

DOC. DR. VÁCLAV JOACHIM:
VOLIČ – STRANA – POSLANEC.*
(DÁVÁ MANDÁT STRANA?)



V tisku i ve schůzích čteme a slyšíme denně tvrzení, že »mandát dává strana«, při čemž se mlčky předpokládá: *politická* strana; tvrzení to — třebaž ne tak kategoricky — nalezneme i v literatuře a dokonce shledáme se s ním i v nálezech volebního soudu.¹ Účelem mé stati jest dokázati proti tomu a to *čistě právnickým* rozbořem ústavní listiny a zákonů ji provádějících a doplňujících, že tomu tak není, že strana je vlastně pouhým prostředníkem mezi voliči a kandidáty resp. zvolenými, pouhou organizační pomůckou, zástupcem (trustee) kandidátů vůči úřadům a voličům (za řízení volebního) a voličů vůči zvoleným (po skončené volbě), jak bude podrobněji vyloženo.

Zvláště pak má býti úkolem mé stati *plaidovat pro právo voličů*, zejména dokázat, že oni dávají mandáty. V projevech zpředu zmíněných ustupují zpravidla voliči vůči stranám úplně do pozadí. Je to sociologicky snadno vysvětlitelné: podnětem k úvahám v této věci bývá nejčastěji, že volební soud zbaví mandátu poslance nebo senátora a v tomto stadiu opravdu jde jen o poměr strany a poslance.² Mimo to vůbec padá na váhu, že voliči tvoří více méně beztvárnou masu, zatím co strany jsou útvary většinou velmi dobře organisované a mocné a poslanci jsou více méně význačné osobnosti — pochopitelně potom, že beztvárná masa voličů vůči stranám i poslancům se ztrácí v mlhách.

Vůbec — a to bych rád hodně zdůraznil — bez trochu sociologie nelze problémům práva volebního vůbec a otázce nás zajímající zvláště řádně porozumět; jdeť o zjevy typicky společenské, zejména za dnešních našich milionových mas voličstva. Budiž mi dovoleno v tomto směru citovati jediného autora a to právníka, prof. *Wiesera*.³ Ten uvádí předem s hlediska historického vývoje, že hlasování při volbách a v parlamentě jest ušlechtilější formou boje: strany neměří se již silou zbraní, nýbrž slovy a počtem hlasů. Později pak při analýse současné společnosti správně uvádí, že vždy — tedy i za soustavy voleb většinových — i když to zákon nežádá, musí většina i menšina vystupovati při volbách organisovaně. Volič by ničeho nepořídil, kdyby pojímal své právo volby tak, že si může zcela libovolně vybrati toho, kdo jemu osobně je nejmilejší.⁴ Velmi přesně pak formuluje *Wieser* věc úhrnně tak, že právo volební se sice v zákoně *formuluje* jako právo *osobní*, ale jeho výkon *myslí* se vždy jako věc stran.^{4a}

* Předneseno v podstatě ve schůzi Právnické Jednoty v Praze dne 9. prosince 1926.

¹ *Weyr* (Věd. ročenka právn. fakulty Masarykovy university, Brno 1922 str. 35) tvrdí, že politické strany nominují poslance; *Baxa* (Parlament a parlamentarism díl I., Praha 1924, str. 252 a ještě důrazněji ve článku „Imperativní mandát“ v Nár. listech 16. února 1928), nepřímo též *Stieber* (Sborník věd právních XXVI., str. 140 sl. — srov. níže pozn. 14) hájí názor shodný. O stanovisku volebního soudu viz text k poznámce 12 níže.

² *K vůli zkrácení mluvím v nadpise i v textu dalším všude jen o poslancích, co však uvedeno o nich, platí stejně též o senátorech.*

³ *Gesetz der Macht*, Tübingen 1925 str. 252, 431 sl. Sociologicky pojímá a vykládá právo volební, zejména poměrné zastoupení též *Nawiasky*: *Die Weimarer Reichsverfassung*, Tübingen 1922 str. 54 sl. — Všeobecně srv. de la *Grasserie*: *Les principes sociologiques du droit public*, Paris 1911, str. 112 sl.

⁴ Tak se dívá na věc patrně *Kelsen*, předpokládá-li — za dnešních milionových mas voličů! — jako krajní možný případ, že by každý volič volil jiného kandidáta (*Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1925, str. 348). To je uvažování čistě abstraktní, od zeleného stolu, které si naprosto neuvědomuje, že při volbách vystupují voliči en masse a masa již podle lidské přirozenosti byla a bude podle známého sociologického zákona *Tardeova* vždy v podstatě napodobivá, půjde i při volbách vždy větší nebo menší měrou za vůdci, které jí doporučí »veřejné mínění.« Je-li to potom při všem horování o metodičnosti uvažování »vědecké«, o tom dlužno velice pochybovati! Podobně vědecké bylo by čistě abstraktní usuzování: naroste-li člověk ročně o 10 cm, kolik naroste za 30, 40 atd. let?

^{4a} Pro tvrzení, že právo volební je zjevem typicky společenským, stačí uvésti jedinou ilustraci: právo námitek proti stálým seznamům voličským podle § 10 zákona č. 663/19 přísluší každému, kdo je zapsán v seznamech kterékoli obce téhož volebního kraje nebo se teprve domáhá zápisu do nich; možno pak jimi hlavně se domáhati,

V tomto smyslu i naše ústavní listina čistě individualisticky formuluje předpisy o voličích i zvolených jen jako osobní podmínky práva voliti a způsobilosti býti volen.⁵ Neuvádí výslovně žádného prostředníka mezi voliči a zvolenými, zejména nezmiňuje se vůbec o stranách. Nepřímou však i naše ústavní listina myslí na strany, předpisujíc volbu »podle zásady poměrného zastoupení«; podstata této zásady je právě v tom, že chtějíc zjednatí co možná spravedlivé zastoupení všem význačnějším složkám veřejného mínění rozděluje mandáty mezi kandidátní listiny podle počtu hlasů odevzdaných pro každou z nich; za každou kandidátní listinou pak zpravidla — nikoli však nutně, jak ještě bude vyloženo — stojí určitá politická strana.

* * *

Nutno se dorozuměti, co je to strana neboli přesněji volební strana ve smyslu volebního řádu do poslanecké sněmovny, který v tom směru doplňuje a tím i autenticky vykládá ústavní listinu. Zpravidla — ale nikoli nutně — bývá to strana politická; a mluví-li a píše-li se o stranách bez bližšího označení, myslívá se takřka bezvýjimečně právě jenom na strany politické. Nemohu souhlasit s tvrzením prof. *Stiebera*, že by politické strany u nás již dnes byly právníckými osobami.⁶ V té věci souhlasím s prof. *Weyrem*.⁷ Nejnověji i nejvyšší správní soud (v nálezu ze dne 28. června 1927 Boh. adm. 6684) velmi podrobně a výstižně formuloval věc tak, že strany mají sice určitá práva a povinnosti stanovené volebními řády i jinými zákony, ale nejsou dosud právníckými osobami. Nepochopitelně tudíž, jak prof. *Baxa* může tvrdit, že politické strany jsou mimoústavní a mimozákonné, že zákon jich nezná⁸ nebo jak může novinář, třeba neprávnický, ale bystrý pozorovatel red. *Hrabánek* napsati, že jsou právnícké nic!⁹

S hlediska otázky nás zajímající není ani třeba podrobněji se obíratí právě politickými stranami, poněvadž — jak již bylo naznačeno a bude ještě podrobněji prokázáno — náš volební řád podobně jako volební řády cizí řeší otázku s hlediska čistě *formálního*: stranou neboli *volební stranou* rozumí určitou *kandidátní listinu*.¹⁰ Po případě (podle novely z r. 1924) rozumí stranou soubor kandidátních listin z několika krajů volebních spojených společným označením (§ 26 odst. 4, 5) a vystupujících potom při druhém a třetím skrutiniu jako jednotná strana (§§ 52, 53) — na takovou, lze-li tak říci, širší stranu volební (již bude zpravidla strana politická) patrně myslí též nové ustanovení § 22, odst. 1. čís. 3 poslední věta, že před volebním soudem nezastupuje stranu zmocněnec (jednotlivé kandidátní listiny) nýbrž zástupce *ústředního* výkonného výboru strany. Ale i zde konec konců rozhoduje *formální* hledisko: podle vý-

aby byl reklamant sám nebo jiný volič zapsán nebo naopak nevolič škrtnut (nehledě k opravám v zápise, zejména v označení věku). Má tedy reklamace za účel uplatnití zájem kteréhokoliv voliče-reklamanta resp. kruhu osob za ním stojících (zpravidla politické strany) na výsledku volby, aby totiž stoupenci jeho strany měli co nejvíce hlasů a stoupenci jiných stran co nejméně, jak v podstatě trefně dovozuje *Kelsen* již ve článku o volebních seznamech (Jur. Blätter XXXVI. 1906, zejm. str. 304). Myslím, že je to vůbec velmi názorný doklad (jeden za mnohé), že nelze pochopiti řádně právních předpisů bez znalosti jejich společenského pozadí.

⁵ Již starý *G. Jellinek* ukázal, že je nepřesné mluvit o »pasivním právu volebním«, ježto běží o pouhou způsobilost a práva nabývá se teprve zvolením. — System der subj. öff. Rechte, 2 vyd., Tübingen 1905, str. 141 a 167, podobně *O. Mayer*: Staatsrecht d. Kgr. Sachsen 1909, str. 131, pozn. 5 (»nur eine der berühmten Klangfiguren ohne ernsthaften Sinn«). Též *Tezner*: Die Volksvertretung 1912, str. 564. Přesto mluví se stále o pasivním právu volebním, na př. *Kelsen*, Kommentar zur öst. Reichsratswahlordnung, Vídeň 1907, str. 37, ba nejnověji ještě *Baxa*: Parlament atd. díl I., str. 162 i *Weyr*: Soustava čl. práva státního, 2. vyd., 1924, str. 116. Mluva zákonů bývá zpravidla přesnější, viz na př. §§ 9, 10, 14, 15 naší ústavní listiny, §§ 1 a 5 vol. řádu atd.

⁶ Tak *Stieber* ve Sborníku věd právních a státních XXVII., str. 140; ústně formuloval tvrzení své opatrněji a podle mého správněji: že se tu teprve »dere na povrch« něco nového.

⁷ Cit. ročenka str. 27. Souhlasně *Říha* v *Tobčlkově Politice II.*, 2., str. 304.

⁸ Parlament a parlamentarism str. 165.

⁹ Mandáty kouzla zbavené, Praha 1925, str. 46, 48.

¹⁰ Znění zákona kolísá: zpravidla mluví prostě o stranách, tak zejména v *zásadních* ustanoveních §§ 21, 22, 26, 43, 46, 52, 53 a jen výjimečně o volebních stranách, tak na př. v § 9, odst. 3. a 4. (v odst. 5. a 8. tamž mluví se prostě jen o stranách), a §§ 10, 26, odst. 5., věta 1. a 47.

slovného ustanovení § 26, odst. 4. poslední věta považují se kandidátní listiny, jichž *označení* je různé, za kandidátní listiny různých stran.

Pro toto čistě formální hledisko zákona (podle kterého strana = kandidátní listině) dokladem zvláště významným jsou zásadní ustanovení § 22, odst. 1. č. 1., podle kterého kandidátní listina musí obsahovati především označení *strany*, načež pak v § 26, odst. 3., 4. a 5. mluví se právě se vztahem na tento předchozí předpis o označení *kandidátní listiny* a zároveň promiscue o zástupcích těchto stran. Podobně i v §§ 46, 47 a 56, jednajících o přidělu mandátů a o nastupování náhradníků — tedy rovněž v předpisech zásadního významu — užívá se promiscue označení strana a kandidátní listina jako shodného. Stejně i v § 13, odst. 2. zákona o volebním soudě, kde se jedná o zbavení poslance mandátu. To ostatně uznal několikrát i volební soud, zejména v nálezu ve věci Vrbenského, na který se pak v té věci odvolává i v nálezech ve věci Kaderkové a Práškové.¹¹

Zákon nikde a nijak nevyklučuje, aby kandidoval *jednotlivec sám* («divoký») — jenom opatří-li si sto podpisů (§ 21, odst. 2.) a složí včas zálohu na rozmnožení kandidátní listiny (§ 29, odst. 5.) a vyhoví ostatním formálním předpisům zákona: *označení strany* — to může být také na př. stoupení pana X. nebo přivrženci pana Y., dále označení *zmocněnce*, prohlášení, že *přijímá* kandidaturu a k jaké *národnosti* se hlásí atd. (Podrobnosti viz v §§ 22 a 23 vol. řádu.) Dává-li — jak se tvrdí — mandát strana, potom jest takovýto «divoký» kandidát sám stranou ve smyslu vol. řádu a *dává tedy sám sobě mandát!* Již to zajisté samo o sobě bylo by pádným vyvrácením fráze, že mandát dává strana. S tím úplně souhlasí předpis § 12. čís. 2 písm. b) zákona o volebním soudě, který přiznává legitimaci ku podání stížnosti každému, «kdo tvrdí, že mu nezákonným postupem byla kandidátní listina odmítnuta» — tedy netoliko stranám.

Tím méně ovšem vylučuje vol. řád utvoření *strany ad hoc*, t. j. zcela nového sdružení osob více méně organizovaného a s programem více méně přesným, na př. proti alkoholismu, ani nevyklučuje spojení několika dosavadních stran právě jen za účelem volby (německé sdružení volební, *Wahlgemeinschaft*). I z toho je jasně patrné, že volební stranou bývá sice zpravidla, ale nikoli nutně vždy strana politická.

V podrobnostech třeba pak ještě dodat (co uvádí již *Stieber*, třeba roztroušeně a neúplně), že zákon nevyžaduje ani, aby *kandidát* byl organizovaným stranníkem (případ ministra Dra Beneše, který vedl kandidátní listinu národně sociální strany v době, kdy ještě nebyl jejím příslušníkem), příslušníkem strany dále nemusí být ani *zmocněnec*, ač má — jak bude níže vyloženo — podle zákona významné funkce (může jím být na př. advokát), konečně ani při *podpisovateli* kandidátní listiny se nevyžaduje, aby byli příslušníky strany. Zkrátka: *nikdo, kdo jménem strany v řízení volebním vystupuje vůči úřadům a voličům, nemusí být příslušníkem strany, pod jejímž označením vystupuje.*

Vše, co uvedeno, stačí zajisté k odůvodnění toho, co tvrzeno shora, totiž, že strana volební je pojem ryze formální, kryje se totiž s kandidátní listinou, a tím spolu i k otřesení fráze, že strana (t. j. politická strana) dává mandát. Ku podrobnějšímu a důkladnějšímu vyvrácení budiž však podán ještě zevrubný rozbor úlohy, kterou podle vol. řádu hrají činitelé v nadpise uvedení (strany, kandidáti a voliči) v řízení volením.

* * *

Volební soud (v nálezech ve věci Vrbenského a Hlaváčkové) velmi ostře odlišuje volební stranu jako celek od jednotlivých kandidátů; tvrdí, že «vůči voličstvu... nevstupuje do právního vztahu nikdo

¹¹ *Hrabánek* I. c., str. 42, 55, 73. Ovšem formulace volebního soudu v prvním náleze není zcela šťastná; praví se tam, že volební strana ve své *podstatě* i svém *rozsahu* určena je kandidátní listinou. Patrně se myslí: vzhledem k řízení volebnímu resp. i k otázce zbavení poslance mandátu podle § 13, písm. b) zákona o volebním soudě. Z doslovu toho, co uvádí volební soud, by plynulo, že strana není ničím více nežli kandidátní listinou, že rozsah strany (= počet příslušníků) je dán kandidáty a podpisovateli kandidátní listiny — to by byly malinké strany!

jiný, leč volební strana . . . , že voličstvo své hlasy neodevzdává jednotlivým osobám, nýbrž jen volebním stranám«, že jen volební strany nabývají práva na mandáty a jednotliví kandidáti obdrží pak mandáty jen »z vůle volební strany«. ¹² Zkrátka hlásá zásadu, že strana je v popředí, kandidáti pak úplně v pozadí, resp., že poměr mezi stranou a kandidátem je čistě jejich interní věcí.

Rozebereme-li však zákonné předpisy a zejména ustanovení o odvolání kandidatury, dojdeme k jinému výsledku. *Kandidátem* stává se občan jen z *vlastní vůle*; nezbytno jest (podle § 23 vol. řádu) písemně, vlastnoručně podepsané a dokonce ověřené prohlášení každého jednotlivého kandidáta, že kandidaturu přijímá; prohlášení to může být sice předloženo dodatečně (§ 24, odst. 2.), ale je nutné vždy; nemůže být nahrazeno usnesením krajské volební komise, jako na př. vadně označení strany (§ 26, odst. 3., věta 2.), nýbrž není-li ho, tu podle výslovného ustanovení zákona komise dotčeného kandidáta prostě škrtně (§ 25, odst. 3.).

Rovněž *odvolání* neboli *vzdání se* kandidatury závisí úplně jen na *vůli dotčeného jednotlivého kandidáta*. Sedes materiae je v odstavci prvním § 27 a ten užívá sice promiscue v téže větě slova *vzdání* i *odvolání* — slovo »odvolání« šamo o sobě hodilo by se ovšem spíše na odvolání kandidatury stranou nežli na vzdání se jednotlivého kandidáta samého — stanoví však zcela jasně a nepochybně, že i k němu je zapotřebí individuálního a opět písemného, vlastnoručně podepsaného a ověřeného prohlášení dotčeného jednotlivého kandidáta, předloženého předsedovi krajské volební komise. Kandidát může podle jasného tohoto ustanovení vzdát se své kandidatury přímo, bez vědomí ba i proti vůli strany, tedy na př. i kdyby se reversem vůči straně zavázal, že se kandidatury nevzdá. Zdůraznil bych ještě, že toto znění zůstalo i po novelisaci z roku 1924, tedy po náleze volebního soudu ve věci Vrbenského, a dodal bych, že odstavec 2. mluvě všeobecně o odvolání kandidatury patrně předpokládá, že platí jinak vše, co stanoveno v odstavci prvním právě rozebraném a stanoví odchylku jen v tom směru a pro ten případ, že prohlášení dotčeného kandidáta došlo až po schůzi ústřední volební komise a proto jeho jméno na kandidátní listině zůstane. ¹³

Z uvedeného plyne tuším zcela nepochybně, že nelze — jak činí volební soud — ostře lišiti stranu jako celek od jednotlivých kandidátů, nýbrž že volební strana (podle správné these volebního soudu = kandidátní listina) podle zákona je vlastně pouze *souborem jednotlivých kandidátů*, kteří zcela podle své vlastní individuální vůle (a nikoli jenom z vůle strany!) jsou do listiny pojeti nebo z ní škrtnuti. (Správné bylo by vlastně lišiti: pojetí na listinu předpokládá souhlas strany a kandidáta, pokud ovšem kandidát sám («divoký») není již zároveň stranou; odvolání možno však jednostranně jenom kandidátem samým.)

V tom smyslu označil jsem zřepdu poměr strany a kandidátů tak, že strana je zástupcem (trustee) kandidátů vůči úředním orgánům a voličům. In concreto je vlastně tímto zástupcem zmocněnec strany, který na venek jedná úplně neobmezeně jménem strany resp. všech kandidátů (viz § 22, č. 3. a zejména §§ 24 a další vol. řádu) — ovšem jen v mezích zákona, zejména ve směrech shora vyložených.

Vzhledem k tomu, co uvedeno, je zholo nepochopitelno, jak může *Stieber* tvrditi, že strana může kandidaturu sama zcela volně odvolati. ¹⁴ Ještě méně jest pochopitelno, jak mohl i volební soud (v náleze ve věci Hlaváčkově) úplně ignorovati předpis § 27 vol. řádu a předpokládati, že strana může

¹² Hrabánek l. c., str. 38.

¹³ Ačkoli sdílím úplně náhled nejvyššího správního soudu, že materialie se nesmějí přeceňovati, dodal bych, že důvodově zprávy jak k § 24 řádu volení v obcích, tak k § 27 řádu volení do posl. sněmovny výslovně uvádějí, že k odvolání je třeba prohlášení jednotlivého kandidáta; zajímavé je odůvodnění k cit. § 27, totiž nedůvěra ke zmocněnci. (Tisk 2374 revolučního N. S. str. 5: »Zmocněnec mohl by svého práva zneužítí a proto omezeno je odvolání kandidatury na projev kandidáta samého . . .«.) Důvodová zpráva řádu vol. v obcích pak — tisk 302, str. 14 — uvádí výslovně k § 24: »Volební skupina je v podstatě na svou kandidátní listinu vázána« a smí ji měniti jen v případech v § 24 uvedených. Je to jeden z mnoha dokladů, že jedním ze základních motivů našich volebních řádů je nedůvěra, v prvé řadě k úředním orgánům, v druhé řadě i k vlastním orgánům stran, zejména i ke zmocněnci, kterým přece vždy bude osoba požívající zvláštní důvěry strany.

¹⁴ l. c., str. 141.

sama volně odvolati kandidaturu — tím spíše, tvrdí-li se v tomto náleze, že náhradník zůstává pouhým kandidátem až do skutečného povolání podle § 56. (O tom podrobněji níže.) Rovněž nelze chápati, jak může volební soud (již v náleze Vrbenského na konci, pak v náleze Hlaváčkově) proti jasnému znění zákona spokojiti se resignací adresovanou ústřednímu výkonnému výboru strany, nikoli předsedovi krajské volební komise.

* * *

Přicházíme k druhému, *hlavnímu* stadiu řízení volebního — podávání kandidátních listin, o kterém jednáno dosud, jest nejdůležitějším aktem řízení *přípravného* — totiž *k odevzdávání hlasů*. V prvním přípravném stadiu vystupuje jediný činitel, strany ve smyslu shora vyloženém, voliči jsou zde úplně eliminováni, ve druhém stadiu však naopak jsou *voliči hlavním činitelem*. Voliči, to je právě ten lid, o kterém mluví § 1 ústavní listiny, že z něho vychází veškerá moc ve státě; k tomu dlužno srovnati § 46 ústavní listiny, kde se mluví o hlasování lidu a stanoví se, že tím lidem jsou právě voliči do poslanecké sněmovny. Nesprávně, neb aspoň nepřesně mluví tudíž volební soud o tom, že voličstvo *representuje* při volbách lid; voličstvo podle zákona je právě lid.¹⁵ (Vůbec theoretické fundování nálezů volebního soudu je bohužel často velmi pochybné, ba druhdy i přímo povážlivé, jak přítomná studie zajisté jasně dosvědčuje.)

Nutno velmi důrazně prohlásiti: *voliči, to jsou, kteří svými hlasy rozhodují, která strana kolik mandátů obdrží již při prvním skrutiniu a kteří kandidáti při něm budou zvoleni, jakož i kolik každé straně zbude hlasů pro druhé a třetí skrutinium*. Mandáty dává tedy voličstvo, nikoli strany.

Toto voličstvo pak vzhledem k zásadě tajnosti volby je nezjistitelné a nekontrolovatelné: zejména není vyloučeno a za našich poměrů strannických zajisté dosti časté, že organisovaný stranník nevolí se svou stranou a naopak s druhé strany — což zajisté prakticky je mnohem významnější — často, snad dokonce pravidlem rozhodnou o síle leckteré strany hlasy voličů neorganisovaných. Jak je možno potom tvrditi, že strana dává mandáty?

Ovšem nutno hned připojiti významnou modifikaci zásady, že voliči dávají mandáty: *voliči jsou totiž omezeni u výběru kandidátův úplně na návrhy stran*. Nemohou sáhnouti mimo ně, ani nemohou na nich ničeho měniti, musí je vzíti tak jak jsou »*tel quel*« — to je důsledek soustavy vázaných listin. Prakticky nejvýznamnější u nás jest v tom směru, že strana určuje *pořadí* a kandidáti povolávají se pak podle tohoto pořadí; ovšem děje se též určení pořadí za souhlasu kandidátů — alespoň potud, že kandidát nespokojený s pořadím jemu přiděleným nemusí kandidatury přijímati.^{15a}

Není místa zde a nespadá ani do rámce této stati obíratí se touto soustavou podrobněji. Jen bych i zde opakoval, že není ani tak špatná, jak tvrdí odpůrci, ani tak výtečná, jak hlásají zastanci její; podle mého názoru hlavní její vada je v tom, že projevuje zvláště výrazně ducha celého našeho volebního systému, totiž, že voličstvo prakticky při výběru kandidátů nemá býti ničím a strany vším. Jenom jednu i právnicky velmi významnou podrobnost zpravidla opomíjenou budiž mi dovoleno zde vytknouti.

Krajním výrazem vázanosti jest ustanovení § 47, odst. 1., věta 2. vol. řádu: »Odchyluje-li se kandidátní listina *tištěná* — t. j. hlasovací lístek voličův — od kandidátní listiny u krajské volební komise *podané*, platí obsah i pořadí kandidátní listiny *této*«. (Již v § 50, odst. 2. obec. řádu vol. bylo ustanovení shodné; ve vládní osnově ho nebylo.) To jest: navrhovala-li *strana Nováka Jana*, je zvolen N. Jan, třeba na hlasovacím lístku omylem vytištěn N. Josef — voliči hlasují pro N. Josefa, ale zvolen je N. Jan, uložený ve spisovně příslušného úřadu! Vůle voliči neprojevená platí jako vůle jejich! *Není to praktické*, při prostřední pozornosti je to nemožné, ale je to významné pro ducha celé soustavy. Nikde jinde na světě podobného ustanovení nemají.

¹⁵ v náleze Vrbenského, *Hrabánek* l. c., str. 38.

^{15a} Při projednávání řádu volení v obcích ve výboru Nár. shromáždění namítal jsem tehdy jako expert proti vázaným listinám mimo jiné, že kandidát, kterému bude nabízeno zadnější pořadí a tím malá nebo žádná naděje na zvolení, raději se odtrhne a podá vlastní kandidátní listinu.

Zaslужuje zmínky, že volební soud (v náleze ve věci Vrbenského) necituje právě tento § na podporu své these, že »voličstvo své hlasy neodevzdává jednotlivým osobám, nýbrž jen volebním stranám«!

Sociologicky bych k tomu poznamenal, že v takovém případě je vždy vlivnější návrh o v a t e l. To velmi dobře chápe katolická církev, — což je opět významné pro ducha jejího systému — která trpí volby a presentace kandidátů na farní benefícia, ale jen tam, kde již pravoplatně jsou zavedeny, a pouze za podmínky, že lid je vázán ternem, jež určí biskup (Codex iuris canonici can. 1452). Stejná základní myšlenka je podkladem severoamerického zákonodárství, jež upravuje podrobně t. zv. primaries, to je schůze voličů, ve kterých se navrhuje kandidáti.¹⁶

Jenom ještě zcela stručně bych se zmínil o hlavní výtce, která se u nás činívá proti soustavě vázaných listin: že totiž způsobuje nízkou úroveň a tím nevážnost našeho parlamentu a parlamentarismu a pod. S hledisek v této stati vyložených je proti tomu jasno, že soustava ta *naprosto nebrání stranám, aby nekandidovaly vynikajících lidí* — a právě na tom hlavně záleží, koho strany kandidují — soustava ta naopak přímo *usnadňuje*, aby vedle agitatorů a pod. prošli též jedinci, kteří svou osobní kvalifikací mohou býti ozdobou parlamentu, kteří by však, jsouce odkázáni zcela na sebe (kandidující na vlastní pěst) neprošli, nemajíce vlastností potřebných za dnešních poměrů k získání mandátů.¹⁷ Ostatně nikdo dosud nedokázal, že by náš parlament vzhledem k našim poměrům byl tak špatný — myslím, že není průměrem o nic horší nežli byly dřívější parlament rakouský neb uherský a nežli jsou parlamenty států podobných státu našemu!

Ale i přes závažné obmezení volnosti voličů co do výběru kandidátů, jak plyne ze soustavy vázaných listin, zůstává pravdou, co shora tvrzeno a doloženo: že *mandáty dávají voliči. Odevzdávání hlasů je vlastním aktem volebním, ústředním a hlavním úkonem celého řízení volebního*. Vše, co předchází, je pouhou přípravou k hlasování: stanovení okruhu voličů (stále seznamy voličské), které nyní u nás formálně provádí se samostatně, odděleně od řízení volebního, i stanovení kandidátů — jak shora vyloženo — i bezprostřední příprava k hlasování, zejména rozmnožení a doručení hlasovacích lístků. Vše, co pak následuje, totiž *čítání hlasů* in concreto určení osob zvolených a *ověření voleb* (incl. rozhodování stížností, jsou-li jaké) je vlastně jen pouhým *zjištěním vůle voličů* projevené hlasováním, jak bude ještě podrobněji vyloženo. S tím úplně souhlasí i zevnější rozdělení volebního řádu: hlava III. jedná o přípravném řízení volebním, IV. o volbě (= hlasování), V. o zjištění a prohlášení výsledku volby.

* * *

Nejdůležitějším aktem následujícím po hlasování je *prvé skrutinium*; z něho vychází většina poslanců, druhé a třetí skrutinium myšleno jako pouhý doplněk, pouhé paběrkování, lze-li tak říci. (Mnoho poslanců — ovšem ne všichni — pokládají mandáty z druhého a třetího skrutinia za méně cenné). Zde podle zákona *úplně a nerozlučně splývá určení, kolik mandátů v každém volebním kraji obdrží jednotlivé kandidátní listiny a kteří jednotliví kandidáti z nich jsou zvoleni poslanci resp. náhradníky* — čili podle formulace volebního soudu zde vůle voličů rozhoduje o stranách jako celku a zároveň již také o jednotlivých mandátech. *Strana je tu vázána vlastní kandidátní listinou* — tedy návrhem předloženým voličům — *a nemůže sama jednotlivými mandáty volně disponovati*, jak tvrdí volební soud.

Již z toho je patrné, že je nesprávné, liší-li volební soud (v náleze Vrbenského a důrazněji ještě v náleze Hlaváčkově) dva oddíly nebo přímo dvě stadia volebního řízení: 1. odevzdávání hlasů *stranám* a zjištění mandátů stran a 2. určení jednotlivých *kandidátů* zvolených z každé strany. Se zásadního hlediska volebního soudu — shora ovšem vyvráceného — že nutno ostře lišiti strany a kandidáty, je to arci jen důsledné, ale stejně »improvisované«, jak to trefně nazval red. *Hrabánek*. Ostatně volební soud

¹⁶ O těchto t. zv. primaries nejnověji *Sait*. American parties and elections, New York, The Century Co. (Viz index.)

¹⁷ *Bredt*: Der Geist der deutschen Reichsverfassung Berlin 1924, str. 231.

(v náleze Hlaváčkově) sám připouští, že při zjišťování výsledku voleb vyjma povolání náhradníků oba úkony »spadají časově a věcně v jedno« — tím ovšem rozdíl ten se podstatně stírá.

Poměr jednotlivého voliče ke stranám jako celku a k jednotlivým kandidátům je zde ten, že volič ví, respektive má nebo může vědět, že hlasuje-li pro určitou kandidátní listinu, hlasuje tím v první řadě pro prvního kandidáta, resp. obdrží-li strana mandátů více, pro druhého, třetího atd. S druhé strany ovšem chce-li voliti určitou osobu, na př. dra Beneše, nezbude voličovi, nežli hlasovati zároveň s ním pro všechny kandidáty uvedené na téže kandidátní listině. Tak vypadá věc čistě právnicky podle volebního řádu.

S hlediska psychologického i s hlediska sociologického vzhledem k masám voličů nelze ovšem a priori tvrditi, že volič hlasuje vždy pro určitou stranu; vypravuje se, že jeden z členů Národního shromáždění, kterého volební soud zbavil mandátu, namítal, že není pravda, že strana mu dala mandát, neboli in concreto: dodala voliče, kteří jeho mandát odhlasovali, nýbrž naopak, že on přivedl straně voliče, kteří hlasovali především pro něho osobně a tím jenom nepřímo i pro celou stranu.

Za naší stranické roztržštěnosti byl výsledek voleb do poslanecké sněmovny r. 1925 ten, že prošlo 114 kandidátních listin a z toho 70, nebo-li více než tři pětiny, jen jediným, tedy prvním kandidátem, při volbách do senátu dokonce z úhrnného počtu 58 listin prošlo 38 jenom prvním kandidátem, nebo-li skoro dvě třetiny. V tom je vlastně zároveň polehčující okolnost pro naši soustavu vázaných listin, když vlastně z převážné většiny kandidátních listin projde jen první kandidát, takže ostatní kandidáti jsou vlastně jenom čestným doprovodem kandidáta prvního!

* * *

Přicházíme k druhému skrutiniu, které je význačnou zvláštností našeho volebního řádu, ovšem nikoli naším vynálezem, jak bylo tvrzeno.¹⁸ Bylo totiž zavedeno v kantonu tessinském již r. 1905 a také v Belgii uvažováno o jeho zavedení.¹⁹ Podstata jeho je v tom, že každé straně sečtou se zbytky hlasů z celého státního území, podle toho se jí přidělí další mandáty — strana menší často obdrží zde více mandátů než-li při prvním skrutiniu — a kandidáti pak se vyberou z osob navržených každou stranou před počtem druhého skrutinia z kandidátů nezvolených již při prvním skrutiniu. Osoby zvolené jsou tedy při druhém skrutiniu vlastně *nominovány výkonnými výbory stran*.

Poměr voličů, stran a kandidátů je tedy při prvním skrutiniu ten, že zde rozhodují o mandátech voliči v rámci návrhů stran, kdežto při druhém skrutiniu o mandátech rozhodují strany v rámci zbytků hlasů odevzdaných voliči a v rámci původních kandidátních listin. Při druhém skrutiniu tedy nesporně vůle stran převažuje nad vůlí voličů.

Zajímavá a významná však jest, že i při druhém skrutiniu podle § 56 vol. řádu se sahá opět zpátky na původní votum voličů: uprázdnil-li se totiž mandát obsazený při druhém skrutiniu, nastupuje náhradník z prvotní *krajské* kandidátní listiny, ze které byl vzat poslanec, jehož mandát se uprázdnil — volná dispozice strany uprázdněným mandátem je tedy i zde vyloučena a teprve není-li takového kandidáta, vybere se z kandidátní listiny, kterou předložila strana pro *druhé* skrutinium, což prakticky bude výjimkou velmi vzácnou a snad k tomu vůbec nikdy nedojde. I zde tedy vidíme, že je nesprávná apodiktická these volebního soudu, že voliči hlasují pro strany a že strany samy disponují mandáty.

Další podrobnosti druhého skrutinia nemají s hlediska otázky nás zaměstnávající významu a stačí tudíž odkázati co do těchto podrobností na §§ 49 až 52 zákona.

K *ocenění* našeho druhého skrutinia budiž uvedeno, že má patrně hlavní funkci uplatniti co

¹⁸ Dův. zpráva tisk 2374 k § 49.

¹⁹ *Cahn*: Das Verhältniswahlssystem in den mod. Kulturstaaten, Berlin 1909, str. 214 a 327, de *Menthon*: La représentation proportionnelle, Paris 1921, str. 49, pozn. 21 o Belgii. *Barthélemy*: L'organisation du suffrage et l'expérience belge, Paris 1912, str. 737.

možná dokonale nebo chcete-li spravedlivě základní myšlenku poměrného zastoupení, totiž rozdělení mandátů mezi strany podle počtu hlasů pro ně odevzdaných. Právě při naší veliké roztržitémosti stranické je korektivem nadmíru významným, že se každé straně sečtou zbytky hlasů z celé republiky, kdežto jinak — při důsledném provedení voleb podle krajů — přišlo by mnoho hlasů nazmar a vliv náhody by se uplatnil mnohem nestejněji pro jednotlivé strany. Není pochyby, že právě naše soustava druhého skrutinia způsobila, že na př. naši Němci jsou co do počtu mandátů zastoupení v našem Národním shromáždění přímo ideálně — nepoměrně lépe nežli československé menšiny v sousedních státech.

Vedlejší funkcí našeho druhého skrutinia jest usnadnit stranám — tedy výkonným výborům nebo vůdcům stran — aby mohly »opravit« výsledky prvního skrutinia (čili: korigovati votum voličů) volným neobmezeným výběrem z kandidátů nezvolených. Není pochyby, že úmysl byl, aby těchto mandátů přenechaných do volné dispozice stran bylo poměrně co nejvíce: patrně za tím účelem bylo stanoveno nezvykle vysoké číslo volební pro skrutinium první, aby se při něm obsadilo co možná málo mandátů; dělí se zde totiž počet hlasů počtem mandátů, nikoli počtem mandátů zvětšeným o jeden, jak jest i u nás zavedeno při jiných volbách.

Když se volební řád tvořil, nikoho nenapadlo, že do druhého skrutinia zbude tolik mandátů neobsazených: při volbách r. 1925 do poslanecké sněmovny 116 ze 300, tedy bezmála dvě pětiny, do senátu pak dokonce 60 ze 150, tedy právě dvě pětiny z úhrnného počtu členů sněmovny.

Pokud jde o určení kandidátů, bylo ovšem myslitelné a vůli voličů by lépe vyhovovalo stanovití prostě, že jsou zvoleni ti kandidáti, kteří při prvním sčítání byli na řadě s největšími zbytky hlasů. Nastalo by tím ovšem nestejně zastoupení jednotlivých volebních krajů, ale dnešní soustava, podle které při druhém skrutiniu nominují kandidáty strany samy, umožňuje ještě větší nestejněměrnost, neboť nic nebrání straně, aby všechny kandidáty nominovala z listiny jediného kraje, nebo z několika málo krajů.

Nežli skončím úvahy o druhém skrutiniu, budiž mi dovoleno požádati čtenáře, aby se chvíli zamyslel nad tím: jaká by to mohla býti zásobárna vynikajících lidí ze všech oborů veřejného života pro obě sněmovny, kdyby si všechny výkonné výbory našich stran politických neb aspoň některé z nich postavily za heslo, že do druhého skrutinia budou vybíratí opravdové kapacity hospodářské, kulturní, sociální, vědecké, umělecké atd.! Při naší roztržitémosti stranické je pravděpodobno, že poměrná kvota těchto mandátů přenechaných volné dispozici stran bude spíše stoupatí a takřka bezpečně lze počítati s tím, že sotva klesne pod třetinu členů v obou sněmovnách: jaká to možnost pro opravdovou korekturu první volby, při níž dlužno voličům k vůli navrhopati kandidáty s hledisek stavovských, místních atd., zkrátka více méně obmezených.

A zatím ve skutečnosti vypadá to u nás tak: poslanec Rychtera byl svého času nominován až při druhém skrutiniu — byl navržen původně tak vzadu, že nikomu ani nenapadlo, že by mohl býti zvolen — a když byl potom zbaven mandátu volebním soudem, věnoval mu ústřední orgán jeho strany nedělní úvodník, ve kterém nejprve líčí, jaký to je bezvýznamný člověk a potom konstatuje výslovně, že udělal Rychteru poslancem vlastně Švehla, *ač voličstvo ho nechtělo*...²⁰ Kolik látky obsahuje toto doznání pro úvahy, jak se u nás ve skutečnosti chápe demokracie...

* * *

Třetí skrutinium možno s hlediska naší úvahy vyříditi zkrátka tím, že je logicky pouhou součástí, pouhým pokračováním skrutinia druhého, novelisací z r. 1924 bylo ovšem poněkud osamostatněno v tom směru, že nyní je vlastně, stručně řečeno, rozdělením hlasů *malých* stran (= těch, jež nedo-

²⁰ Venkov 26. dubna 1925: »Švehla si vynutil na straně, že jmenovala Rychteru poslancem, ačkoli voličstvo ho nechtělo«.

sáhly při prvním skrutiniu ani v jednom volebním kraji mandátu) mezi strany *velké* (= ty, jež mandátu dosáhly) — náhodou ovšem může strana mající větší počet hlasů vyjíti na prázdno a strana s menším počtem hlasů participovati na tomto dělení.²¹ Původně (podle vol. řádu z r. 1920) bylo tomu již také tak, ale pohlcení hlasů malých stran nastalo již při druhém skrutiniu, kdežto nyní se mezi strany velké (ve smyslu právě naznačeném) ve druhém skrutiniu rozdělují jen jejich vlastní zbytky hlasů z prvního skrutinia. Další novotou z r. 1924 je pak, že se oba bloky — velké i malé strany — dělí na dvě skupiny: menšinové, t. j. německé, maďarské nebo polské a ostatní. (Podrobnosti v § 53 voleb. řádu.)

S hlediska nás zajímajícího padá na váhu to, že kandidáti i při třetím skrutiniu berou se z kandidátní listiny předložené stranou před druhým skrutiniem — jsou tedy i zde vlastně nominováni stranou a to podle principu vázaných listin opět prostě podle pořadí stranou navrženého. Platí tedy ve směrech shora podrobněji vyložených o třetím skrutiniu úplně totéž, co o skrutiniu druhém.

* * *

Další časovou etapou volebního řízení jest *ověření voleb* čítajíc v to rozhodování o stížnostech. Zde jednotlivý *volič* jako takový jest úplně vyloučen, poněvadž (podle výslovného předpisu § 12 čís. 2. písm. a zákona o volebním soudě) mohou podati stížnost do voleb Národního shromáždění *pouze volební strany*, které předložily platné kandidátní listiny. Jednotlivý volič nemohl by zde ani pouhým oznámením (jakousi dozorčí stížností) uplatňovati u volebního soudu své námitky, na př. že on sám nebo jiní voliči byli bezprávně vyloučeni z výkonu práva voliti nebo že nebyl zachován zákonný postup, že ohrožena nebo porušena svoboda, čistota nebo tajnost volby — poněvadž volební soud (podle výslovného předpisu § 10 cit. zákona) v případě, že nepodána stížnost, t. j. některou legitimovanou volební stranou, zkoumá jen volitelnost poslanců a náhradníků (podrobnosti v zákoně).

Naproti tomu však je připuštěna samostatná stížnost »občana, o jehož volbu běží« (podle § 12 čís. 2 písm. c) — tedy jednotlivého kandidáta; není vázána žádnými dalšími zvláštními formálními podmínkami, zejména nikoli souhlasem strany a je možna tudíž bez vědomí ba i proti vůli strany zrovna jako odvolání kandidatury. To je další nad jiné pádné, třeba pro nás již nadbytečné vyvrácení všeobecné apodiktické these volebního soudu, že jednotlivými mandáty poslaneckými disponují volně strany a že kandidáti obdrží mandáty jenom z vůle strany nebo že práva na mandát nabývají jen volební strany. V souvislosti s § 11 je zřejmo, že jednotlivý kandidát může tu ve své stížnosti uplatňovati veškeré námitky přípustné podle § 11, tedy nejen, byla-li nezákonně popřena jeho volitelnost (§ 11 písm. d) nebo byl-li za zvoleného prohlášen kandidát před ním uvedený, ale nevolitelný (§ 11 písm. c), ale vůbec i pro nezákonný postup ve volebním řízení (§ 11 písm. b), zvláště pokud se týče svobody, čistoty a tajnosti volby. Ze souvislosti s § 20. odst. 3. cit. zákona, podle kterého, je-li stížnost podle § 11 písm. d) odůvodněna, volební soud prohlásí sám stěžovatele za zvoleného, plyne nepochybně, že zde jednotlivý kandidát uplatňuje své přímé, vlastní, osobní právo na mandát.

* * *

Další do značné míry samostatnou etapou jest *povolávání náhradníků*. Ze znění zákona (nadpis a text § 54, odst. 1. a 2. voleb. řádu) je patrné, že *náhradníci jsou zvoleni zároveň s poslanci*; také se hned zároveň vyhlásí (§ 55). Rovněž zákon o volebním soudě (§ 10) předpisuje, že volební soud zkoumá jen volitelnost a ověřuje zároveň volby členů Národního shromáždění i *náhradníků*. Odchylku pro náhradníky (plynoucí z povahy věci) stanoví zákon jen v tom, že hned po volbách vydá ministerstvo vnitřní osvědčení opravňující ke vstupu do sněmovny hromadně jen všem zvoleným poslancům (§ 55,

²¹ Při volbách 1925 vyšly úplně na prázdno na př. národní strana práce s úhrnným počtem 97.938 hlasů a židovská strana s 98.845 hlasů, naproti tomu přihlíželo se při druhém skrutiniu k polskému svazku lidovému a dělnickému s 29.884 hlasy (Československá statistika — sv. 31, str. 13 — k čemuž dlužno upozorniti, že se předtím v přehledu na str. 12 uvádějí bez vysvětlení čísla odchýlná).

odst. 3.), kdežto jednotlivého náhradníka povolá a jemu takové osvědčení vydá teprve, uprázdnil-li se mandát, na který dotčený náhradník nastupuje podle pořadí na kandidátní listině (§ 56, odst. 3.).

Volební soud i do tohoto jasného ustanovení vnesl zmatek. Podle kategorického znění zákona (§ 56., odst. 1.: *nastupuje náhradník téže strany podle pořadí, v jakém byl uveden na kandidátní listině*), podle vlastní these volebního soudu (zpředu vyložené), že strana v řízení volebním kryje se prostě s kandidátní listinou, a podle vzorů cizích, kde poměrné zastoupení již dávno praktikují (Švýcarsy, Belgie) a kde všude náhradníci nastupují mechanicky podle pořadí stanoveného již hned po všeobecných volbách²² — je povolání náhradníka aktem čistě mechanickým. Zejména nepředpisuje náš volební řád nikde samostatné ověření volby jednotlivého náhradníka; předpisuje zejména (podobných čistě manipulačních podrobností mají naše volební řády i zákony je doplňující více) předložení všech spisů volebnímu soudu jen po skončené volbě (§ 10, odst. 2.) t. j. hned, po všeobecných volbách.

Volební soud (v nálezu Hlaváčkově) správně uvádí, že základní myšlenkou tu je, že volbami stanovena je država stran na celé volební období, nesprávně však to vyvozuje ze zásady vázaných listin — vždyt určení náhradníků zároveň se zvolenými poslanci se děje všude, kde je zavedeno poměrné zastoupení, i tam, kde není soustavy vázaných listin.²³

Samozřejmě bylo by možno nepovolati náhradníka, který po volbě ztratil volitelnost (srov. znění belgického zákona v poznámce 22), anebo, který omylem byl uznán volitelným a ověřen hned po volbách usnesením volebního soudu podle § 10 zákona o volebním soudě. To usnadňuje stálá praxe volebního soudu, podle které toto usnesení je pouhým osvědčením a může, resp. musí být změněno, ukáže-li se, že není zde okolností jím předpokládaných. (Nález ze dne 17. prosince 1921 čís. 167.)

V cizině nikdy dosud nikomu nenapadlo, aby se při povolávání náhradníka zároveň zkoumalo, zdali ještě přísluší k politické straně, která jej kandidovala. Také u nás, když takový případ nastal po prvé a nastoupil jako náhradník komunista Bubník, pojatý původně na kandidátní listinu sociálně demokratickou,²⁴ nikomu nenapadlo o správnosti tohoto postupu pochybovati, ač to bylo na újmu právě straně, jejíž předák byl zpravodajem o volebním řádě do poslanecké sněmovny. Teprve později přišel volební soud (v náleze Hlaváčkově) s důvtipnou teorií, podle které — ač dříve i později opětovně tvrdil, že v řízení volebním vystupují pouze *volební strany*, které se prostě kryjí s *kandidátními listinami*, jak také v přítomné studii podrobněji bylo doloženo — nyní najednou liší strany volební a strany politické. Ovšem tu volební soud *expressis verbis* neříká, že opouští dřívější názor, nýbrž prostě uvádí, že volební stranou v daném případě byla československá strana socialistická, tedy místo formálního pojmu kandidátní listiny najednou jakoby nic staví materiální pojem strany politické stojící za kandidátní listinou.

²² Kde neplatí soustava listin vázaných, nestanoví se ovšem pořadí náhradníků zrovna jako pořadí poslanců prostě podle pořadí kandidátních listin, nýbrž samostatně, zpravidla podle počtu hlasů, jichž každý kandidát individuálně dosáhl. — Z cizích zákonů lze uvést zejména belgický Code électoral, čl. 267 (zajímavě, že platí v tomto bodě dosud původní zákon o poměrném zastoupení z 29. pros. 1899, ač jinak volební řád změněn celou řadou — třinácti — zákonů); podle něho náhradník nastupuje (*ipso jure*) podle pořadí předem stanoveného: výslovně se stanoví, že sněmovna provede dodatečné ověření, ale *pouze* v tom směru, zdali je dosud *volitelný* — vyloučeno tudíž zkoumání, zdali dosud patří ke straně, která jej kandidovala. — I v Německu je pravidlem (při volbách říšských i zemských), že automaticky nastupuje náhradník, který je na řadě; jenom v Bremách (podle § 6 vol. řádu z 3. čce. 1923), může za souhlasu tohoto náhradníka býti povolán zadnější náhradník — to je vlastně *resignace* prvního náhradníka. (Jellinek: Die deutschen Landtagswahlgesetze, Berlin 1926, str. XVIII.)

²³ Podobnému omylu propadl dokonce i Hoetzel: Soudní kontroly veřejné správy 2. vyd., str. 66, dále též na téže straně tvrdí, že ze soustavy vázaných listů plyne, že volba se nekoná, byla-li podána jediná kandidátní listina. To je přece možno i za soustavy majoritní (viz příklad Anglie) a plyne z principu kandidátních listin oficiálně podávaných a připouštěných. Vysvětlují to tím, že u nás mnohem více pozornosti a polemik věnuje se zásadě vázaných listin nežli zásadě poměrného zastoupení vůbec, zejména i volební soud ji povznesl přímo do mystické tajemné výše. Srov. můj článek v »Naší době« XXXII, str. 196 a mé stati v »Tribuně« v dubnu 1926.

²⁴ Ročenka Nár. Shromáždění 1920/21, str. 9 (nastoupil po Tusaroví, který resignoval 1. března 1921).

Při tom zároveň — jak již shora bylo uvedeno a vyvráceno — volební soud předpokládá proti výslovnému, jasnému znění § 27 voleb. řádu, že kandidát na kandidátní listinu pojatý, ústřední volební komisi podle § 26 uznáný a podle § 28 vyhlášený, může býti beze všeho obmezení stranou samou odvolán. Dále pak, proti jasnému znění § 27 zákona, volební soud tvrdí, že vzdání se nemusí státi v určité formě a stačí jakýkoli projev vůči straně.

Konečně prohlašuje volební soud v tomto náleze, že náhradník až do skutečného povolání je pouhým kandidátem. Přehlédl tu, že přípravné řízení volební, ve kterém jediné o kandidátech lze mluvit, končí hlasováním voličů, jak jasně patrné ze zákona samého, jehož hlava III. jedná o přípravném řízení volebním, hlava IV. pak o volbě, která, jak bylo vyloženo, jest ústředním a hlavním aktem celého řízení, hlava V. pak o zjištění a prohlášení výsledku volby.

Ministerstvu vnitra dává zde volební soud úplně stejnou pravomoc, jako má ústřední volební komise při prohlašování poslanců za zvolené, vlastně však pravomoc větší, ač to přece odporuje celému duchu zákona, dávatí »byrokracií« takovou pravomoc! Vlastně přičítá zde volební soud ministerstvu vnitra větší pravomoc i nežli má on sám při obyčejné verifikaci volby poslance: zde totiž (jak již uvedeno) volební soud zkoumá jen volitelnost, kdežto podle cit. nálezu má ministerstvo povolávajíc náhradníka rozhodnouti, zda »kandidát« (čekatel) patří dosud ke straně!

Ze stanoviska volebního soudu by zejména plynulo, že volitelnost náhradníka by se posuzovala až podle dne, kdy skutečně byl povolán. Důsledek ten volební soud ovšem nevyslovuje, za to ovšem hájí názor, že § 13 zákona o volebním soudě se vztahuje pouze na poslance, nikoli na náhradníka. Pravda jest ovšem, že cit. § 13 mluví o pozbytí mandátu a myslí tedy jenom na poslance, ale patrné je to jeden z četných případů, kde zákon myslí jenom na zjevy pravidelné; pro zjev výjimečný, jakým je povolání náhradníka, nezbude nežli použití ustanovení tohoto analogicky. (Ostatně může analogický případ nastati již při *původní* hromadné verifikaci poslanců, když kandidát pojatý pravoplatně na listinu přestal býti před verifikací členem strany.) Potom ovšem mohou přijíti v úvahu všechny okolnosti týkající se volitelnosti — musí zde býti i vden volby i vden, kdy se náhradník povolá — a ovšem může nastati i případ vyloučení ze strany z důvodů nízkých nebo nečestných.

Správněji, podle mého soudu, bylo by postavení náhradníka pojímati tak, jak se pojímá v jiných podobných případech, totiž, že jaksí potenciálně jest již poslancem a pouze jest odloženo jeho nastoupení, asi jako tomu je při branci, který byl odveden a kterému se povolil odklad k nastoupení vojenské služby.

Podle toho, co bylo shora uvedeno, odpovídal by zákonu nejlépe původní postup, jaký byl zachovávan před nálezem volebního soudu ve věci Hlaváčkově: že by totiž ministerstvo vnitra prostě povolalo náhradníka, který je na řadě — pokud ovšem není zřejmě nevolitelný, na př. se zjistilo, že není státním občanem (srov. ustanovení belgické v poznámce 22.) — a ponechalo by volebním stranám nebo jiným legitimovaným účastníkům, na př. zadnějšímu náhradníkovi, aby proti povolání náhradníka podali stížnost k volebnímu soudu. Ze zásadních důvodů v duchu zákona o vol. soudě bylo by však předložiti volebnímu soudu z úřední moci (i bez stížnosti) k ověření každý případ, kde se povolá další náhradník, nikoliv ten, který je na řadě.

Souhlasiti dlužno s volebním soudem (nález Hlaváčkův), že povolání náhradníka by bylo (znovu) vyhlásiti neb aspoň vyrozuměti o něm účastníky, kteří jsou legitimováni stěžovat si k volebnímu soudu. Volební soud by pak vůbec konal řízení jen v případě stížnosti.

* * *

Jakmile poslanec byl prohlášen za zvoleného, resp. jakmile náhradník byl povolán za poslance, vymyká se již úplně vlivu voličů a závisí jen od vůle strany — ovšem i tu samozřejmě zase jenom v mezích zákonů. (Vliv voliče končí vlastně již odevzdáním hlasovacího lístku — nemá zejména jednotlivý volič, jak bylo vyloženo, práva stěžovat si proti volbě, i kdyby při ní bylo jeho právo porušeno.)

Vymyká se tedy vlastně postavení zvoleného poslance (povolaného náhradníka) z rámce naší úvahy, ježto jeden z činitelů v nadpise uvedených tu zcela odpadá. Přesto budiž dovoleno stručně se zmíniti o otázce, která v celém poměru strany k poslanci u nás budí nejvíc zájmu a rozruchu, totiž o případech, kde poslanec je zbaven výrokem volebního soudu mandátu proto, že přestal býti z důvodů nízkých anebo nečestných příslušníkem strany, z ježž kandidátní listiny byl zvolen.

Volební soud, jak známo, poprvé v náleze ve věci Vrbenského vykládá dotčené ustanovení (§ 13, písm. b) zákona o volebním soudě) tak, že se jím zakládá *výhoda* pro poslance, a připouští *úmluvu* mezi stranou a poslancem (zejména ve formě reversu), kterou se poslanec zaváže, že se mandátu vzdá na každé vyzvání strany. Tím prakticky vlastně se vylučuje neb obchází předpis § 22 ústavní listiny, podle kterého poslanci nesmějí *od nikoho* — tedy ani od strany, jejímiž jsou příslušníky — přijímati příkazy u výkonu svého mandátu, jakož i § 28 ústavní listiny, podle kterého každý poslanec musí slíbiti, že bude vykonávati mandát podle svého vlastního osobního nejlepšího vědomí a svědomí. Je to tím nepochopitelnější, jak může volební soud připustiti obcházení ústavní listiny, když (v náleze Kaderkové) výslovně uvádí, že není dovoleno obcházení poměr odvislosti ke straně, nota bene poměr, který zákonem není odůvodněn a který si volební soud sám umělým výkladem zákona konstruoval, kdežto v onom případě jde o obcházení výslovného a jasného předpisu ústavní listiny, která přece — podle právních názorů uznávaných praxí i naukou již dávno před *Kelsenovou* teorií o hierarchii norem — má u výkladu předcházeti všem prostým zákonům. S tohoto hlediska dlužno § 13, písm. b) vykládati jako o b m e z e n í, nikoli výhodu pro poslance a jako předpis *výjimečný*, který dlužno vykládati striktně.^{24a}

Není zde místa probíratí otázku se všech stránek, dlužno však v souvislosti s výklady o volebním řízení zdůrazniti, že *celé volební řízení je logicky vlastně pouhým přípravným aktem ustavení sněmoven* a již proto není správné — jak činí volební soud — z postavení stran v řízení volebním činiti závěry pro postavení stran vůči zvoleným poslancům, tím spíše, že i postavení stran v řízení volebním, jak se jeví podle teorií volebního soudu, je přes rámeček zákona zřejmě v podstatných bodech upřílišeno, jak přítomná studie zajisté vrchovatou měrou prokázala.

Pro otázku, jaké jest postavení zvoleného poslance vůči straně, je nutno v prvé řadě hledati odpověď v cit. předpisech ústavní listiny, dále pak je mnohem bližší zákon o jednacím řádě (zákon čís. 325 z r. 1920) nežli volební řád. Tu pak je zajisté významno, že podle jednacím řádu strana (zde reprezentovaná klubem) vystupuje jako celek pouze při volbách výborů, kde podle § 63 předseda odevzdává hromadně hlas jménem všech členů i hospitantů klubu (i nepřítomných), kdežto jinak vesměs vystupují poslanci jednotlivě, ledaže ovšem se vyžaduje hromadného zakročení, na př. 21 podpisů na interpelaci podle § 68 a pod., kde de jure úplně se abstrahuje od členství v klubu.²⁵

* * *

Jsem si ovšem vědom, že moje výklady v této otázce i v celé přítomné studii mají na dohlednou dobu cenu pouze ryze theoretickou, poněvadž praxe volebního soudu hoví dnešnímu mocenskému postavení našich politických stran a § 5 zákona o volebním soudě po novelisaci z r. 1924 prakticky znemožňuje změnu dosavadní judikatury volebního soudu; strany mají totiž v ruce zmafiti změnu judikatury prostě tím, že několik jejich zástupců, kteří jsou přisedícími volebního soudu, před hlasováním prostě odejde.

^{24a} Zejména v tom směru, že zde patrně se myslí jen na strany *politické* řádně organisované, neboť jen u nich lze mluvit o příslušnících.

²⁵ Z bohaté literatury o věci stačí uvést *Baxu* (Parlament str. 254 pozn.), který náleží hájí (tamže dřívější literatura), dále *Říba* l. c., str. 306 (tamže v pozn. 97 také přehled literatury). *Hoetzel* je zásadně proti »pověstnému« nálezu in causa Vrbenský (Soudní kontroly veřejné správy 2 vyd., str. 62). Nejnověji *Peška*: Čsl. volební soud, Praha 1927, str. 25 sl., *Adler*: Die Grundgedanken der tschechoslovakischen Verfassung, Praha 1927, str. 73, pozn. 6 (tamže německá literatura).