čtyři preferenční hlasy v rámci kandidátní listiny. Princip preferenčních hlasů se vzhledem k odlišnému volebnímu systému neuplatňuje pro volby do Senátu a pro volbu prezidenta.

1.3. Prameny právní úpravy

Prameny volebního práva lze rozdělit do dvou kategorií, a to na mezinárodní a vnitrostátní. V kategorii mezinárodních pramenů se především jedná o mezinárodní smlouvy. Z toho hlediska je podstatný čl. 10 Ústavy České republiky¹⁸, který upravuje inkorporaci mezinárodních smluv do českého právního řádu. Jedná se tedy o vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, a jimiž je Česká republika vázána. Zároveň je těmto mezinárodním smlouvám dána aplikační přednost před vnitrostátním zákonem v případě, že zákon stanovuje něco jiného než mezinárodní smlouva. Ústava České republiky ve čl. 112 vymezuje Ústavní pořádek. Prakticky je však nezbytné tento pojem chápat v souvislosti s nálezem Ústavního soudu, které doslova říká, že lidskoprávní mezinárodní smlouvy je nutno považovat za součást Ústavního pořádku.¹⁹

Všeobecná deklarace lidských práv²⁰ ve čl. 21 stanovuje, že každý má právo účastnit se vlády své země přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. Odstavec druhý stanovuje právo na rovné podmínky pro vstup do veřejných služeb své země. Deklarace obsahuje vyjádření primární myšlenky demokracie „*základem vládní moci budiž vůle lidu.*“²¹

¹⁴ BUREŠ, Jan a kol. *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2013, s. 191.

¹⁵ § 39 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ § 32 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷ § 37 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ čl. 10 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ náleží Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01

²⁰ Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 10. prosince 1948, č. 217

²¹ čl. 21 odst. 3 Všeobecné deklarace lidských práv, 1968

Tato vůle lidu musí být vyjádřena řádně prováděnými volbami, které se mají konat v pravidelných obdobích, na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva tajným hlasováním nebo jiným rovnocenným hlasováním, které zabezpečuje svobodu hlasování.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech²² ve čl. 25 uvádí právo občana podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců, volit a být volen v pravidelných volbách. A to na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným způsobem, zabezpečujícím svobodu hlasování a rovné podmínky pro vstup do veřejných služeb své země. Zároveň bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení, nebo jiných neodůvodněných omezení.

Čl. 3 dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách zavazuje vysoké smluvní strany k pravidelnému konání svobodných voleb s tajným hlasováním za podmínek, které zajistí svobodné vyjádření názorů lidu při volbě. Oproti výše uvedeným mezinárodním smlouvám jde o velmi stručné vyjádření volebního práva. Jedná se více o závazek pro smluvní strany, než o výslovné přiznání volebního práva občanům smluvních stran. V článku nejsou nijak definovány aspekty práva na svobodné volby. Dle závěru Evropského soudu pro lidská práva²³ jsou obsahem toho práva následující aspekty: aktivní volební právo, pasivní volební právo a institucionální otázky, které se vztahují k nastavení volebního systému a jeho správy.

Do kategorie vnitrostátních pramenů obsahujících úpravu voleb na ústavní úrovni patří Ústava České republiky a Listina základních práv a svobod. Mezi primární zdroje upravující volby v České republice patří dále, zákon o volbách do Parlamentu České republiky, zákon o volbách do Evropského parlamentu, zákon o volbách do zastupitelstev obcí, zákon o volbách do zastupitelstev krajů a zákon o volbě prezidenta republiky. Již v roce 2010 byl v programovém prohlášení vlády Petra Nečase závazek směřující k přípravě návrhu volebního zákoníku, který by měl komplexně upravit a sjednotit organizaci všech druhů voleb konaných v České republice, včetně možnosti elektronického hlasování ve volbách. Volební kodex měl přinést vedle přímé volby prezidenta, také přímou volbu starostů a to v obcích do 1500 obyvatel. Kontroverzní byl i návrh na snížení částky, kterou politická strana získá za každý odevzdaný hlas. Přímá volba prezidenta již byla zavedena samostatným zákonem a snahy o komplexní právní úpravu voleb v České republice stále zůstávají na vládní úrovni.

²² vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

²³ Evropský soud pro lidská práva (anglicky European Court of Human Rights)

Ve vztahu k volebním zákonům je vhodné zmínit čl. 40 Ústavy. Tento článek stanovuje podmínku, že přijetí volebního zákona je podmíněno schválením Poslaneckou sněmovnou i Senátem. V roce 1997 Dušan Hendrych uváděl v komentáři, že pojem „volební zákon“ se ve smyslu čl. 40 Ústavy vztahuje pouze k zákonu o volbách do komor Parlamentu²⁴. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. června 2005 dospěl k závěru, „že zákon upravující volby do zastupitelstev obcí či krajů je nutno považovat za volební zákon ve smyslu čl. 40 Ústavy.“²⁵ Mezi volební zákony se tedy ve smyslu výše uvedeného nálezu zařazují všechny výše uvedené volební zákony²⁶. Schvalování volebních zákonů v Parlamentu je v určitých aspektech odlišné od běžných zákonů.

Mnozí autoři se v literatuře odkazují na Kodex správných postupů ve volebních záležitostech²⁷, který vypracovala Benátská komise. Marek Antoš zařazuje tento kodex jako soft law pramen volebního práva²⁸.

²⁴ SYLLA, Miroslav. In HENDRYCH, Dušan (ed.) a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. BECK, 1997, s. 65 (čl. 40 Ústavy).

²⁵ nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05

²⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed.) a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. BECK, 2016, s. 419 (čl. 40 Ústavy).

²⁷ European Commission for democracy through law (Venice Commission). *Code of good practice in electoral matters guidelines and explanatory report* [online]. venice.coe.int, 19. října 2002 [cit 20. září 2016]. Dostupné na <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)>.

²⁸ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 16.

2. Volební systém

2.1. Vymezení volebního systému

Volební systém je souhrnem všech pravidel a sociálních norem, které regulují volební vztahy. V nejužším pojetí se jedná o státem stanovená pravidla pro přípravu voleb, jejich organizaci a zjišťování volebních výsledků.²⁹ Tato pravidla také určují, zda volby proběhnou podle principu poměrného zastoupení nebo dle principu většinového. Vedle těchto dvou hlavních volebních systémů se lze setkat také se smíšeným neboli kombinovaným volebním systémem. Každý volební systém produkuje rozdílný volební výsledek. Hledání kompromisu mezi určitou stabilitou zvoleného sboru a snahou umožnit politickou pluralitu je velice obtížné.

Aktivní volební právo určuje okruh osob, které jsou oprávněny hlasovat. Naopak pasivní volební právo určuje podmínky, za kterých mohou osoby ve volbách kandidovat³⁰. Volební systém je definován jako soubor procedur, které zahrnují strukturu voleb, způsob jakým voliči odevzdávají své hlasy, způsob sčítání hlasů a metodiku přepočtu hlasů na mandáty. V užším smyslu se jedná o soubor právních norem, které upravují způsob obsazování jednotlivých funkcí.

2.2. Většinový volební systém

Volební systém tohoto typu je typický pro anglosaské země. Ve své obvyklé podobě počítá s jednomandátovými obvody. Rozlišujeme dvě základní varianty tohoto volebního systému. „*Variantu anglosaskou*³¹, kdy pro získání mandátu postačuje získání prosté většiny platných odevzdaných hlasů pro příslušný volební obvod a kontinentální variantu, ve které je nezbytné získat nadpoloviční většinu platných hlasů.“³² Příkladem aplikace tohoto systému v České republice jsou volby do horní komory Parlamentu a volba prezidenta. Pro volby do Senátu je území republiky rozděleno do 81 volebních obvodů. Pokud kandidát získá více než 50 % platných hlasů, je zvolen senátorem. Nenastane-li tato situace, postupují do druhého kola dva kandidáti, kteří získali nejvíce hlasů. V případě rovnosti hlasů rozhodne los.

²⁹ KREJČÍ, Oskar. *Nová kniha o volbách*. Praha: Profesional publishing, 2006, s. 49.

³⁰ JIRÁSKOVÁ, Věra. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl: Ústavní právo České republiky, část. 1*. Praha: Leges, 2001, s. 416-418.

³¹ Systém „first past the post“ se tradičně používá pro volby do dolní komory Parlamentu Spojeného království (House of Commons)

³² GERLOCH, Aleš a kol. *Ústavní systém České republiky*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 109.

2.3. Proporcionální volební systém

Proporcionální systém bývá také označován jako poměrný volební systém. Jednotliví kandidáti nebo strany získávají mandáty v poměru, jenž se blíží poměru počtu hlasů, které získali od voličů. Za pozitivní jev proporcionálního systému lze považovat, že lépe odpovídá rozdělení zájmů a názorů ve společnosti. Naopak negativním jevem je příliš široké zastoupení politických stran, které neumožňuje vznik stabilní většiny, natož pak sestavení vlády s většinovou podporou. Proporcionální volební systém je v České republice užíván při volbách do Poslanecké sněmovny, do krajských a obecních zastupitelstev a při volbách do Evropského parlamentu.

2.4. Smíšený volební systém

Smíšený volební systém je charakteristickým kombinováním prvků proporčního a většinového volebního systému. Teorie nestanovuje, jaký by měl být poměr mezi proporční a většinovou složkou volebního systému, ale rozlišuje dva základní typy tohoto systému. První z nich je smíšený volební systém závislé kombinace, pro který platí, že obě složky, většinová i proporční, jsou na sobě závislé a navzájem se vyvažují. Systém závislé kombinace se dále rozděluje na vyrovnávací, podmíněný a supersmíšený volební systém. Příkladem supersmíšeného typu je maďarský volební systém³³. Druhým základním typem je pak smíšený volební systém nezávislé kombinace, ve kterém jsou složky na sobě nezávislé³⁴. Systém nezávislé kombinace lze dále rozlišit na koexistenční, navrstvující a fúzní³⁵. S fúzním systémem je možné se setkat například ve větších francouzských městech při komunálních volbách³⁶.

³³ MLEJNEK, Josef. Brzda, plyn nebo deformátor? Maďarský smíšený volební systém a jeho dvacetileté působení na tvar maďarské politiky. *Acta Politologica*, 2009, roč. 1, č. 1, s. 1-28. Dostupné na <<http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00031.pdf>>.

³⁴ CABADA, Ladislav, KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. 2. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 283.

³⁵ Tamtéž

³⁶ Tamtéž, s. 285.

3. Principy volebního práva

3.1. Všeobecné volební právo

Všeobecnost volebního práva spočívá v tom, že volební právo je rozšířeno na maximální počet legitimovaných voličů³⁷. Obecně by mělo volební právo náležet každému občanovi. Listina základních práv a svobod i Ústava vyžadují všeobecnost volebního práva nejen pro volby do Poslanecké sněmovny, ale i pro volby do zastupitelstev.³⁸ Všeobecnost volebního práva lze také chápat jako rozšíření oprávnění volit pro všechny občany bez omezení nebo diskriminace založené na pohlaví, rase, náboženském přesvědčení nebo sociálním statusu. Ústava umožňuje omezení volebního práva pouze cenzy věku a občanství. Jiná omezení volebního práva například cenzy majetkovými, cenzem pobytu nebo cenzem vzdělání³⁹ Ústava neumožňuje. Prvním významným krokem bylo přiznání všeobecného volebního práva občanům. V rámci tehdejších právních systémů se však chápali jako občané pouze muži. Švýcarsko již v roce 1848 umožňovalo mužům všeobecné volební právo. Ženy své všeobecné volební právo získaly na federální úrovni až v roce 1971. Na tomto příkladu je patrné, že je nezbytné odlišovat všeobecné volební právo jako takové, a univerzální volební právo, které reálně opravňuje volit muže i ženy. K dalšímu rozšíření všeobecného volebního práva došlo v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, kdy občané jiných členských států Evropské unie získali oprávnění volit alespoň v komunálních volbách, pokud mají v místě voleb trvalý pobyt. Rozhodnutím krajského soudu v Brně došlo k rozšíření volebního práva i pro osoby mající pouze přechodný pobyt⁴⁰, zatím však pouze v obvodu krajského soudu v Brně. V poslední době se rovněž objevují otázky, zda přiznat volební právo i cizincům pocházejícím ze zemí mimo Evropskou unii⁴¹.

3.2. Rovnost volebního práva

Princip rovnosti volebního práva se řadí společně s všeobecností, tajností, přímostí a svobodou voleb mezi základní principy voleb. Tyto principy jsou zakotveny v českém ústavním pořádku, ale také v mezinárodních paktech a smlouvách o lidských právech.

³⁷ HŘEBEJK, Jiří. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1260.

³⁸ Tamtéž

³⁹ Tamtéž

⁴⁰ Rozhodnutí krajského soudu v Brně ze dne 19. září 2014, č. j. 64A 6/2014 – 20

⁴¹ ČTK, iDNES.cz. *Umožňeme v Česku volit všem cizincům, nejen těm z EU, navrhuje Dienstbier* [online]. iDNES.cz, 28. září 2016 [cit. 28. září 2016]. Dostupné na: <http://zpravy.idnes.cz/obcane-eu-budou-moc-v-cesku-volit-i-jen-s-prechodnym-bydlistem-ptw-/domaci.aspx?c=A160822_131531_domaci_zt>.

Rovnost volebního práva je velice úzce spojena s principem všeobecnosti. Tento princip je spojován se zásadou, že všichni voliči mají stejný počet hlasů a každý hlas má stejnou váhu.⁴² Samotný princip lze rozdělit do tří hlavních úrovní⁴³. V první úrovni jde o již zmíněnou rovnost hlasů. Větší počet hlasů není v rozporu s principem rovnosti, pokud jich budou mít všichni voliči stejný počet. Porušením principu by však bylo, pokud by někteří voliči mohli hlasovat vícekrát⁴⁴ nebo častěji. Ve volbách do Senátu mohou čeští voliči s bydlištěm v zahraničí hlasovat v každých volbách, z čehož plyne, že mohou hlasovat třikrát častěji než voliči s trvalým pobytem na území České republiky⁴⁵. Druhou úroveň je rovnost váhy hlasů. Kodex Benátské komise⁴⁶ připouští, že určitá míra nerovnosti je přijatelná, neboť dosažení ideálního stavu rovnosti není prakticky možné. Poslední, třetí úroveň je spojena s výkonem pasivního volebního práva. Sem patří podmínky pro podávání kandidátních listin, vedení volební kampaně, nebo přístup do veřejných sdělovacích prostředků⁴⁷. V rámci zachování rovnosti pasivního volebního práva je možné zmínit transparentní přístup Českého rozhlasu, kdy pořadí kandidujících subjektů ve vysílání rozhlasu pro krajské a senátní volby bylo určeno losem. Losovány byly přímo jednotlivé vysílací časy pro každý volební kraj. Za účelem zvýšení transparentnosti je celý čtyřhodinový záznam zpřístupněn na webových stránkách Českého rozhlasu⁴⁸.

Příkladem rozdílné váhy hlasů je volební výsledek Strany zelených v parlamentních volbách v roce 2006, který Pavel Molek označil jako Pyrhovo volební vítězství⁴⁹. Kandidát Strany zelených poukazoval na nerovnoměrné rozdělení krajů, které slouží zároveň jako volební obvody pro parlamentní volby. V důsledku těchto rozdílů došlo k extrémní nerovnosti voličských hlasů a nespravedlnosti vůči Straně zelených. Strana získala ve volbách

⁴² JIRÁSKOVÁ, Věra. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl: Ústavní právo České republiky, část. 1*. Praha: Leges, 2001, s. 419.

⁴³ European Commission for democracy through law (Venice Commission). *Code of good practice in electoral matters guidelines and explanatory report* [online]. venice.coe.int, 19. října 2002 [cit 20. září 2016]. Dostupné na <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)>.

⁴⁴ MAZANCOVÁ, Hana. *Podvod ve slovenských volbách? Novinář hlasoval dvakrát. A mohl i třikrát, tvrdí* [online]. lidovky.cz, 15. března 2014 [cit. 2. října 2016]. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/podvod-ve-slovenskych-volbach-novinar-tvrdi-ze-hlasoval-dvakrat-a-mohl-i-trikrat-gp8-/zpravy-svet.aspx?c=A140315_213745_ln_zahranici_hm>.

⁴⁵ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 35.

⁴⁶ European Commission for democracy through law (Venice Commission). *Code of good practice in electoral matters guidelines and explanatory report* [online]. venice.coe.int, 19. října 2002 [cit 20. září 2016]. Dostupné na <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)>.

⁴⁷ KAŠPAR, Ondřej, STEHLÍK, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník*, 2013, roč. 152, č. 7, s. 693.

⁴⁸ RYSS, Lucie. *Český rozhlas vylosoval vysílací časy předvolebních vizitek* [online]. rozhlas.cz, 16. srpna 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <<http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/zprava/cesky-rozhlas-vylosoval-vysilaci-casy-predvolebnich-vizitek--1641748>>.

⁴⁹ MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 484.

celkem 336 487 platných hlasů, což představovalo 6,29 % z celkového počtu. Za tento počet hlasů obdržela strana šest mandátů. V přepočtu na získání jednoho mandátu to znamenalo, že Strana zelených potřebovala na mandát 56 081 hlasů. Občanské demokratické straně postačovalo k získání mandátu pouze 23 364 hlasů. Na základě tohoto rozdílu lze konstatovat, že hlas voliče Strany zelených měl poloviční váhu oproti voliči Občanské demokratické strany. V daných volbách byl navíc rozdíl mezi největším a nejmenším obvodem podle počtu oprávněných voličů téměř čtyřnásobný⁵⁰. Nejvyšší správní soud v tomto případě připustil existenci určité nerovnosti, ta však vyplývá z rozdělení území republiky na čtrnáct volebních krajů. V tomto případě se dle jeho názoru nejedná o žádnou formu gerrymanderingu, neboť rozdělení vychází z vyšších územních celků.⁵¹

3.3. Přímost volebního práva

Základem principu přímosti volebního práva je požadavek, aby voliči hlasovali přímo pro ty osoby, které mají být zvoleny do voleného orgánu⁵². Princip staví na úzkém vztahu voliče k určitému kandidátovi nebo politické straně. Každý volič samostatně dle svých preferencí odevzdá svůj hlas konkrétnímu subjektu, tedy kandidátovi nebo politické straně. Princip přímosti volebního práva je obsažen v čl. 18 Ústavy. Výslovně je uveden i v jednotlivých volebních zákonech⁵³. Opakem by byla situace, kdy voliči volí nejdříve prostředníky, kteří by následně prováděli konečnou volbu. V českém prostředí probíhala nepřímým způsobem do roku 2012 volba prezidenta⁵⁴, kdy byl prezident volen poslanci a senátory na společné schůzi obou komor Parlamentu. V současné době je již prezident České republiky volen občany v přímé volbě. Prvním takto zvoleným prezidentem byl v lednu roku 2013 Miloš Zeman⁵⁵.

3.4. Tajné hlasování

Účelem tajné volby je zabezpečit svobodné vyjádření vůle voliče. Má voliči poskytnout jistotu, že je oprávněn rozhodnout se svobodně, bez obav z následků své volby. Pro zaručení tajnosti volby je nezbytné, aby tajné hlasování bylo povinností, nikoliv právem

⁵⁰ MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 484.

⁵¹ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, sp. zn. Vol 50/2006

⁵² ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 65.

⁵³ § 2 odst. 1 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, § 2 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, § 2 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, § 1 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ § 89 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ RITSCHLOVÁ, Iva. *Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11.01. – 12.01.2013* [online]. volby.cz, 15. října 2016 [cit 15. října 2016]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/prez2013/pe2?xjazyk=CZ>>.

voliče⁵⁶. Pokud by se jednalo pouze o právo voliče, nebylo by možné naplnit podstatu tohoto principu. Pakliže by tajně hlasoval jediný volič v okrsku a ostatní voliči veřejně, tajnost jeho hlasu by nebyla zajištěna⁵⁷. Tajnost volby se zabezpečuje tím, že volič upravuje svůj hlasovací lístek⁵⁸ v prostoru k tomu určeném bez přítomnosti dalších osob. Dalším opatřením je povinnost⁵⁹ zabezpečit dostatečné množství hlasovacích lístků ve volební místnosti. Tím má být zamezeno ovlivňování voliče jeho okolím⁶⁰.

Na příkladu voleb v Krupce v roce 2010⁶¹ bylo možné vidět jisté nedostatky této úpravy, kdy v průběhu voleb docházelo k hromadnému svážení voličů, kteří obdrželi předvyplněný lístek a byli doprovázeni až do volební místnosti. Vzhledem k tomu, že náhradní volební lístky se vydávají ve veřejně přístupné části volební místnosti, existovala možnost kontroly nad hlasováním konkrétního voliče⁶².

Možnost vyžádat si náhradní volební lístky sice umožňuje provést svobodnou volbou, ale nikoliv bez utajení změny volebních preferencí. Kontrolu, zda si volič vyžádá náhradní volební lístky a tedy nehlasuje dle pokynů nebo domluvy, by bylo možné odstranit systematickým vydáváním hlasovacích lístků každému voliči až přímo ve volební místnosti. Volební lístky vhažované do schránek by bylo možné nahradit pouze informativním přehledem kandidujících subjektů. Tímto postupem by byla vyloučena možnost, že osoba přítomná ve volební místnosti by mohla zaregistrovat případnou změnu volby konkrétního voliče.

⁵⁶ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 73 s.

⁵⁷ FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 148.

⁵⁸ Neprůhledné, stejné velikosti, papíru, stejné velikosti a barvy

⁵⁹ § 17 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ např. rodinní příslušníci

⁶¹ nález Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10

⁶² KAŠPAR, Ondřej, STEHLÍK, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník*, 2013, roč. 152, č. 7, s. 693.

4. Omezení rovnosti pasivního volebního práva

Z pohledu české právní úpravy se mezi omezení pasivního volebního práva zařazují v první řadě věk a státní občanství. Pro volby do Parlamentu a volbu prezidenta jsou tato omezení stanovena přímo v Ústavě České republiky. Ve vztahu k volbám do zastupitelstev územně samosprávných celků Ústava omezení nestanovuje. V druhé řadě se omezení pasivního volebního práva týká také podmínek pro podávání kandidátních listin, vedení volební kampaně a přístupu do veřejných médií.

Jistá omezení pasivního volebního práva je možné spatřovat také v samotné konstrukci volebního systému.

4.1. Typy volebního systému

V České republice se používají dva typy volebního systému. Ústava České republiky přímo stanovuje použití zásady většinového systému pro volby do Senátu⁶³ a použití zásady poměrného zastoupení pro volby do Poslanecké sněmovny.

Většinový volební systém je založen na principu integrace a zásady, kdy vítěz bere vše. Pokud k zisku mandátu postačuje pouze prostá většina hlasů, může docházet k velmi značnému rozdílu váhy hlasů. V těchto případech stačí k zisku mandátu přibližně 20 až 30 % hlasů⁶⁴.

Ztracený hlas, v anglické terminologii *waste vote*, je každý hlas, který nesloužil ke zvolení kandidáta. Právě ve většinovém systému vzniká ve srovnání s proporcionálním systémem vyšší procento takovýchto ztracených hlasů. Tento fakt může do jisté míry značně ovlivnit rozhodování voličů. Voliči, kteří nechtějí ztratit svůj hlas, tak častěji hlasují pro pravděpodobněji silnějšího kandidáta místo kandidáta, který by více odpovídal jejich volebním preferencím. V některých případech voliči hlasují pro určitého kandidáta pouze z důvodu negativních sympatií nebo averze k jeho protikandidátovi. Hlasování těchto voličů se ve výsledku řídí teorií menšího zla⁶⁵. Tento přístup by však v praxi znamenal, že volební výsledky by jen velmi těžko reprezentovaly skutečné preference voličů. Volby, ve kterých občané vybírají kandidáty podle teorie nejmenšího zla, jsou krokem k vykořenění smyslu voleb jako jednoho ze základních prvků demokratického systému.

⁶³ čl. 18 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴ CABADA, Ladislav, KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. 2. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 278.

⁶⁵ KOHOUTEK, Rudolf. *Pojem konflikt averze-averze* [online]. abz.cz, 15. října 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <<http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/konflikt-averze-averze>>.

Teorie ztraceného hlasu je zohledněna ve většinovém volebním systému s alternativním hlasem. Někdy je tento volební systém nazýván Australský volební systém⁶⁶. Název pramení z použití systému pro volby do dolní komory australského parlamentu. Jedná se o většinový volební systém s nutností získat absolutní většinu hlasů, kdy volby probíhají v jednomandátových obvodech. Voliči mohou udělovat tolik preferenčních hlasů, kolik je kandidátů na volební listině. Volič seřadí kandidáty od primárně nejpreferovanějšího až po nejméně přijatelného kandidáta. Mandát získává kandidát, který získá v příslušném volebním obvodu absolutní většinu prvních preferenčních hlasů. Pokud žádný z kandidátů nezíská absolutní většinu prvních preferenčních hlasů, pak dojde k vyškrtnutí kandidáta s nejmenším počtem prvních preferenčních hlasů. Následně se jeho hlasy přerozdělí mezi kandidáty, podle druhých preferenčních hlasů. Tento postup se případně opakuje až do chvíle, kdy některý z kandidátů získá absolutní většinu hlasů⁶⁷. Přestože se jedná o jednokolový systém, vykazuje znaky vícekolového, avšak nevyžaduje po voličích, aby se opět dostavili do volebních místností pro volbu ve druhém kole.

Podstatou **proporcionálního systému** je rovnováha mezi hlasy a obdrženy mandáty⁶⁸. Zásadní je v tomto volebním systému mechanismus přepočtu odevzdaných hlasů na mandáty. Podstatnými proměnnými jsou velikost volebního obvodu, počet rozdělovaných mandátů a volební uzavírací klauzule, jejímž smyslem je odvrátit přílišnou fragmentaci politické reprezentace. Volební uzavírací klauzule stanoví minimální počet odevzdaných platných hlasů, které musí politická strana získat, aby měla zastoupení v Poslanecké sněmovně. V současné době je uzavírací klauzule nastavena na 5 % odevzdaných hlasů. Jelikož se jedná o celostátní volební klauzuli, dochází k zvýhodňování celorepublikových politických stran a znevýhodňování regionálních uskupení. V tomto volebním systému jsou za ztracené hlasy považovány hlasy pro politické strany a uskupení, které nepřekonal uzavírací klauzuli. Velikost volebního obvodu a počet rozdělovaných mandátů jsou faktory, které mají vliv na princip rovnosti hlasů. V důsledku výše uvedených kombinací proměnných, však může mít i poměrný systém většinový efekt. Většinový volební výsledek v důsledku působí jako faktické omezení práva kandidátů být volen. Pokud přijmeme za východisko proporcionální systém s modifikacemi směřujícími až k většinovým výsledkům, musíme zvážit, zda je vhodné v Ústavě určovat typ volebního systému.

⁶⁶ CABADA, Ladislav, KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. 2. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 279.

⁶⁷ Tamtéž

⁶⁸ Tamtéž, s. 280.

4.2. Volební obvod

Volební obvody jsou základem každého volebního systému, ať se jedná o systém většinový, nebo proporcionalní. Počet rozdělovaných mandátů a velikost obvodu jsou základními faktory, které mají vliv na proporcionalitu volebního systému. Pro proporcionalní systém mají atributy volebního obvodu mnohem významnější dopad na produkované volební výsledky. Politologická literatura obecně rozlišuje malé a velké volební obvody. Rein Taagepera, Matthew Shugart, ale i Arend Lijphard navíc přidávají podkategorii středně velkých obvodů⁶⁹. Mezi politology nepanuje shoda na kritériu, které rozlišuje malé a velké volební obvody. Rein Taagepera a Matthew Shugart považují obvody s pěti mandáty za nejmenší středně velké. Naopak Dieter Nohlen považuje takovýto obvod za ještě malý⁷⁰. Arend Lijphard tuto hranici posouvá až k obvodu obsahujícímu osm až devět mandátů. Ve vztahu k principu proporcionality volebního systému je hranice čtyř až pěti přidělovaných mandátů na volební obvod hraniční⁷¹. Po jejím překročení dochází k výraznému zkreslení proporcionality výsledků. Volební obvody mající čtyři a méně mandátů generují uměle vytvořené většiny⁷².

Obecně platí, že v malých volebních obvodech jsou nadreprezentovány velké strany na úkor těch malých. Malé obvody v kombinaci s uzavírací klauzulí, nízkým počtem mandátů a volebním dělitelem zvýhodňujícím velké strany, mohou produkovat hodnoty, které směřují k většinovému výsledku. Velké volební obvody s odpovídajícím množstvím přidělovaných mandátů naopak produkují výrazně proporcionalnější výsledky.

S rovností volebního práva velmi úzce souvisí volební obvod jako pojem. Volební obvod, někdy rovněž nazývaný volební elektorát, je dle typu voleb vymezené území, ve kterém je volen určitý počet kandidátů. Volební obvod je tak zastupován v příslušném sboru jedním nebo více zvolenými kandidáty⁷³. Při určování volebních obvodů je nezbytné respektovat ústavní princip rovnosti volebního práva. Tomáš Lebeda přisuzuje počtu mandátů přidělovaných volebnímu obvodu nejsilnější vliv na proporcionalitu ve srovnání s jinými faktory.⁷⁴ Míra proporcionality vzrůstá s počtem obsazovaných mandátů. Velké strany

⁶⁹ BUREŠ, Jan a kol. *Česká demokracie po roce 1989: Institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2013, s. 196.

⁷⁰ Tamtéž

⁷¹ TAAGEPERA, Rein, SHUGART, Matthew Soberg. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale: Yale University Press, 1989, s. 114.

⁷² LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporcí volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001, roč. 37, č. 4, s. 428.

⁷³ HŘEBEJK, Jirí. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1254.

⁷⁴ LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporcí volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001, roč. 37, č. 4, s. 428.

získávají v malých volebních obvodech větší podíl mandátů, než byl podíl jejich obdržených hlasů. Velké volební obvody s vyšším počtem mandátů odrážejí s větší přesností poměr voličské základny. V případě malých volebních obvodů a malého počtu mandátů klesá proporcionalita volebních výsledků⁷⁵. V extrémních případech se mohou výsledky přibližovat výsledkům většinového systému.

Rozdělení mandátů mezi volební obvody

Při volbách do Poslanecké sněmovny jsou politickým stranám přidělovány mandáty na úrovni krajů. Celkový počet mandátů rozdělovaných mezi jednotlivé kraje je roven počtu volených poslanců. Počet mandátů pro jednotlivý kraj je určen následovně: celkový počet platných odevzdaných hlasů je vydělen počtem všech mandátů, podílem je republikové mandátové číslo. Tímto mandátovým číslem je dělen celkový počet platných hlasů odevzdaných v kraji. Výsledkem dělení je počet mandátů pro určitý kraj. Zbylé mandáty jsou přiřazovány krajům, které vykazují největší zbytky po dělení.

Průměrný počet mandátů přidělených na jeden kraj v roce 2013 činil 14,28 mandátu. Takovýto průměrný počet mandátů na volební obvod je v souladu s předpokladem proporcionalního systému. Pouze jediný kraj v České republice se počtem přidělených mandátů přibližuje spodní hranici proporcionalnosti volebního obvodu, a to Karlovarský kraj s počtem pěti přidělených mandátů. Z hlediska rovnosti hlasů se jedná o přijatelnější řešení, než by poskytovalo pevné rozdělení mandátů mezi jednotlivé kraje.

Vzájemná velikost obvodů

Podstatný vliv na rovnost volebního práva má vedle počtu mandátů vzájemná rozdílnost volebních obvodů, respektive rozdílnost v počtu obyvatel zařazených do příslušných volebních obvodů. Tento aspekt přímo ovlivňuje váhu odevzdaných hlasů mezi jednotlivými volebními obvody, a tím se přímo dotýká principu rovnosti volebního práva.

Zjevným příkladem rozdílné váhy voličských hlasů byly volby ve slovenské Rožňavě. Pro účely voleb bylo území města rozděleno na pět volebních obvodů a v každém z nich se volil jeden zastupitel. První obvod obsahoval 1000 obyvatel, druhý 800, třetí 400, čtvrtý a pátý shodně 200 obyvatel⁷⁶. Výbor pro lidská práva uznal, že jde o porušení rovnosti

⁷⁵ PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 3/ Demokratický a laický stát*. Praha: Karolinum, 2009, s. 228.

⁷⁶ MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 486.

volebního práva⁷⁷. Nepovažoval však za nutné rušit již proběhlé volby. Takto vysoký rozdíl hlasů potřebných k získání mandátu zakládá značnou disproporci mezi kandidáty.

Právní úpravu pro případ změny počtu obyvatel ve volebním obvodu obsahuje pouze zákonná úprava voleb do Senátu⁷⁸. V případě, že počet obyvatel poklesne nebo se zvýší o 15 % oproti průměrnému počtu obyvatel připadajících na jeden mandát, změní se území volebních obvodů. Marek Antoš však poukazuje na jistou nesystematičnost v provádění takovýchto změn. Úpravy volebních obvodů se provádí pouze v roce konání senátních voleb, čímž je vytvořen značný tlak na pružnost zákonodárního procesu⁷⁹.

Výpočet velikosti volebního obvodu je založen na počtu obyvatel, nikoliv na počtu oprávněných voličů. Počet voličů bude vždy nižší než počet obyvatel, neboť za obyvatele se považují i děti a cizinci. Východisko založené na jiné proměnné již samo o sobě způsobuje určitou míru disproporce. K tomuto problému lze uvést příklad ad absurdum. Za předpokladu, že ve volebním obvodu bude mít trvalý pobyt 120 000 cizinců a jeden oprávněný volič, tak právě on rozhodne o zvolení jednoho senátora⁸⁰. V současné době není možné vyloučit teoretickou koncentraci cizinců v některém z volebních obvodů, na jehož území může být umístěn například uprchlický tábor nebo podobné zařízení. Na základě výše uvedených skutečností je patrné, že by tak mohlo dojít k ovlivnění váhy hlasu jednotlivých voličů, a tím i rovnosti volebního práva.

4.3. Volební formule

Volební formule je označení pro mechanismy, s jejichž pomocí jsou platně odevzdané hlasy převáděny na jednotlivé mandáty. Tyto mechanismy se využívají v poměrných volebních systémech. Existují dva základní typy volebních formulí: volební kvóty a volební dělitele⁸¹.

Volební kvóty jsou matematické rovnice, které vyjadřují vztah mezi dvěma proměnnými: celkovým počtem hlasů a počtem přidělovaných zastupitelských mandátů⁸². Volební kvóty mohou být rovněž označovány jako metody volebního čísla. Mezi základní volební kvóty se řadí: Hareova kvóta, Hagenbach-Bischoffova kvóta, Droopova kvóta, Kvóta

⁷⁷ Rozhodnutí Výboru Spojených národů pro lidská práva ze dne 22. července 2002, *Istvan Mátyus v. Slovensko*, č. 923/2000.

⁷⁸ § 59 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁹ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 39-41.

⁸⁰ Tamtéž, s. 36.

⁸¹ LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001, roč. 37, č. 4, s. 425-448.

⁸² BUREŠ, Jan a kol. *Česká demokracie po roce 1989: Institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2013, s. 192.

Imperiali a Posílená kvóta Imperiali⁸³. Michal Kubát namísto posílené kvóty Imperiali uvádí Hare-Niemeyeru kvótu⁸⁴. Volební kvóta je získána tak, že celkový počet odevzdaných hlasů je vydělen počtem přidělovaných mandátů. Následně získanou hodnotou je děleno množství hlasů, které bylo odevzdáno určité politické straně. Strana tak získá přesně tolik mandátů, kolikrát se volební kvóta vejde do množství obdržovaných hlasů. Tímto postupem není téměř nikdy možné rozdělit všechny mandáty. V praxi se proto k rozdělení zbylých mandátů v dalším kole uplatňuje metoda největších průměrů a metoda největších zbytků⁸⁵.

Metoda volebních dělitelů je založena na dělení počtu hlasů odevzdaných pro určitou stranu volebním dělitelem až do okamžiku, kdy z podílů lze uspořádat tolik čísel, kolik je v daném volebním obvodu rozdělováno mandátů. Jde tedy o systém, který je založen na premise, že není spravedlivé, aby strana získala mandát dříve, než ta strana, která má vyšší průměrný počet hlasů připadajících na mandát⁸⁶.

Na základě číselných řad používaných pro dělení počtu hlasů, lze rozlišit jednotlivé systémy. D'Hontův systém používá pro dělení řadu čísel 1, 2, 3, n. Imperialiho systém využívá stejné řady čísel jako d'Hontův, avšak vynechává číslo 1, což zmenšuje výhodu velkých stran⁸⁷. Řadu čísel 1, 3, 5, n používá systém Sainte-Laguë⁸⁸, který je prokazatelně neutrální k malým i velkým stranám. Marek Antoš ve svém srovnání evropských zemí uvádí, že Česká republika je jedinou zemí, ve které je rozdělování mandátů d'Hontovým dělitelem kombinováno se zákonem stanovenou uzavírací klauzulí⁸⁹. To má za následek posílení disproporčních faktorů ve volebním systému.

Ústavní soud se ve svém nálezu Pl. ÚS. 42/2000 zabýval mimo jiné ústavností modifikovaného d'Hontova dělitele pro volby do Poslanecké sněmovny. Modifikace d'Hontova systému spočívala ve změně prvního dělitele z řady, původního čísla 1 na číslo 1,42⁹⁰. Modifikovaná d'Hontova metoda, stejně jako Imperialiho systém, zvýhodňuje větší strany v menších obvodech⁹¹. Soud ve svém nálezu dospěl k závěru, že „*oddělená aplikace d'Hontovy metody nejvyššího počtu při rozdělování povinného podílu křesel může vést*

⁸³ BUREŠ, Jan a kol. *Česká demokracie po roce 1989: Institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2013, s. 192.

⁸⁴ CABADA, Ladislav, KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 287.

⁸⁵ Tamtéž

⁸⁶ SVATONĚ Jan, FILIP Jan. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 143.

⁸⁷ BUREŠ, Jan a kol. *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2013, 195 s.

⁸⁸ BIRCH, Sarah a kol. *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, s. 235.

⁸⁹ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice v kontextu demokratických zemí*. Praha, 2007. Disertační práce. Karlova Univerzita v Praze. Právnická fakulta.

⁹⁰ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009, s. 101.

⁹¹ Tamtéž

v jednotlivých volebních obvodech ke znevýhodnění malých stran po celé zemi a k výsledku, jenž není slučitelný se základním právem volební rovnosti.“⁹² Modifikovaný d'Hontův dělitel je tak v současnosti používán pouze pro volby do krajských zastupitelstev⁹³. Ty probíhají v jednom volebním obvodu, který odpovídá území kraje, a proto se zde neprojeví výše zmíněný vliv dělitele.

4.4. Uzavírací klauzule

Uzavírací formule je zákonem stanovená hranice, která omezuje rozdělování mandátů. V případě, že určitá politická strana nebo koalice politických stran tuto hranici nepřesáhne, je z rozdělování jednotlivých mandátů vyloučena⁹⁴. Teoretickým východiskem této formule je zamezit přílišné fragmentaci voleného orgánu. „*Neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztržštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti jakož i kontinuity parlamentního systému.*“⁹⁵ Zvolená hodnota této formule má zásadní vliv na to, zda se bude jednat o proporcionální volební systém. Politická strana musí pro postup k rozdělování mandátů získat alespoň 5 % všech platně odevzdaných hlasů⁹⁶. Celorepubliková volební formule zvýhodňuje politické strany s celostátní voličskou základnou, a tím snižuje šance regionálních stran na získání mandátu. Jedním z argumentů podporujících aplikaci uzavírací klauzule je snaha o sestavení parlamentní většiny, která bude schopná vytvořit stabilní vládu.

Jaká hodnota volební klauzule je přípustná a nebude způsobovat přílišný zásah do proporcionality volebního systému? Ústavní soud ve své judikatuře nepovažuje 5 % hranici za disproporční pro volby do Poslanecké sněmovny⁹⁷. Stejný postoj zaujal i v případě voleb do Evropského parlamentu⁹⁸, kdy nedochází k ustavování parlamentní většiny, což je jedním z argumentů pro aplikaci uzavírací klauzule. Německý Ústavní soud v případě voleb do Evropského parlamentu v roce 2010 uzavírací klauzuli ve výši 5 % zrušil a následně zrušil i nově stanovenou 3 % volební klauzuli⁹⁹. Argumentoval tím, že v případě Evropského parlamentu se nejedná o klasický model parlamentu, ve kterém je nutné vytvářet parlamentní většinu. Do Evropského parlamentu deleguje své zástupce vedle samotného Německa

⁹² náleží Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS. 42/2000

⁹³ § 43 odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁴ HŘEBEJK, Jiří. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1193.

⁹⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96

⁹⁶ § 49 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96

⁹⁸ náleží Ústavního soudu ze dne 19. května 2015, sp. zn. Pl. ÚS 14/14

⁹⁹ ANTOŠ, Marek. *Piráti a Zelení se do Štrasburku nedostali. Pomůže jim Brno?* [online]. aktualne.cz, 26. května 2014 [cit 5. října 2016]. Dostupné na <<http://blog.aktualne.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=22990>>.

i dalších 27¹⁰⁰ zbylých států unie, z toho důvodu nemá uzavírací klauzule na výsledné složení parlamentu zásadní vliv.

Problematikou volební uzavírací klauzule se Ústavní soud zabýval již v roce 1996¹⁰¹, kdy zkoumal její proporcionalitu. Soud posuzoval, zda uzavírací klauzule ve výši 5 % není v rozporu s čl. 18 Ústavy a zda tato výše nezpůsobuje disproporčnost volebního systému. Ústavní soud vycházel z historických volebních zkušeností, které potvrdily, že *přílišná diverzifikace ve skladbě sněmovny a neomezené poměrné zastoupení se mohou stát nástrojem destrukce ústavního státu*. Ve volbách jde vedle samotného personálního obsazení sboru, voleného proporcionalním volebním systémem, zároveň o vytvoření parlamentní většiny, která je základním předpokladem pro vytvoření vlády se stabilní parlamentní podporou. Ústavní soud dospěl k názoru, že volební uzavírací klauzule ve výši 5 % je v souladu s demokratickými principy a ústavním pořádkem a představuje v případě České republiky nezbytné opatření, „*kteřé je nutné pro vytvoření Poslanecké sněmovny schopné jednat, přijímat svá rozhodnutí a plnit své zákonodárné funkce, jakož i založit většinu, o niž by se vláda mohla politicky opřít*.“¹⁰² Uzavírací klauzuli ve výši 10 % by Ústavní soud považoval za příliš velký zásah do proporcionalního systému¹⁰³.

V roce 2013 překročilo 5 % uzavírací klauzuli v Parlamentních volbách celkem sedm politických stran¹⁰⁴. V případě aplikace 10 % klauzule by do skrutinia postoupily pouze čtyři politické strany. Bez ohledu na výsledný počet mandátů je patrné, že by došlo k téměř polovičnímu snížení zastoupení politických stran. Za předpokladu užití 10 % volební klauzule, by nebylo přihlédnuto až k 35 % platných hlasů. V případě 5 % hranice se jednalo pouze o 12,5 % z celkového počtu platných hlasů¹⁰⁵.

Mezi státy, které používají uzavírací klauzuli s hodnotou vyšší než 5 %, patří Turecko, s nejvyšší hodnotou klauzule ve výši 10 %, dále Lichtenštejnsko 8 %, následně Ruská federace 7 % a Gruzie 7 %¹⁰⁶. Parlamentní shromáždění Rady Evropy doporučilo v roce 2004 Turecku

¹⁰⁰ European Union. *EU member countries* [online].europa.eu, 19. října 2016 [cit. 1. listopadu 2016]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_en>.

¹⁰¹ nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96

¹⁰² Tamtéž

¹⁰³ Tamtéž

¹⁰⁴ RITSCHELOVÁ, Iva. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 25.10. - 26. 10. 2013* [online]. volby.cz, 27. října 2013 [cit 20. října 2016]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ>>.

¹⁰⁵ Vypočteno na základě statistických dat Českého statistického úřadu dostupných na <<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps61?xjazyk=CZ&xv=1>>.

¹⁰⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 7. 2008, Yumak a Sadak v. Turecko, stížnost č. 10226/03.

snížení 10 % uzavírací klauzule¹⁰⁷. Evropský soud pro lidská práva ve stejné otázce rozhodoval o čtyři roky později v případě Yumak a Sadak proti Turecku. Soud dospěl k závěru, že výše turecké uzavírací klauzule je výjimečně vysoká¹⁰⁸, ale v projednávaném případě nenabyl přesvědčení, že jde porušení čl. 3 protokolu č. 1 Úmluvy.

4.5. Volební kauce a volební příspěvek

Pojem volební kauce ve volebním právu v České republice zavedl v roce 1995 zákon o volbách do Parlamentu¹⁰⁹ jako peněžní záruku, či jistinu, garantující vážnost volebních úmyslů kandidujících stran. V této době byla stanovena výše kauce pro volby do Poslanecké sněmovny na 200 000,- Kč za každý kraj, ve kterém měla strana zaregistrovanou kandidátní listinu. Pro volby do Senátu byla výše volební kauce stanovena na 20 000,- Kč za každý volební obvod. Strana mající kandidáty ve všech volebních obvodech musela složit kauci pro volby do Poslanecké sněmovny ve výši 1,6 mil. Kč¹¹⁰ a v případě senátních voleb 0,54 mil. Kč¹¹¹. Složení kauce bylo podmínkou pro vytištění hlasovacích lístků příslušné strany. Podmínkou pro vrácení kauce, složené ve volbách do Poslanecké sněmovny, bylo získání nejméně 5 % ze všech platných hlasů na celostátní úrovni. V případě voleb do Senátu postačovalo získat nejméně 6 % z celkového počtu platných hlasů v rámci volebního obvodu¹¹².

Jan Filip ve vztahu k volebním kaucím uvádí: „*Volná soutěž stran značí, že každý, kdo získal statut politické strany, má volnost se této soutěže zúčastnit. Podmínky, které pro to musí splnit (...) stanoví přímo čl. 5(...). Nikde však nelze nalézt zmocnění pro to, aby strany byly posuzovány podle majetku, který jsou ochotné na tuto soutěž vynaložit.*“¹¹³ Obdobně se vyjádřil o volebních kaucích Václav Pavlíček: „*Omezení politických práv je možné podle ústavních ustanovení a zejména podle Listiny pouze za předpokladu, že to ústavní zákon sám připouští. Pakliže nepřipouští, pak Listina zakazuje jakoukoliv diskriminaci, například z hlediska majetku.*“¹¹⁴

¹⁰⁷ Rozhodnutí Rady Evropy ze dne 22. 6. 2004, č. 1380

¹⁰⁸ I s ohledem na doporučení snížit výši klauzule již výše uvedeno, rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 2008, Yumak a Sadak v. Turecko, stížnost č. 10226/03.

¹⁰⁹ § 35 odst. 2, § 65 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁰ Do roku 2000 existovalo pouze 8 územních krajů. $8 \cdot 200\,000 = 1,6$ mil.

¹¹¹ Volby do Senátu probíhají vždy v 1/3 senátních obvodů (27). $27 \cdot 20\,000 = 0,54$ mil.

¹¹² ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 45-46.

¹¹³ FILIP, Jan. K otázce ústavnosti volebních kaucí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, roč. 4, č. 2, s. 277.

¹¹⁴ PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 2/ O právech, svobodách a demokracii*. Praha: Karolinum, 2002, s. 83.

Na základě návrhu skupiny poslanců rozhodoval Ústavní soud o ústavnosti volebních kaucí. Stěžovatelé argumentovali tím, že pravidelné konání voleb, včetně finančního zajištění, je ústavně stanovenou povinností státu. Ve stanovené výši kauce spatřovali diskriminaci menších politických subjektů, které nedisponují takovým majetkem. Návrh byl však zamítnut, neboť pro zrušení zákona nebylo těsně dosaženo potřebné většiny soudců. K výši kauce se Ústavní soud vyslovil, že v přepočtu na počet sympatizantů, naplňujících podmínku minimální reprezentativnosti, se jedná o nepatrnou sumu¹¹⁵.

Ke zrušení volební kauce ve vztahu k volbám do Poslanecké sněmovny došlo v roce 2001 velkým volebním nálezem¹¹⁶. V důsledku zvýšení počtu krajů z 8 na 35 činila celková volební kauce 1,4 mil. Kč. Soud konstatoval, že „stanovování kaucí zavádí a priori diskriminaci tím, že některým stranám znemožňuje zavedením majetkových podmínek, aby se účastnily voleb, které jsou rozhodující a nejsledovanější scénou soutěže politických stran, a prokázaly míru přízně voličů.“¹¹⁷ Zrušení částí volebního zákona si vyžádalo přijetí novely volebního zákona¹¹⁸, kterou došlo k nahrazení volebních kaucí, a to příspěvkem na volební náklady ve výši 15 000,- Kč¹¹⁹ za každý volební kraj, kde strana nebo hnutí registrují kandidátní listinu¹²⁰. Kauce za všechny volební obvody se snížila na 0,21 mil. Kč¹²¹. Příspěvek je příjmem do státního rozpočtu. Novela rovněž snížila hranici, při které má kandidující strana nárok na příspěvek na úhradu volební nákladů, a to z původních 3 % na 1,5 % hlasů.

Z jistého úhlu pohledu je volební kauce, případně příspěvek na náklady voleb, majetkovým cenzem volebního práva, neboť vyžaduje určitý majetek pro zapojení strany do politické soutěže. Jedním z důsledků této úpravy je ztížení vstupu novému subjektu do politické soutěže. S dalšími podmínkami omezování volné soutěže Ústava přímo nepočítá¹²². Je nutné používat zároveň příspěvku na volební náklady a zároveň příspěvku na úhradu volebních nákladů? Vzhledem k tomu, že oba tyto instituty sledují stejný cíl, postačoval by pouze jeden z nich.

¹¹⁵ nález Ústavního soudu ze dne 15. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96

¹¹⁶ nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

¹¹⁷ Tamtéž

¹¹⁸ zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

¹¹⁹ Aktuálně se tedy jedná o částku 0,21 mil.

¹²⁰ § 31 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹²¹ 15 000*14 = 0,21 mil.

¹²² čl. 5 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

5. Omezení rovnosti aktivního volebního práva

5.1. Cenzus volebního práva

Volební cenzus zakládá omezení volebního práva na základě určitých kritérií, která rozdělují voliče do nerovného postavení. Tato kritéria mohou být různá od výše majetku, vlastnictví půdy až po věk nebo gramotnost. Česká Ústava stanovuje dva cenzus volebního práva: jedná se o cenzus občanství a cenzus věku.

Majetkový cenzus

V případě, že je volební právo podmíněno určitým množstvím majetku, jedná se o majetkový cenzus¹²³. Absolutní majetkový cenzus přiznával volební právo pouze občanům, kteří vlastnili určité množství majetku. Naopak relativní majetkový cenzus zvyhodňoval movitější občany tím, že jejich hlas měl větší váhu.

Cenzus pohlaví

Ženy mohly volit v případě některých kantonů až v roce 1990, přestože všeobecné volební právo existovalo ve Švýcarsku již v roce 1848. Československá Ústava z roku 1920 již zakotvovala právo volit do Poslanecké sněmovny bez rozdílu pohlaví, tedy i ženám¹²⁴. Mezi první státy, které uzákonily volební právo žen do roku 1920, patřily Nový Zéland, Austrálie, Finsko, Norsko, Dánsko i Polsko¹²⁵. Překvapivě Lichtenštejnsko přiznalo ženám volební právo až v roce 1984 a Portugalsko jen o něco dříve v roce 1976. Do skupiny mimoevropských zemí, které umožnily ženám volit v posledních dvaceti letech, můžeme zařadit státy jako Katar¹²⁶, Kuvajt a Saudskou Arábii, kde se tak stalo teprve v roce 2015¹²⁷. Poslední příklad ilustruje rozdílný vývoj jednotlivých států za posledních sto let, a to nejen v oblasti volebního práva. Libanonská právní úprava sice umožňuje účast žen ve volbách, ale ještě v roce 2011 stanovovala podmínku jejich základního vzdělání¹²⁸. Pro muže

¹²³ JANDOUREK, Jan. *Slovník sociologických pojmů*. Praha: Grada, 2012, s. 42-43.

¹²⁴ § 9 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, ve znění účinném ke dni 7. března 1920

¹²⁵ STRONG-BOAG, Veronica. *The Women Suffrage Timeline* [online]. Womensuffrage.org, 20. října 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <http://womensuffrage.org/?page_id=69>.

¹²⁶ LAMBERT, Jennifer. *Political Reform in Qatar: Participation, Legitimacy and Security* [online]. <http://mepc.org>, 20. září 2016 [cit. 20. září 2016]. Dostupné na <<http://mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/political-reform-qatar-participation-legitimacy-and-security?print>>.

¹²⁷ ALDOSARI, Hala. *Analysis: The value of women voting in Saudi Arabia* [online]. 13. prosince 2015 [cit. 27. září 2016]. Dostupné na <<http://www.aljazeera.com/news/2015/12/analysis-women-voting-saudi-arabia-151213055435453.html>>.

¹²⁸ TOVROV, Daniel. *Saudi Women Vote; Which Countries Still Don't Allow Women's Suffrage?* [online]. ibtimes.com, 29. září 2011 [cit. 29. září 2016]. Dostupné na <<http://www.ibtimes.com/saudi-women-vote-which-countries-still-dont-allow-womens-suffrage-318260>>.

takováto podmínka stanovena není. Z pohledu evropské kultury, je ustanovení zakládající jiné postavení části oprávněných voličů na základě pohlaví nepochybně diskriminační. Přesto se lze setkat s úvahami, které dosažení určitého vzdělání kladou jako podmínku volebního práva. Je patrné, že libanonská úprava nenaplnuje princip všeobecnosti voleb a přímo diskriminuje určitou skupinu voličů, kterým ukládá více podmínek pro výkon volebního práva.

Cenzus pobytu v místě voleb

Současná právní úprava voleb nestanovuje podmínku určité délky trvalého pobytu na území státu nebo území obce jako rozhodnou pro výkon volebního práva. V reflexi na mediálně známé účelové stěhování voličů v Karlově Studánce¹²⁹ se objevily úvahy nad řešením, které by takovému účelovému stěhování zabránilo. Určitou délku pobytu v místě voleb stanovoval volební řád z roku 1919, který vedle dalších podmínek pro výkon volebního práva stanovoval, že oprávněný volič musel bydlet v místě voleb alespoň jeden rok, který se počítal zpětně ode dne volby¹³⁰. Tento cenzus ovšem sankcionuje osoby, které využívají svého práva svobody pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny základních práv a svobod.

5.2. Současné ústavní cenzy

Překážka věku

Volební věk je zákonem stanovený věk, po jehož dosažení se fyzická osoba může účastnit voleb. Toto omezení volebního práva je součástí českého volebního práva i dnes¹³¹. Ústava stanovuje několik různých věkových hranic. Pro aktivní volební právo stanovuje zákon věkovou hranici 18 let. Dosažení věku 21 let je podmínkou pro pasivní volební právo pro volby do Poslanecké sněmovny České republiky. Pro pasivní volební právo do Senátu České republiky je Ústavou vyžadováno dosažení věku 40 let. V zahraničí lze nalézt případy snížení věkové hranice na 16 let, případně 15 let. Geograficky nejbliže České republice lze najít takovýto příklad v sousedním Rakousku, kde byl v roce 2008 volební věk

¹²⁹ nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. Pl. ÚS. 6/11

¹³⁰ § 4 zákona č. 75/1919 Sb., řád volení v obcích republiky Československé, ve znění účinném ke dni 18. února 1919

¹³¹ čl. 18, čl. 19 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

pro parlamentní volby snížen na 16 let¹³². Obdobně byla přijata novela v roce 2003 na Maltě, která snížila pro komunální volby volební věk na 16 let¹³³.

Východiska pro stanovení věkové hranice aktivního volebního práva jsou různá. Například se jedná o dosažení zletilosti, trestní odpovědnost, daňovou povinnost, minimální věk pro výkon práce nebo o věk nutný pro vojenskou službu. Právě poslední uvedené stanovisko reflektuje heslo mladých Američanů v době války ve Vietnamu, které znělo: „Old enough to fight, old enough to vote“¹³⁴. V důsledku těchto událostí byla v roce 1971 sjednocena věková hranice pro federální volby na 18 let. Pokud má občan brannou povinnost, kdy reálně hrozí, že položí při obraně vlasti i svůj život, je nedůvodné, aby se nemohl podílet na tom, kdo bude vládnout jeho zemi. Volební právo vojáků je tak jedním ze znaků, které je odlišují od žoldáků.

Československá Ústava z roku 1920 stanovovala hranici pro výkon aktivního volebního práva na 21 let¹³⁵. Pro výkon pasivního práva byla hranice stanovena na dosažení 30 let¹³⁶. Volební řád z roku 1919 stanovoval věkovou hranici na 21 let pro volby do obcí a dosažení věku 26 let pro výkon pasivního volebního práva¹³⁷. Na snížení věkových hranic na současnou úroveň, tedy 18 a 21 let, došlo už zákonem č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění¹³⁸. Obecně lze konstatovat, že dlouhodobým trendem je snižování věkové hranice.

Horní hranice pro výkon volebního práva není v České republice stanovena. Příkladem uplatnění horní věkové hranice je Vatikán, kde se mohou volby hlavy státu a církve účastnit pouze kardinálové mladší 80 let¹³⁹. Východisko založené na daňové povinnosti lze považovat za argument nejen ve věci věkové hranice, ale také za východisko ve věci volebního práva cizinců ze zemí mimo Evropskou unii.

Prezidenta České republiky může volit občan starší 18 let. Úprava § 4 zákona o volbě prezidenta České republiky umožňuje hlasovat voliči, který v době konání prvního kola

¹³² § 21 zákona č. 471/1992, o volbách do Národní rady Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹³³ Electoral Commission Malta. *General election* [online]. electoral.gov.mt, 28. září 2016 [cit. 28. září 2016]. Dostupné na <<https://electoral.gov.mt/Elections>>.

¹³⁴ KAŠTYL, Miroslav. Dolní věková hranice volebního práva, její posuny a odůvodnění. In ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (ed). *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 77.

¹³⁵ zákon č. 121/1920 Sb., Ústavní listina Československé republiky, ve znění účinném ke dni 8. 6. 1948

¹³⁶ Tamtéž

¹³⁷ § 1 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé, ve znění zákona účinném ke dni 19. 2. 1919

¹³⁸ zákon č. 67/1946 Sb., stanovuje pouze věk pro pasivního volebního právo. Ve věci věkové hranice aktivního volebního práva odkazuje na zákon č. 28/1946 Sb., o úpravě stálých seznamů voličských, který stanovuje hranici na 18 let.

¹³⁹ HÜLSEBUSCH, Bernhard. *Jak se volí papež: konkláve včera a dnes*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2003, s. 68.

nesplňoval podmínku 18 let, pokud alespoň druhý den konání druhého kola volby bude splňovat věkovou podmínku. Druhé kolo volby se dle zákona koná za 14 dní po prvním kole volby. Dle statistických údajů za období 1993-2010 se porodnost pohybovala v rozmezí přibližně 90 až 120 tis. novorozenců ročně. Což činí průměr 105 tis. novorozenců na zvolené období. Teoreticky by se průměrně narodilo za 16 dní mezi prvním a druhým kolem volby 4602 potenciálních voličů, kteří by představovali pouhé 0,05 % populace českého obyvatelstva. Pro doplnění kontextu v roce 2013 činil rozdíl prezidentských kandidátů v druhém kole prezidentských voleb 476 234 hlasů.

Věk je v této koncepci české úpravy považován za překážku výkonu volebního práva. Pokud nastane odpadnutí překážky, oprávněný volič má právo odevzdat svůj hlas. Otázkou by mohlo být, zda překážka věku v kombinaci se zákonnou úpravou § 4 nediskriminuje voliče, kteří jsou oprávněni hlasovat z důvodu věku pouze až v průběhu druhého kola volby prezidenta. Tito voliči si v druhém kole voleb mohou vybrat pouze ze dvou kandidátů, kteří postoupili z kola prvního. Volební právo těchto voličů je fakticky závislé na výsledku volebního práva ostatních voličů, čímž je tato skupina voličů postavena do odlišného postavení ve srovnání s ostatními voliči.

Volby do horní komory Parlamentu České republiky mohou probíhat také dvoukolovým systémem. Obdobně jako při volbě prezidenta se jedná o většinový volební systém. V tomto případě je věková hranice aktivního volebního práva upravena v čl. 19 Ústavy a stanovena na 18 let. Zákon zde stejně jako zákon o volbě prezidenta výslovně upravuje, že ten volič, který nejpozději druhý den konání druhého kola voleb dosáhl věku alespoň 18 let, může volit.

Podmínka občanství

Definice státu podle Georga Jellinka obsahuje tři prvky: území, obyvatelstvo a vládu¹⁴⁰. Občané České republiky jsou tedy jedním ze stěžejních prvků samotného státu. Podmínka občanství reflektuje demokratický princip, který dává možnost občanům rozhodovat o záležitostech, které se jich bezprostředně dotýkají. V největší míře se tento princip uplatňuje ve volbách do obecních a krajských zastupitelstev. Státní občanství je jednou z podmínek pro výkon volebního práva v České republice. Pro volby do Parlamentu České republiky podmínku občanství stanovuje Ústava¹⁴¹. Stejnou podmínku stanovuje § 4 zákon o volbách do zastupitelstev obcí, rovněž tak i § 4 zákona o volbách

¹⁴⁰ SVATONĚ Jan, FILIP Jan. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 11.

¹⁴¹ čl. 18 a čl. 19 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

do zastupitelstev krajů. Tato podmínka platí i pro volbu prezidenta České republiky¹⁴². Zákon o volbách do Evropského parlamentu deklaruje právo volit nejen občanům České republiky, ale také občanům jiného členského státu Evropské unie, kteří jsou alespoň 45 dní přihlášení k trvalému nebo přechodnému pobytu v České republice¹⁴³. Občanství chápeme jako relativně trvalý, místně neomezený svazek fyzické osoby a konkrétního státu. Jak vyplývá z čl. 2 Ústavy, lid je zdrojem veškeré státní moci. Státní občanství vymezuje teoreticky nejširší okruh oprávněných voličů. Výjimku tvoří volby do obecních zastupitelstev, kde může volit i občan jiného státu Evropské unie, který má trvalý nebo přechodný pobyt¹⁴⁴ v místě konání komunálních voleb. Toto právo vyplývá ze Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii. Jde o jedno z katalogu práv, které je součástí občanství Evropské unie, jež rozšiřuje práva občanů členských států Evropské unie¹⁴⁵. Status Evropského občanství byl zaveden Maastrichtskou smlouvou, a následně rozvinut Amsterdamskou smlouvou.

Právo volit v obecních volbách občanům jiného státu Evropské unie umožňuje vedle České republiky, Bulharsko, Chorvatsko, Francie, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Malta, Německo, Polsko, Rakousko a Rumunsko. Některé státy jsou v otázce komunálních voleb otevřenější a umožňují volit v obecních volbách i osobám se státní příslušností země mimo Evropskou unii. Mezi tyto státy patří Belgie, Dánsko, Estonsko, Finsko, Irsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Portugalsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Spojené království a Švédsko. Výjimečně je umožněno volit cizincům v parlamentních volbách, a to pouze na základě recipročních mezinárodních smluv. V případě Irska a Spojeného království se jedná o vzájemnost, kdy občané Irska mohou volit ve Spojeném království a naopak občané Spojeného království mohou volit v Irsku, pokud mají trvalý pobyt v příslušném obvodu. Brazílská ústava umožňuje občanům Portugalska výkon volebního práva ve stejném rozsahu, který mají občané Brazílie v Portugalsku, a to na základě bilaterální smlouvy¹⁴⁶. V oblasti komunálních voleb je možné konstatovat větší míru participace

¹⁴² § 4 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴³ § 5 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁴ Rozhodnutí krajského soudu v Brně ze dne 19. září 2014, č. j. 64A 6/2014 – 20

¹⁴⁵ Mimo jiné se jedná o právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo volit a být volen do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci toho státu, právo na diplomatickou a konzulární ochranu, kterýmkoli jiným členským státem, pokud stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá na území třetí země své zastoupení, právo obracet se na Evropského ombudsmana, právo obracet se na orgány a poradní instituce Unie v jazyce členských zemí a obdržet odpověď ve stejném jazyce.

¹⁴⁶ ELKINS, Zachary a kol. *Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2014* [online]. Constituteproject.org, 18. dubna 2016 [cit 20. října 2016]. Dostupné na <https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf>.

rezidentních cizinců. Pokud jde o parlamentní volby, zde se občanství jako podmínka pro účast ve volbách uplatní až na mále výjimky vždy.

Kodex správných postupů ve volebních záležitostech¹⁴⁷ navrhuje přiznat volební právo pro cizince v lokálních volbách až po určité době pobytu. Tento přístup je možné chápat jako postupné začleňování cizinců do většinové společnosti. Pokud je cizincům uložena daňová povinnost, mělo by být přiměřené, aby jim byla rovněž přiznána možnost ovlivnit rozhodování o přerozdělování finančních prostředků. Je však otázkou, zda by toto oprávnění mělo být realizováno přímo volebním právem, nebo jiným právem na lokální úrovni, kterým by bylo umožněno cizinci vyjádřit svůj postoj k přerozdělování finančních prostředků.

5.3. Gerrymandering

Dalším výrazným prvkem, který má schopnost značně ovlivňovat rovnost hlasů, je Gerrymandering. Tento termín vznikl spojením příjmení Elbridge Gerryho a slova salamander. Elbridge Gerry před volbami tendenčně upravil volební obvody ve státě Massachusetts tak, aby zajistil vítězství kandidáta strany, do níž sám patřil. Takto upravené hranice volebních obvodů připomínaly tvarem bájněho salamandra. Jedním ze základních znaků gerrymanderingu je účelově tvarovaná hranice obvodu. V některých případech gerrymandering zahrnuje i odlišný počet voličů v jednotlivých obvodech.

Jedná se o praktiku, která výrazně deformuje volbu voličů. Účelem tohoto postupu je získat maximální využití hlasů svých voličů, a zároveň minimalizovat vliv hlasů voličů protikandidáta. Pravomoc změnit hranice volebních obvodů má obvykle vládnoucí skupina, která je motivovaná snahou uchovat si nebo dále posílit svůj vliv.¹⁴⁸ Pod pojem gerrymandering zahrnujeme tyto související techniky.

Cracking¹⁴⁹ je technika rozdělení voličů protikandidáta do více volebních obvodů tak, aby nedisponoval dostatečným počtem hlasů pro získání mandátu. Příkladem by mohlo být rozdělení volebního obvodu se silnou podporou protikandidáta, a následné připojení takto oddělených částí k obvodům, kde jejich hlasy budou minoritní. Tato technika je rovněž označována jako naředění.

¹⁴⁷ European Commission for democracy through law (Venice Commission). *Code of good practice in electoral matters guidelines and explanatory report* [online]. venice.coe.int, 19. října 2002 [cit 20. září 2016]. Dostupné na <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)>.

¹⁴⁸ ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie*. 3. vydání. Praha: Portál, 2002, s. 140.

¹⁴⁹ alternativní název pro waste vote technique

Packing¹⁵⁰ je technika koncentrace voličů protikandidáta do jednoho volebního obvodu. Jedná se o obětování volebního obvodu, ve kterém protikandidát získá absolutní většinu hlasů, tím však ztratí podporu v ostatních volebních obvodech.

Kidnapping¹⁵¹ je technika, která volební obvod s převahou voličů protikandidáta připojí k obvodu, kde preferovaný kandidát vůbec nekandiduje. Voliči jsou pak nuceni zvolit si jiného kandidáta. V určitých aspektech se jedná o techniku velmi blízkou technice crakingu.

Techniky gerrymanderingu jsou prakticky vyloučeny ve státech, které používají volební systémy pouze s jedním volebním obvodem. Mezi takové státy se řadí například Nizozemsko nebo Izrael.

Obdobně jako u gerrymanderingu dochází k manipulaci s volebními obvody i u malapportionmentu. Ten se zakládá na vymezení volebních obvodů o různé velikosti, bez ohledu na počet voličů, kteří v nich žijí¹⁵². Nezaleží, zda k tomu došlo záměrnou manipulací s hranicemi volebního obvodu nebo přirozenou cestou, kdy nedocházelo po delší dobu k aktualizování hranic volebních obvodů z důvodu změn počtu obyvatel. Důsledkem tohoto stavu může být situace, kdy určité volební obvody nebo regiony delegují do voleného orgánu více zástupců, než by odpovídalo počtu jejich obyvatel.

Riziko Gerrymanderingu v České republice

Potencionální riziko gerrymanderingu se liší podle druhu voleb. Ve volbách do Evropského parlamentu území republiky představuje jeden volební obvod¹⁵³. Tato úprava tedy vylučuje metody gerrymanderingu. Rovněž volby do krajských zastupitelstev probíhají v jednom volebním obvodu. Při volbách do Poslanecké sněmovny nelze gerrymandering vyloučit, a však přidělování mandátů jednotlivým volebním krajům na základě republikového mandátového čísla snižuje možnost jeho uplatnění. Určitá možnost gerrymanderingu může nastat v rámci úprav volebních obvodů do Senátu, kdy hranice volebních obvodů určuje výkonná moc. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí naopak od výše uvedených příkladů obsahuje úpravu velmi snadno použitelnou pro gerrymandering¹⁵⁴.

¹⁵⁰ CLARK, George. *Stealing Our Votes: How Politicians Conspire to Control Elections and how to Stop Them*. Pittsburgh: Dorrance, 2004, s. 16.

¹⁵¹ RODRIGUEZ, Orlando. *Vote Thieves: Illegal Immigration, Redistricting, and Presidential Elections*. Washington: Potomac Books, 2011, s. 35.

¹⁵² ANTOŠ, Marek. Volební obvody ve volbách do Senátu. *Politologický časopis*, 2013, roč. 20, č. 2, s. 139–156.

¹⁵³ § 2 odst. 3 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁴ § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

V této souvislosti se mluví o změně volebních obvodů hlavního města Prahy pro volby do obecních zastupitelstev v roce 2010¹⁵⁵. Na základě zákonného zmocnění zastupitelstvo rozdělilo území Prahy na sedm devítimandátových volebních obvodů. Zákon obecně počítá s tím, že území obce tvoří jeden volební obvod, ale umožňuje, aby zastupitelstvo vytvořilo více volebních obvodů¹⁵⁶. Zastupitelstvo je v tomto rozdělení limitováno tím, že rozdělení musí učinit nejpozději 85 dní před konáním voleb. Dalším omezením je zachování minimálního počtu mandátů na volební obvod¹⁵⁷.

Rozdělení území Prahy do více volebních obvodů není neobvyklé. V tomto případě se jedná o krajní variantu možného rozdělení s 56 mandáty. Zákon vyžaduje minimálně 9 mandátů na obvod a zároveň celkový počet zastupitelů se musí pohybovat v rozmezí 55 až 70 zastupitelů. Obvyklým důsledkem rozdělení na více volebních obvodů je zvýšení přirozené uzavírací klauzule, která logicky znevýhodňuje malé strany. Dělení území obce na více volebních obvodů má zásadní vliv na charakter volebního systému.

Nejvyšší správní soud v této věci dospěl k názoru, že rozdělení území na volební obvody bylo potřebné, a to například z důvodů zpřehlednění a zjednodušení volby snížením počtu kandidátů na hlasovacím lístku. Dle názoru soudu navíc nelze předpokládat, jaký bude volební výsledek a jakým způsobem se volební obvody projeví na voličských preferencích. Je znám případ, kdy obdobné rozdělení obvodů umožnilo v roce 2002 Křesťanské a demokratické unii - Československé straně lidové získat mandát, který by bez rozdělní obvodů nezískala. V tomto případě dosahoval rozdíl v počtu voličů mezi nejmenším a největším obvodem 15,78 %, což je dle závěrů Ústavního soudu v přípustných limitech.

Zcela jiným případem volební manipulace je import voličů do obce Karlova Studánka v roce 2010. V podstatě se jednalo o obrácenou variantu kidnappingu, kdy jsou voliči přesunuti z obvodu protikandidáta. Místo manipulace s hranicemi volebního obvodu bylo manipulováno s počtem oprávněných voličů. Krátce před volbami se v obci přihlásilo k trvalému pobytu do jednoho bytu 2+0 34 osob. V poměru k počtu obyvatel obce to bezpečně postačovalo k zisku dvou mandátů v obecním zastupitelstvu. Import voličů změnil váhu jednotlivých volebních hlasů, neboť těchto 34 osob nevykonávalo vlastní vůli, ale pouze plnily příkazy. Organizátoři této akce použili jiné osoby jako živé nástroje k realizaci své vůle, a tím disponovali více hlasy než ostatní voliči. V tomto shledal Ústavní

¹⁵⁵ ANTOŠ, Marek. *7 postřehů k rozsudku NSS o volebních obvodech v Praze* [online]. blogspot.cz, 13. srpna 2010 [cit. 1. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2010/08/marek-antos-7-postrehu-k-rozsudku-nss-o.html>>.

¹⁵⁶ § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁷ Tamtéž

soud porušení principu rovnosti, neboť dospěl k názoru, že musí existovat faktický vztah voliče k obci¹⁵⁸.

V nedávné době došlo k rozšíření volebního práva o osoby jiného členského státu Evropské unie, které mají v obci přechodný pobyt. Prozatím se jedná o rozšíření pouze v obvodu brněnského krajského soudu¹⁵⁹. Rizikem je však možné generální rozšíření výkonu volebního práva, kdy budou volební právo uplatňovat například zahraniční pracovníci, kteří však mohou prosazovat na místo své volby vůli svého zaměstnavatele.

5.4. Jiná omezení a překážky

Do této kategorie lze zařadit například omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva, zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu a výkon trestu odnětí svobody. Překážky výkonu volebního práva nalezneme v zákonech o volbách do Parlamentu České republiky, o volbě prezidenta, o volbách do Evropského parlamentu, o volbách do zastupitelstev krajů a v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí. Dále najdeme výslovnou úpravu překážek volebního práva i v zákonech upravujících místní a krajská referenda.

Zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu

Tato překážka je obsažena ve všech výše uvedených zákonech. Omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu upravuje zákon o zdravotních službách¹⁶⁰. Tento zákon nahradil předcházející právní úpravu, a to zákon o péči o zdraví lidu¹⁶¹. Další omezení upravuje zákon o ochraně veřejného zdraví¹⁶². Jedná se o situace, kdy dochází k omezení osobní svobody voliče, a to například prostředky uvedenými v § 39 zákona o zdravotních službách. Jedná se o omezení osobní svobody prostřednictvím umístění pacienta v místnosti určené k bezpečnému pobytu, omezení pacienta v pohybu ochrannými pásy nebo kurty, případně použitím psychofarmak, které jsou vhodné k omezení osobní svobody pacienta.

Zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody

Tato překážka výkonu volebního práva je obsažena pouze v zákonech o volbách do obecních a krajských zastupitelstev. Odsouzení se teoreticky mohou účastnit voleb

¹⁵⁸ nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11

¹⁵⁹ LÉKO, Kristián. *Bydlí tady a je z EU. Pak smí volit v českých volbách, řekl soud* [online]. lidovky.cz, 19. září 2014 [cit 5. října 2016]. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/soud-obcane-eu-maji-pravo-volit-i-bez-trvaleho-pobytu-p0p-/zpravy-domov.aspx?c=A140919_155027_ln_domov_ele>.

¹⁶⁰ zákon č. 372/2001 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶¹ zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákona č. 466/2011 Sb., účinném ke dni 30. prosince 2011

¹⁶² zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů

do Parlamentu České republiky, Evropského parlamentu i volby prezidenta republiky. Omezení lze ospravedlnovat praktickými důvody. Zákon neumožňuje v komunálních volbách distanční hlasování¹⁶³. Pokud omezení výkonu volebního práva budeme považovat za druh trestu, tak pouze soud je oprávněn rozhodovat o vině a trestu. Benátská komise v Kodexu správných postupů ve volebních záležitostech uvádí, že pokud je odsouzený zbaven volebního práva, mělo by se tak stát pouze tehdy, pokud pachatel spáchal zvláště závažný zločin, a zároveň soud rozhodl o omezení volebního práva samostatným výrokem¹⁶⁴.

Obdobně rozhodl Evropský soud pro lidská práva ve věci Hirst proti Spojenému království, která se týkala volebního práva vězňů v Británii. Soud dospěl k závěru, že volební právo je nepostradatelnou součástí demokratického systému, a proto pokud by státy chtěly toto právo omezit, neměly by tak činit bez promyšlené debaty v zákonodárném sboru¹⁶⁵.

Následně Evropský soud pro lidská práva ve věci Frödl proti Rakousku konstatoval, že je možné omezení volebního práva určité skupiny pachatelů odsouzených k dlouholetým trestům odnětí svobody, ale pouze v případech, kdy existuje vazba mezi touto sankcí a okolnostmi, které vedly k odsouzení pro trestný čin. Navíc by opatření mělo vycházet přímo ze soudního rozhodnutí a nikoliv pouze ze zákonného předpisu¹⁶⁶.

K částečnému zmírnění podmínek došlo v rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Scoppola proti Itálii. Soud připustil, že kritéria pro odebrání volebního práva mohou být stanovena zákonem a není nutné rozhodnutí soudu pro každý případ zvláště¹⁶⁷. Zároveň potvrdil, že je možné omezení volebního práva odsouzených osob za splnění podmínek legitimního cíle a proporcionality. Nelze však zbavit volebního práva všechny vězně paušálně, bez ohledu na povahu trestného činu, délku trestu a další okolnosti konkrétního případu.

Omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva

Překážka omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva je rovněž uvedena ve všech volebních zákonech. Zákony v tomto případě odkazují na občanský zákoník¹⁶⁸. Omezení svéprávnosti upravuje v § 55 – 65 občanský zákoník. V tomto případě je vhodné zmínit posun od předcházející právní úpravy. Předchozí úprava umožňovala úplné zbavení způsobilosti

¹⁶³ ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008, s. 29.

¹⁶⁴ V české úpravě se nejedná o zbavení volebního práva, ale o překážku výkonu volebního práva

¹⁶⁵ Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 10. 2005, Hirst v. UK, č. 74025/01.

¹⁶⁶ Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 4. 2010, Frödl v. Rakousko, stížnost č. 20201/04.

¹⁶⁷ Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 5. 2012, Scoppola v. Itálie, stížnost č. 126/05.

¹⁶⁸ zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

nebo omezení způsobilosti k právním úkonům¹⁶⁹. V praxi bylo mnohem častěji využíváno institutu zbavení způsobilosti k právním úkonům než pouhého omezení způsobilosti¹⁷⁰. Důvod tohoto až nadměrného využívání institutu zbavení svéprávnosti zřejmě spočíval v tom, že vynést rozsudek o zbavení způsobilosti bylo jednodušší, než vydat rozsudek o omezení, ve kterém muselo být přesně určeno, v čem a jak se daná osoba omezuje. V roce 2011 bylo zbaveno způsobilosti k právním úkonům v České republice 26 520 osob a pouze 5 741 osobám byla pouze omezena způsobilost. Pro srovnání ve Švédsku, které má přibližně obdobný počet obyvatel, byla způsobilost upravena celkem 4 000 osobám¹⁷¹. Ústavní soud dospěl k názoru, že „při rozhodování o zbavení či omezení způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům jsou obecné soudy povinny zvlášť posuzovat i to, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb; své rozhodnutí v této věci pak musejí řádně odůvodnit.“¹⁷²

Dle předchozí právní úpravy občanského zákoníku bylo při zbavení způsobilosti k právním úkonům automatické, že podle výše uvedených volebních zákonů vznikla překážka výkonu volebního práva. Současná právní úprava již možnost absolutního zbavení způsobilosti k právním úkonům neobsahuje. „Soud může omezit svéprávnost člověka v rozsahu, v jakém člověk není pro duševní poruchu, která není jen přechodná, schopen právně jednat, a vymezí rozsah, v jakém způsobilost člověka samostatně právně jednat omezil.“¹⁷³ Soud by tedy měl vždy zkoumat, zda občan je, či není schopen volit. Dle jakých kritérií posuzovat svéprávnost k výkonu aktivního volebního práva? Občanský zákoník stanovuje: „Rozhodnutí o omezení svéprávnosti nezabavuje člověka práva samostatně právně jednat v běžných záležitostech každodenního života.“¹⁷⁴ Výkon volebního práva nelze automaticky považovat za záležitost každodenního života, nicméně samotná koncepce omezení svéprávnosti je postavena na omezení jen v zájmu člověka a to tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma.

Otázkou je, za jakých okolností může být v zájmu člověka, aby byl omezen na svém volebním právu. Nejprve je vhodné rozdělit výkon volebního práva na právo aktivní a pasivní.

¹⁶⁹ § 10 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č.428/2011 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2013

¹⁷⁰ DURAJOVÁ, Zuzana. *Rozhodování osob s duševní poruchou: zásady pro poskytování asistence* [online]. llp.cz, 25. října 2016 [cit. 25. Října 2016].

Dostupné na <http://llp.cz/wpcontent/uploads/06_rozhodovani_osob_s_dusevni_poruchou_zasady_pro_poskytovani_asistence.pdf>.

¹⁷¹ ŠVARC, Jiří. *Svéprávnost a její omezení. Neplatnosti právního jednání* [online]. psychiatriepropraxi.cz, 15. října 2014 [cit. 15. října 2016]. Dostupné na <<http://www.psychiatriepropraxi.cz/pdfs/psy/2014/02/10.pdf>>.

¹⁷² nález Ústavního soudu ze dne 12. července 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08, výrok III

¹⁷³ § 56 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

¹⁷⁴ § 64 Tamtéž

Je zřejmé, že na občana – kandidáta, který využívá pasivního volebního práva, jsou kladeny mnohem větší nároky. Z pohledu principu zastupitelské demokracie se jeví omezení pasivního volebního práva mnohem zásadnější, neboť kandidát, jako zástupce určitého množství voličů, by měl být nejen svéprávný, ale i být schopen reprezentovat své voliče.

V jaké situaci bude v zájmu voliče být omezen ve svém aktivním volebním právu? Podstatou institutu omezení svéprávnosti je ochrana zájmů dotčeného člověka a nutno zdůraznit, že se má jednat o zájem samotného voliče, nikoliv společnosti. Některé obecné soudy i dnes rozhodují o omezení svéprávnosti ve volebním právu pouze z důvodu, že omezovaný *nedokáže porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb*. MUDr. Jiří Švarc z Psychiatrické nemocnice Bohnice zastává názor, že je nadbytečné zjišťovat, zda je posuzovaný schopen pochopit význam a důsledky právního jednání, které jej nemohou ohrozit.¹⁷⁵ Oproti tomu nelze omezením svéprávnosti zbavit člověka práva samostatně jednat v záležitostech běžného života, i když je reálně možné, že mu při takovém jednání může vzniknout újma. Tímto se však dostáváme do situace, kdy omezovanému člověku bude vždy hrozit možnost určité újmy, avšak při výkonu aktivního volebního práva se takováto újma bude hledat obtížně.

Česká republika ratifikovala Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením, která následně vstoupila v platnost pro Českou republiku ke dni 28. října 2009. Účelem úmluvy je *„podporovat, chránit a zajišťovat plné a rovné užívání všech lidských práv a základních svobod všemi osobami se zdravotním postižením a podporovat úctu k jejich přirozené důstojnosti.“*¹⁷⁶ Pod termín osoby se zdravotním postižením jsou dle úmluvy podřazeny osoby mající dlouhodobé fyzické, duševní, mentální nebo smyslové postižení. V čl. 29 Úmluvy se smluvní strany zavazují, že zaručí zdravotně postiženým osobám politická práva včetně příležitosti užívat tato práva rovnoprávně s ostatními. Česká republika se zavázala, že zajistí *„aby se osoby se zdravotním postižením mohly účinně a plně, na rovnoprávném základě s ostatními, podílet na politickém a veřejném životě, přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců, včetně práva a možnosti volit a být volen.“* Dále přijala závazek, že *„chrání právo osob se zdravotním postižením hlasovat v tajném hlasování ve volbách a veřejných referendech bez zastrašování, kandidovat ve volbách,*

¹⁷⁵ ŠVARC, Jiří. *Svéprávnost a její omezení. Neplatnosti právního jednání* [online]. psychiatriepropraxi.cz, 15. října 2014 [cit 15. října 2016]. Dostupné na <<http://www.psychiatriepropraxi.cz/pdfs/psy/2014/02/10.pdf>>.

¹⁷⁶ čl. 1 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb.m.s., o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

*účinně zastávat úřad a vykonávat všechny veřejné funkce na všech úrovních řízení státu a umožňují používání podpůrných a nových technologií, pokud je to vhodné.*¹⁷⁷

Mechanickým omezováním svéprávnosti výkonu volebního práva bychom se dostávali do situace, kde na jedné straně stojí osoby se zdravotním postižením, které se mimo svého postižení nijak neprovinily proti zájmům chráněným zákony, a na straně druhé stojí vězni, osoby provinilé z porušení chráněných zájmů, kteří mohou volit navzdory svému odsouzení¹⁷⁸. Evropský soud pro lidská práva ve věci Green a M. K. proti Spojenému království dospěl k názoru, že automatické zbavení volebního práva bez jakéhokoliv rozlišování je v rozporu s čl. 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě¹⁷⁹. Obecně nelze souhlasit s postojem automatického omezování volebního práva odsouzených vězňů, a to s výjimkou trestné činnosti směřující proti svobodným volbám a jejich řádnému průběhu. Tím spíše je nepřijatelné omezování volebního práva osob se zdravotním postižením.

Do značné míry jsou názory většinové společnosti ovlivněny předsudky či neznalostí problematiky. Například tyto dva z kuloárů Benátské komise vzpomněla ve svém článku Kateřina Šimáčková. *„Vážně duševně nemocní lidé přece nemají dostatečnou kapacitu, aby se mohli podílet na tak důležitém rozhodování, jako jsou volby. To je přece blbost, aby mentálně postižení lidé mohli volit, u slepých to je něco jiného, ti at' si volí, ale mentálně postižení?*¹⁸⁰

Předchozí zákonná úprava směřovala k situaci, kdy bylo jednodušší fyzickou osobu zbavit způsobilosti k právním úkonům, než ji pouze omezit. V případě omezení soud musel určit přesný rozsah omezení. Výsledkem tohoto přístupu bylo několikanásobně větší množství osob zbaveno způsobilosti k právním úkonům v porovnání s počtem osob ve způsobilosti pouze omezených. Statistiky uvádějí, že v České republice bylo v roce 2009 více než 25 000 fyzických osob zbaveno způsobilosti k právním úkonům a pouze kolem 4 000 fyzických osob bylo na způsobilosti omezeno¹⁸¹. Je tedy patrné, že institut zbavení způsobilosti byl nadužíván.

¹⁷⁷ čl. 29 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb.m.s., o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

¹⁷⁸ ANTOŠ, Marek, DRÁPAL, Jakub. Volební právo vězňů: zelená je teorie, šedý je strom života. *Trestněprávní revue*, 2012, roč. 11, č. 10, s. 224–230.

¹⁷⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 11. 2010, Greens a M. T. v. UK, stížnost č. 60041/08 a 60054/08.

¹⁸⁰ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. *K volebnímu právu duševně nemocných*. [online]. jinepravo.blogspot.cz, 23. června 2011 [cit. 5. srpna 2016]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/06/k-volebnimu-pravu-dusevne-nemocnych.html>>.

¹⁸¹ MATIAŠKO, Maroš, MAREČKOVÁ Jana. *Jak poradit lidem s postižením v otázkách způsobilosti k právním úkonům*. Brno: Liga lidských práv, 2009, s. 7.

K tomuto závěru dospěl i Ústavní soud České republiky: „V důsledku stávající praxe obecných soudů však reálně vznikl a přetrvává protiústavní stav spočívající v tom, že způsobilosti k právním úkonům jsou zbavovány (bez ohledu na právní důsledky) i osoby, ve vztahu k nimž neexistuje legitimní společenský zájem na omezení výkonu volebního práva; to je v rozporu s principem proporcionality i s maximou, podle níž zásahy do základních práv musejí odrážet specifika každého jednotlivého případu.“¹⁸² Soud v nálezu formuluje kritéria, která by měl obecný soud zkoumat při posuzování, zda omezit volební právo. „Soudy jsou při rozhodování o zbavení či omezení způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům povinny zvlášť posuzovat i to, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb; své rozhodnutí v této věci pak musejí řádně odůvodnit“¹⁸³. Nerespektování této povinnosti, vyplývající nejen z ustanovení čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě a z čl. 89 odst. 2 Ústavy, by nutně vedlo k závěru o protiústavnosti takového rozhodnutí.

Zkoumání, zda fyzická osoba má schopnost porozumět účelu a smyslu voleb, může samo o sobě vzbuzovat dojem, že na osoby se zdravotním postižením jsou ve vztahu k výkonu volebního práva kladeny vyšší nároky než na ostatní voliče. Určitá část oprávněných voličů chápe volební účast jako „občanskou povinnost“, aniž by rozuměly všem aspektům volebního systému a nezanedbatelná část voličů, téměř 40 %, se voleb neúčastní a nepřikládá jim zásadní význam.

¹⁸² nálezu Ústavního soudu ze dne 12. července 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08

¹⁸³ Tamtéž

Závěr

Listina základních práv a svobod garantuje občanům právo podílet se na správě věcí veřejných a to buď přímo, nebo prostřednictvím volených zástupců. Limitujícím kritériem přímé demokracie jsou v současné době její neefektivní časové a materiální nároky, které jsou nezbytné k tomu, aby se všichni oprávnění voliči mohli podílet na projednávání a schvalování veškerých otázek. Aplikace přímé demokracie byla efektivní v dobách antiky, a to v městských státech, ve kterých žil menší počet obyvatel. Dnes lze prvky přímé demokracie nalézt pouze ojediněle. Pro zachování demokratických principů se z racionálně ekonomického pohledu jeví jako vhodnější řešení forma nepřímé demokracie. Pro zachování pluralitního systému a rovnosti volebního práva je nezbytné vybrat odpovídající volební systém.

Volební systém není možné posuzovat jen na základě jednoho elementu. V krajních případech je sice možné dle jednoho elementu učinit závěr o vlastnostech volebního systému, ve většině případů však nemusí jednotlivé prvky samy o sobě vykazovat disproporční charakter. Ten může vzniknout až v důsledku synergického působení dílčích prvků systému. V případě volebního systému je nezbytné postupovat při hodnocení obdobně jako u hodnocení důkazů v soudním procesu, posuzovat každý prvek zvlášť a jejich souhrn ve vzájemných souvislostech.

V zájmu uchování si kontinuity moci, by se mohly objevit snahy směřující k takovým změnám volebních pravidel, které by vedly k udržení mandátů. Na teoretické úrovni mohou zákonodárci nepřímo ovlivnit volební systém kterýchkoliv voleb v České republice. Prakticky je situace značně komplikovanější. Volební principy, věkové hranice a stanovení poměrného a většinového systému jsou chráněny rigidním charakterem Ústavy. Pro schválení volebních zákonů je navíc nezbytný souhlas obou komor Parlamentu. Schválení změn volebních zákonů tedy vyžaduje splnění přísnějších podmínek než přijetí běžného zákona.

Ve vztahu k proporcionálnímu volebnímu systému je zákonodárce dle názoru Ústavního soudu vázán tím, že korekturou volební diferenciace nesmí vyprázdnit smysl rovnosti volebního práva ani omezit demokratickou podstatu voleb. Ve své podstatě tedy není zákonodárce vždy limitován maximální hodnotou dílčího integračního prvku, ale ve výsledku musí systém zůstat alespoň v zásadních aspektech přivrácen k ideálnímu typu. Integrační prvky lze spatřovat v otázkách, jako jsou například podmínky pro podávání kandidátních listin, možnosti vedení volební kampaně, volební geometrie a uzavírací klauzule.

Ústavní soud zrušením volební novely tzv. velkým volebním nálezem stanovil nepřekročitelnou hranici podoby proporcionálního systému, když volební systém označil za příliš vzdálený od proporcionálního systému v důsledku příliš silného vlivu integračních prvků.

Zákonodárci ovšem ponechali značnou pravomoc ovlivňovat volební systém na obecní úrovni. Obecní zastupitelé disponují mnohem větším vlivem na podobu volebního systému, kterým jsou voleni, ve srovnání se samotnými zákonodárci. V současné úpravě voleb do zastupitelstev obcí lze spatřovat potenciální riziko volebních manipulací a gerrymanderingu. Pro zmírnění těchto rizik by bylo vhodné stanovit maximální přípustnou disproporci mezi jednotlivými volebními obvody tak, aby nedocházelo k neúměrnému narušení principu rovnosti volebního práva.

Překážkou absolutní rovnosti volebního práva je však nedělitelnost mandátu. Obecně platí, že s vzrůstajícím počtem rozdělovaných mandátů se zvyšuje proporcionalita systému a v souvislosti s tím i rovnost. Posílením rovnosti volebního práva by mohlo být zavedení volebního obvodu odpovídajícímu území celé České republiky, ve kterém by se pro volby do Poslanecké sněmovny rozdělovaly veškeré mandáty. Dosažení absolutní rovnosti hlasů bude vždy ideálem, ke kterému se lze pouze přibližovat. Rozdělování mandátů mezi jednotlivé volební kraje na základě republikového mandátového čísla lze považovat za velmi proporcionální techniku, která sama o sobě sleduje rovnost volebního práva jako cíle. I přesto se prokázalo, že kombinací prvků volebního systému nastala situace, kdy se výsledek značně vzdálil zamýšlenému principu rovnosti.

Benátská komise připouští, že maximální disproporce volebního práva může překročit 10 %, a v ojedinělých případech může dosáhnout až 15 %. Ústavní soud vedle 15 % disproporce uvádí, že literatura připouští až 30 % odchylku. V této souvislosti je vhodné připomenout, že pro porovnávání volebních obvodů je kalkulováno s počtem obyvatel, nikoliv s počtem oprávněných voličů. Tím už od počátku vzniká ve volebním právu jistá míra disproporce.

Ústavní soud je v otázce přípustné disproporce mezi volebními obvody dlouhodobě konzistentní. Zásadně odkazuje na hodnotu stanovenou právní úpravou voleb do Senátu, aniž by zdůvodňoval její aplikaci na rozdílný typ volebního systému. V otázce uzavírací klauzule konstantně obhajuje 5 % výši a to i v případě voleb do Evropského parlamentu, který se v zásadním měřítku liší od národních parlamentů. Zachování této výše má ve svém důsledku negativní vliv na malé polické strany a hnutí. Stanovisko obiter dictum Ústavního soudu shledává už klauzuli ve výši 10 % za neproporcionální. Posuzování hranice

proporcionality volebního systému přivedlo Ústavní soud až k názoru, který v daném případě zhodnotil tak, že jde o již opuštění kontinua, které by mělo znaky alespoň odkazující na poměrný systém. Za předpokladu akceptace proporcionalního systému s modifikacemi, které směřují až k většinovým výsledkům, bychom měli zvážit, zda je vhodné stanovovat typ volebního systému na úrovni Ústavního pořádku.

Významná změna, která se promítla i do volebního práva, nastala v souvislosti s novým občanským zákoníkem. Předcházející právní úprava nespojovala omezení volebního práva s omezením způsobilosti k právním úkonům. Dle nové terminologie se omezení svéprávnosti stalo překážkou výkonu volebního práva. Došlo tak ke vzniku překážky volebního práva u osob, kterým výkon volebního práva nebyl předchozí úpravou omezen. Ústavní soud se v této věci vyjádřil tak, že obecné soudy musí v individuálním rozhodnutí posoudit, zda je posuzovaná osoba schopna porozumět smyslu a účelu voleb a toto rozhodnutí řádně odůvodnit. Česká republika přijala mezinárodní závazky o usnadnění a umožnění politické participace handicapovaným osobám. Ve výkonu aktivního volebního práva lze jen velmi těžko hledat hrozící újmu pro omezovaného voliče, proto nelze souhlasit s omezováním výkonu volebního práva na základně úpravy dnes platného občanského zákoníku. Omezení volebního práva v souvislosti s omezením svéprávnosti je primárně zájmem většinové společnosti, ne zájmem omezovaného, který svým jednotlivým hlasem ani nemůže zásadně ovlivnit volební výsledek. Volební právo každého občana by mělo být v zájmu zachování demokratického zřízení státu chráněno co možná nejvíce.

Seznam použité literatury

Monografie:

- ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice v kontextu demokratických zemí*. Praha, 2007. Disertační práce. Karlova Univerzita v Praze. Právnická fakulta.
- ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008. 290 s.
- BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. 256 s.
- BIRCH, Sarah a kol. *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002. 272 s.
- BUREŠ, Jan a kol. *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*. Praha: Grada, 2013. 528 s.
- CABADA, Ladislav, KUBÁT, Michal. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 455 s.
- CLARK, George. *Stealing Our Votes: How Politicians Conspire to Control Elections and how to Stop Them*. Pittsburgh: Dorrance, 2004. 142 s.
- ČMEJREK, Jaroslav a kol. *Demokracie v lokálním politickém prostoru: Specifika politického života v obcích ČR*. Praha: Grada, 2010. 240 s.
- DOČEKALOVÁ, Pavla a kol. *Úvod do politologie*. Praha: Grada, 2009. 264 s.
- FILIP, Jan. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992. 269 s.
- GERLOCH, Aleš a kol. *Ústavní systém České republiky*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 520 s.
- GERLOCH, Aleš. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009. 1481 s.
- HŘEBEJK, Jiří. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009. 1481 s.
- HÜLSEBUSCH, Bernhard. *Jak se volí papež: konkláve včera a dnes*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2003. 100 s.
- CHYTÍLEK, Roman a kol. *Volební systémy*. 4. vydání. Praha: Portál, 2009. 376 s.
- SYLLA, Miroslav. In HENDRYCH, Dušan (ed.) a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. BECK, 1997, s. 65 (čl. 40 Ústavy).
- JANDOUREK, Jan. *Slovník sociologických pojmů*. Praha: Grada, 2012. 264 s.

- JIRÁSKOVÁ, Věra. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl: Ústavní právo České republiky, část. 1*. Praha: Leges, 2001. 1152 s.
- KAŠTYL, Miroslav. Dolní věková hranice volebního práva, její posuny a odůvodnění. In ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (ed). *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, 2010, 224 s.
- KREJČÍ, Oskar. *Nová kniha o volbách*. Praha: Profesional publishing, 2006. 481 s.
- MATIAŠKO, Maroš, MAREČKOVÁ Jana. *Jak poradit lidem s postižením v otázkách způsobilosti k právním úkonům*. Brno: Liga lidských práv, 2009. 74 s.
- MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 616 s.
- PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 2/ O právech, svobodách a demokracii*. Praha: Karolinum, 2002. 288 s.
- PAVLÍČEK, Václav. *O české státnosti: úvahy a polemiky. 3/ Demokratický a laický stát*. Praha: Karolinum, 2009. 543 s.
- RODRIGUEZ, Orlando. *Vote Thieves: Illegal Immigration, Redistricting, and Presidential Elections*. Washington: Potomac Books, 2011. 192 s.
- ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie*. 3. vydání. Praha: Portál, 2002. 208 s.
- SVATOŇ Jan, FILIP Jan. *Státověda*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 400 s.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed.) a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. BECK, 2016, s. 419 (čl. 40 Ústavy).
- TAAGEPERA, Rein, SHUTGART, Matthew Soberg. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale: Yale University Press, 1989. 310 s.

Odborné časopisy:

- ANTOŠ, Marek. Volební obvody ve volbách do Senátu. *Politologický časopis*, 2013, roč. 20, č. 2, s. 139–156.
- FILIP, Jan. K otázce ústavnosti volebních kavic. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, roč. 4, č. 2, s. 277.
- KAŠPAR, Ondřej, STEHLÍK, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Právník*, 2013, roč. 152, č. 7, s. 693.
- LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis*, 2001, roč. 37, č. 4, s. 425-448.
- ANTOŠ, Marek, DRÁPAL, Jakub. Volební právo vězňů: zelená je teorie, šedý je strom života. *Trestněprávní revue*, 2012, roč. 11, č. 10, s. 224–230.

Právní předpisy:

zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č.428/2011 Sb., účinném ke dni 1. ledna 2013

zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 471/1992, Spolkový zákon o volbách do Národní rady Rakouské republiky

zákon č. 75/1919 Sb., řád volení v obcích republiky Československé, ve znění účinném ke dni 18. února

zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, ve znění účinném ke dni 7. března 1920

zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé, ve znění zákona účinném ke dni 19. 2. 1919

sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb.m.s., o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Všeobecné deklarace lidských práv, 1968

sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb.m.s., o sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením

Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 10. prosince 1948, č. 217

vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění zákona č. 466/2011 Sb., účinném ke dni 30. prosince 2011

zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky

zákon č. 372/2001 Sb., o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura:

nález Ústavního soudu ze dne 19. května 2015, sp. zn. Pl. ÚS 14/14

Rozhodnutí krajského soudu v Brně ze dne 19. září 2014, č. j. 64A 6/2014 – 20

Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 5. 2012, Scoppola v. Itálie, stížnost č. 126/05.

nález Ústavního soudu ze dne 4. května 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11

nález Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 11. 2010, Greens a M. T. v. UK, stížnost č. 60041/08 a 60054/08

nález Ústavního soudu ze dne 12. července 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08

Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 4. 2010, Frödl v. Rakousko, stížnost č. 20201/04.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 7. 2008, Yumak a Sadak v. Turecko, stížnost č. 10226/03

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29.6.2006, sp. zn. Vol 50/2006

Rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 10. 2005, Hirst v. UK, č. 74025/01.

nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05

Rozhodnutí Rady Evropy ze dne 22. 6. 2004, č. 1380

Rozhodnutí Výboru Spojených národů pro lidská práva ze dne 22. července 2002, Istvan Mátyus v. Slovensko, č. 923/2000.

nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01

nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96

nález Ústavního soudu ze dne 15. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96

Internetové stránky:

- ALDOSARI, Hala. *Analysis: The value of women voting in Saudi Arabia* [online]. aljazeera.com, 13. prosince 2015 [cit. 27. září 2016]. Dostupné na <<http://www.aljazeera.com/news/2015/12/analysis-women-voting-saudi-arabia-151213055435453.html>>.
- ANTOŠ, Marek. *7 postřehů k rozsudku NSS o volebních obvodech v Praze* [online]. blogspot.cz, 13. srpna 2010 [cit. 1. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2010/08/marek-antos-7-postrehu-k-rozsudku-nss-o.html>>.
- ANTOŠ, Marek. *Piráti a Zelení se do Štrasbuuzavíracrku nedostali. Pomůže jim Brno?* [online]. aktualne.cz, 26. května 2014 [cit. 5. října 2016]. Dostupné na <<http://blog.aktualne.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=22990>>.
- ČTK, iDNES.cz. *Umožňme v Česku volit všem cizincům, nejen těm z EU, navrhuje Dienstbier* [online]. iDNES.cz, 28. září 2016 [cit. 28. září 2016]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/obcane-eu-budou-moc-v-cesku-volit-i-jen-s-prechodnym-bydlistem-ptw-/domaci.aspx?c=A160822_131531_domaci_zt>.
- ČTK, iDNES.cz. *Volby v KLDK: jeden kandidát, zpěv a tanec a účast 99,97 procenta* [online]. iDNES.cz, 6. října 2016 [cit. 6. října 2016]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/volby-v-severni-koreji-mely-stoprocentni-ucast-lide-zpivali-a-tancili-1e5-/zahranicni.aspx?c=A150720_120443_zahranicni_fer>.
- DURAJOVÁ, Zuzana. *Rozhodování osob s duševní poruchou: zásady pro poskytování asistence* [online]. llp.cz, 25. října 2016 [cit. 25. října 2016]. Dostupné na <http://llp.cz/wpcontent/uploads/06_rozhodovani_osob_s_dusevni_poruchou_zasady_pro_poskytovani_asistence.pdf>.
- Electoral Commision Malta. *General election* [online]. electoral.gov.mt, 28. září 2016 [cit. 28. září 2016]. Dostupné na <<https://electoral.gov.mt/Elections>>.
- ELKINS, Zachary a kol. *Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2014* [online]. Constituteproject.org, 18. dubna 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf>.
- European Commission for democracy through law (Venice Commission). *Code of good practice in electoral matters guidelines and explanatory report* [online]. venice.coe.int, 19. října 2002 [cit. 20. září 2016]. Dostupné na <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-e)>.

- European Union. *EU member countries* [online]. europa.eu, 19. října 2016 [cit. 1. listopadu 2016]. Dostupné na <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries_en>.
- KOHOUTEK, Rudolf. *Pojem konflikt averze-averze* [online]. abz.cz, 15. října 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <<http://slovník-cizích-slov.abz.cz/web.php/slovo/konflikt-averze-averze>>.
- LAMBERT, Jennifer. *Political Reform in Qatar: Participation, Legitimacy and Security* [online]. <http://mepc.org>, 20. září 2016 [cit. 20. září 2016]. Dostupné na <<http://mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/political-reform-qatar-participation-legitimacy-and-security?print>>.
- LÉKO, Kristián. *Bydlí tady a je z EU. Pak smí volit v českých volbách, řekl soud* [online]. lidovky.cz, 19. září 2014 [cit. 5. října 2016]. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/soud-obcane-eu-maji-pravo-volit-i-bez-trvaleho-pobytu-p0p-zpravy-domov.aspx?c=A140919_155027_In_domov_ele>.
- MAZANCOVÁ, Hana. *Podvod ve slovenských volbách? Novinář hlasoval dvakrát. A mohl i třikrát, tvrdí* [online]. lidovky.cz, 15. března 2014 [cit. 2. října 2016]. Dostupné na <http://www.lidovky.cz/podvod-ve-slovenskych-volbach-novinar-tvrdi-ze-hlasoval-dvakrat-a-mohl-i-trikrat-gp8-zpravy-svet.aspx?c=A140315_213745_In_zahranici_hm>.
- RITSCHELOVÁ, Iva. *Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11.01. – 12.01.2013* [online]. volby.cz, 15. října 2016 [cit. 15. října 2016]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/prez2013/pe2?xjazyk=CZ>>.
- RITSCHELOVÁ, Iva. *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 25.10. -26. 10. 2013* [online]. volby.cz, 27. října 2013 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/ps2013/ps2?xjazyk=CZ>>.
- RYSS, Lucie. *Český rozhlas vylosoval vysílací časy předvolebních vizitek* [online]. rozhlas.cz, 16. srpna 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <<http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/zprava/cesky-rozhlas-vylosoval-vysilaci-casy-predvolebnich-vizitek--1641748>>.
- STRONG-BOAG, Veronica. *The Women Suffrage Timeline* [online]. Womensuffrage.org, 20. října 2016 [cit. 20. října 2016]. Dostupné na <http://womensuffrage.org/?page_id=69>.
- ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. *K volebnímu právu duševně nemocných.* [online]. jinepravo.blogspot.cz, 23. června 2011 [cit. 5. srpna 2016]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/06/k-volebnimu-pravu-dusevne-nemocnych.html>>.

- ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. *K volebnímu právu duševně nemocných*. [online]. jinepravo.blogspot.cz, 23. června 2011 [cit. 5. srpna 2016]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2011/06/k-volebnimu-pravu-dusevne-nemocnych.html>>.
- ŠVARC, Jiří. *Svéprávnost a její omezení. Neplatnosti právního jednání* [online]. psychiatriepropraxi.cz, 15. října 2014 [cit. 15. října 2016]. Dostupné na <<http://www.psychiatriepropraxi.cz/pdfs/psy/2014/02/10.pdf>>.
- TOVROV, Daniel. *Saudi Women Vote; Which Countries Still Don't Allow Women's Suffrage?* [online]. ibtimes.com, 29. září 2011 [cit. 29. září 2016]. Dostupné na <<http://www.ibtimes.com/saudi-women-vote-which-countries-still-dont-allow-womens-suffrage-318260>>.

Abstrakt a seznam klíčových slov

Práce hodnotí současné volební systémy v České republice a jejich jednotlivé prvky ve vztahu k principu rovnosti volebního práva. Analyzuje judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k problematice volebních systémů a posuzuje možný vliv zákonodárce na jednotlivé volební systémy. Dále se zaměřuje na otázku Ústavních limitů omezení rovnosti volebního práva v České republice za posledních 20 let. Definiuje funkci voleb ve společnosti, analyzuje vlastnosti hlavních volebních systémů a vysvětluje jejich dílčí prvky, jako jsou uzavírací klauzule, volební formule, počet mandátů připadajících na obvod, ale i občanství, volební věk nebo omezení svéprávnosti.

Klíčová slova:

volební právo, většinový volební systém, proporcionální volební systém, aktivní volební právo, pasivní volební právo, rovnost volebního práva, všeobecnost volební právo, přímost volebního práva, tajnost hlasování, volební obvod, volební formule, uzavírací klauzule, gerrymandering, volební cenzus, volební věk, omezení svéprávnosti

This diploma thesis deals with the current electoral systems in the Czech Republic. The aim of this thesis is to assess the elements of electoral system in relation to the principle of equal suffrage. It analyzes the cases judged by the Constitutional Court of the Czech Republic in this matter. It also deals with lawmakers and their possibilities to affect the electoral system as well as analyzes the constitutional limits of equal suffrage in the Czech Republic during the last twenty years. This diploma thesis also defines the principle of elections, social function of elections and analyzes characteristic features of the main types of electoral systems as well as explains the elements of the system, such as legal threshold, allocation rules, district magnitude, voting age or limited legal capacity.

Keywords:

suffrage, majority system, proportional representation, active suffrage, passive suffrage, equal suffrage, universal suffrage, direct suffrage, secret of ballot, electoral district, allocation rule, legal treshold, gerrymandering, voting cenzus, voting age, limited legal capacity