

VŠEHRD

LIST ČESKOSLOVENSKÝCH PRÁVNÍKŮ.

O zápisu do stálých voličských seznamů
jako náležitosti pasivního práva volebního.

(Poznámka k § 5 řádu volení do poslanecké sněmovny.)

Dr. Adolf Procházka (Brno).

Z lidské nemožnosti myslet na všechny možné případy a též z nedokonalosti lidské mluvy vyplývá, že i zákon není vždy jednoznačný a že často připouští t. zv. duplex interpretatio. Ovšem velmi často dána jest tato možnost jen n e d o k o n a l o u interpretací, ač zase jindy problém sporného případu jest skutečně téměř jednoznačně neřešitelný, když pro obě řešení mluví stejně závažné důvody. Vzpomeňme jen poutavé diskuse o §u 13 zák. o volebním soudu, kde interpretace narazila na výklad zákonného výrazu »přestal býti z důvodů nízkých a nečestných příslušníkem strany«!

Sporné případy vyvolává zpravidla teprve praktické použití toho kterého zákona, neboť toto staví aplikující orgán před nutnost rozhodnouti nejrozmanitější konkrétní případy. Pro naše ústavní a jiné zákony, upravující organizaci našich nejvyšších orgánů státních, byly ne v poslední řadě takovou praktickou zkouškou volby do zákonodárných sborů. Skutečně nezůstaly bez odezvy v juristických úvahách o těchto našich zákonech. Tak na př. naskytla se nejvyššímu soudu vzácná příležitost řešit otázku po rozsahu souhlasu sněmovny ke trestnímu stíhání poslance, o níž jinak § 24 ústavní listiny mlčí. Byl to případ Tausikův. Lze pak očekávaní, že zejména volební sou d při zkoumání mandátů narazí na leckterý nový problém.

V této stručné poznámce chci se pokusiti osvětliti otázku skrývající se v §u 5 řádu volení do poslanecké sněmovny. Tento paragraf zařazen jest pod II s nadpisem »O volitelnosti« a stanoví náležitosti pasivního práva volebního takto: »Za poslance mohou býti voleni státní občané Československé republiky, bez rozdílu pohlaví, kteří v den volby dokonali 30 roků věku svého, jsou aspoň tři léta státními občany Československé republiky a kteří nejsou dle §u 2 vyloučeni z práva voliti«. Druhý odstavec §u 5 cit. zák. nás v této poznámce nezajímá, z uvedeného prvního odstavce chci

upnout pozornost čtenáře na náležitost volitelnosti vyjádřenou slovy: » kteří nejsou dle § 2. vyloučeni z práva voliti«, tedy na náležitost, označovanou běžně jako »aktivní právo volební«. Tato náležitost by pak vyzněla na prvý pohled v paroemii, že volitelný jest ten, kdo — kromě jiných vlastností — má aktivní právo volební.

V dalším chci dokázat, proč v této šíři nezdá se mi býti uvedená paroemie docela správnou. Aktivním právem volebním míníme onu možnost, v našem právním řádě přímo povinnost, zúčastniti se odevzdáním lístku na aktu volebním. Toto právo jest vázáno především a téměř jen na zápis do voličských seznamů, takže prima facie zdá se, že tento zápis jednak sám o sobě dostává k částečné kvalifikaci za volitelného kandidáta a že též jest k této kvalifikaci zcela nezbytný. Prohlásíme-li proto aktivní právo volební za náležitost volitelnosti, stává se jí v téže míře zápis do voličských seznamů.

Leč všimněme si blíže pozitivních předpisů Cit. § 5 požaduje totiž pouze, aby kandidát nebyl dle §u 2 vyloučen z práva voliti, § 2 pak stanoví: »Z práva voliti jsou vyloučeni, kdož jsou vyloučeni z zápisu do stálých seznamů voličských.« Dále cituje se v závorce tohoto paragrafu § 3 zák. z 19. prosince 1919 č. 663 Sb. o stálých voličských seznamech. Tento § 3 zák. č. 663/1919 konečně taxativně vypočítává čtyři důvody, jež vylučují ze zápisu do voličských seznamů. Z toho plyne, že občan, u něhož nastane některý z těchto čtyř důvodů, vyloučen jest ze zápisu do voličského seznamu, v důsledku toho z práva voliti, tedy z aktivního práva volebního, a v dalším důsledku též z volitelnosti. Nyní namane se prvá otázka: což když vyskytne se občan zapsaný do voličských seznamů, ač splněn jest v jeho osobě některý z vylučovacích důvodů dle §u 3 zák. č. 663/1919! Má takový občan aktivní a v důsledku toho též pasivní právo volební? Tento případ, jímž nechci se blíže obíratí, řeší částečně, pokud aktivního volebního práva se týče, § 3 řádu volení do poslanecké sněmovny, jenž stanoví, že nesmí býti připuštěn k hlasování volič, předloží-li se obvodní volební komisi úřední doklad o tom, že týž jest vyloučen z práva voliti dle ustanovení § 3., č. 1., 3. a 4. zák. o stálých voličských seznamech. (Srovn. blíže Weyr: Soustava, I. vyd. str. 96, 2 pozn. II. odst.) Pak-li se ovšem tento doklad nepředloží, volí občan bez jakýchkoliv dalších právních následků. Tyto by mohly snad jedině nastati, kdyby občanu tato volba byla umožněna nezákonným postupem ve volebním řízení, o němž jest prokázáno, že mohl míti vliv na konečný výsledek volby. (Viz Weyr na cit. místě, str. 114 an.) Byl-li takový občan stížený vylučovacím důvodem dle §u 3 cit. zák. zvolen, přichází zase v úvahu § 8 zák. z 29. února 1920 č. 125 o volebním soudě, dle jehož odst. I., bodu 2. volební soud zkoumá a ověřuje volby členů Národního shromáždění t. j. v našem konkrétním případě rozhoduje ex officio, měl-li zvolený kandidát v době volby pasivní volební právo do tohoto sboru, a dle jehož

bodu 3 téhož odstavce judikuje o stížnosti z téhož důvodu (nedostatku volitelnosti) podané. (Viz Weyr, str. 114—115). Volební soud zde prohlásí, že občan X, ač zvolen, poslancem se nestává, poněvadž v době volby nebyl volitelný, jsa dle §u 2, č. 2. vyloučen z práva voliti. Lze zde však namítnouti, že přece občan X aktivní právo volební měl, jsa zapsán do voličského seznamu, a že toto právo dokonce též vykonal. Nebyl tudíž fakticky vyloučen ze zápisu do seznamu, proto též požíval aktivního práva volebního, a je-li toto, jak shora jsme uvedli, předpokladem volitelnosti, byl též pravoplatně zvolen. On pouze ze zápisu a aktivního práva volebního vyloučen býti měl, což však se nestalo. Tento názor, k němuž se jinak nikterak nekloním, spočívá na myšlence, že jedinou a rozhodující náležitostí aktivního práva volebního jest fakt zápisu do voličských seznamů, případně ještě absence skutečnosti uvedených v §u 3 řádu volení, t. j. negativní skutečnost, že se nepředloží při volbě úřední doklad o závadě (nedostatku státního občanství, o důvodu vyloučení nebo o neoprávněném zápisu). Dále pracuje s předpokladem, že pro volitelnost vyžaduje se aktivní právo volební, jež jest dáno právě uvedeným faktickým zápisem. Tento předpoklad jsme již odůvodnili jako běžný právní náhled, prvý pak o rozhodnosti faktického zápisu lze opřítí o okolnost, že bez zápisu není aktivního práva volebního a že vadný zápis nutno reklamovati v předepsaném řízení dle zákona o voličských seznamech, resp. §u 3 řádu volení nejpozději při volebním aktu předložením úředního dokladu o závadě, jinak nelze proti němu ničeho podniknouti. Konečný resultát, že faktický zápis jest rozhodným pro aktivní i pasivní právo volební, nepostrádá tudíž zcela odůvodnění.

Opačný názor, že faktický zápis k volitelnosti nestačí, mohl by se opřít asi o následující odůvodnění. Uvedu na př. případ, kdy občan ztrativ volební právo rozsudkem trestního soudu a tím nárok na zápis do seznamu, zůstane přehlédnutím či z jiného důvodu neoprávněně zapsán do seznamu, jde k volbě a poněvadž nikdo včas vadnost zápisu nereklamuje, ani nepředloží doklad o závadě, skutečně volí. Zde tvrdím, že volil neoprávněně a že jeho volební akt jest neplatný, stejně jako jeho zápis. (Proto možnost stížnosti k volebnímu soudu pro nezákonný postup ve volebním řízení, jenž jeví se v tomto vadném zápise.) Občané mohou sice uplatňovati vadu zápisu jen v předepsaném řízení (reklamace ve stanovené lhůtě, předložení dokladu), mohou se jí však u vadné volby dovolávat i po skončení volbách (stížností). Úředně na př. místní volební komisi musí se k této závadě, konkrétně neplatnosti zápisu, přihlížeti stále ex officio. Byl-li pak občan takto vadně zapsán do seznamu zvolen za člena Národního shromáždění, jde o zvolení osoby, dle §u 2 zák. o řádu volení z volebního práva vyloučené, tedy o zvolení osoby nevolitelné. Volba jest tudíž neplatná a volební soud zbaví poslance mandátu při zkoumání volby, resp. při rozhodování o stížnosti do voleb dle §u 8 zák.

o volebním soudě. Toto odůvodnění prohlašuje zápis do seznamu proti §u 3 zák. o volebních seznamech za nezhojitelně neplatný, stejně za neplatnou volbu na podkladě tohoto zápisu provedenou, poněvadž vykonána byla osobou, z práva volebního vyloučenou, a dále za neplatné zvolení poslancem, poněvadž zvolena byla osoba, vyloučená z práva voliti. Vychází z pojmu neplatného zápisu a tvrdí sice, že faktický zápis jest rozhodným pro aktivní právo volební, avšak nikoliv sám o sobě, nýbrž toliko za předpokladu absence vylučovacích důvodů, tedy tehdy, je-li bezzávadný, t. j. platný. (Abych se vyvaroval komplikací, pomímím zde důsledků když zápis jest neplatný z jiných, než vylučujících důvodů). Tento resultát jasně vyslovuje Weyr (Soustava, str. 96, pozn. 2): »Platí-li povšechná věta, že nemá práva volebního (možnost výkonu jeho), neplatí její rub, že totiž i ten, kdo zapsán jest, za všech okolností volební právo má.« Nutno snad jen ještě zdůrazniti, že právo volební nemá a tudíž volí neoprávněně, kdo volí dle vadného zápisu.

Pro otázku volitelnosti plyne z tohoto důsledek, že nestačí pro pasivní právo volební pouhý faktický zápis do seznamu, nýbrž, že musí to býti zápis platný, jemuž neodporují vylučovací důvody §u 3 zák. o voličských seznamech. Nemá tudíž volitelnosti, kdo jest neplatně zapsán, a volební soud musí při zkoumání a ověřování voleb, resp. při rozhodování o stížnosti, takového vadně zapsaného poslance zbaviti mandátu.

Zde navazuji na druhou otázku, o jejíž řešení se mi hlavně jedná, totiž na otázku, jaký význam jest při kládání faktu, když kandidát do seznamu voličů vůbec zapsán není. Jest rovněž nevolitelným a musí ho volební soud zbaviti mandátu? Z argumentace a maiori ad minus plynulo by, že tomu tak jest, neboť, není-li volitelný ten, kdo jest neplatně zapsán, tím méně jest jím ten, kdo není vůbec zapsán. Totéž řešení skýtá úvaha vycházející z aktivního volebního práva jako předpokladu volitelnosti. Kdo zapsán není, nemá aktivního volebního práva a tudíž i volitelnosti. Leč všimněme si blíže textu zákona! V §u 5 řádu volení mluví se o těch, »kteří nejsou dle § 2. vyloučení z práva voliti.« § 2. vylučuje pak z práva voliti ty, kdož jsou vyloučeni ze zápisu do stálých seznamů voličských a to dle výslovně citovaného §u 3 zák. č. 663/1919. Proto — dosadíme-li oba dva poslední paragrafy do §u 5 zák. — váže se volitelnost — vedle ostatních náležitostí — na negativní okolnost, že kandidát není vyloučen ze zápisu do seznamu a z práva voliti z důvodů §u 3 zák. o voličských seznamech. Takto nevyločeným kandidátem jest však i ten, kdo do seznamu vůbec nebyl zapsán, ovšem nikoliv z důvodů cit §u 3, tedy na př. proto, že opomenul včas svůj zápis reklamovati nebo že jeho reklamace byla z formálních důvodů zamítnuta. Toto odůvodnění jest jasné a opírá se o souvislou citaci zákono-

dárcovu. § 5 mluví o vyloučení dle §u 2, tento o vyloučení ze zápisu dle §u 3 zák. 663/1919., jenž zase uvádí taxativně vylučovací důvody.

Shora jsme dokázali, že faktický zápis není dostačující podmínkou volitelnosti, zde dokazujeme, že faktický zápis jest dokonce vůbec pro otázku volitelnosti bezvýznamný. Proto též nelze říci, jak běžně se uznává, že volitelnost předpokládá aktivní právo volební. Toto má za nutnou podmínku zápis do seznamu, což stanoveno jest na př. v §§ 16 («Volby vykonají se podle stálých seznamů voličských»), 37 («... do volební místnosti mají přístup... pouze voličové, kteří jsou zapsáni ve voličských seznamech dotčeného volebního obvodu...») atd. řádu volení, kdežto volitelnost předpokládá pouze, aby občan nebyl z taxativně uvedených důvodů z práva volebního vyloučen, při čemž zůstává lhotejným, zda v seznamu jest zapsán či nikoliv. Fakt zápisu jest tudíž pro rozhodnutí o volitelnosti zcela nerozhodný. Rozhodným zůstávají jediné vylučovací důvody dle §u 3 zák. o voličských seznamech, jež diskvalifikují kandidáta pro mandát poslanecký nebo senátorský.

Toto pojetí odpovídá též ratio legis zákonodárcově, který tímto způsobem stanovil požadavek určitých mravních kvalit členů Národního shromáždění. (Srovn. zde však ustanovení §u 3 řádu volebního, dle něhož nelze nepřipustiti k hlasování občana, jinak zapsaného, předloží-li se úřední doklad o tom, že upadl v konkurs, nebo jest ve vyrovnání. Plyne to z vynechané citace, bodu č. 2 §u 3 zák. o seznamech. Náš zákonodárce chtěl tím asi naznačiti, že skvrnu konkursu nebo vyrovnání posuzuje mírněji.)

Moji tesi o bezvýznamnosti faktického zápisu pro posouzení volitelnosti bylo by snad též možno odůvodniti jiným způsobem. Můžeme totiž říci, že § 5 cit. zák. požaduje sice aktivní právo volební, že však jím míní pouze ono nudum jus (Weyr, str. 96) bez ohledu na zápis. Leč s touto konstrukcí souhlasiti nemohu, neboť, nehledě již k problematičnosti takového pojmu, jakým jest nudum jus (Weyr, tamže), úplně irrelevantním pro volitelnost jest věk a bydliště u aktivního práva volebního.

Ke konci podotýkám, že znění zákona nevylučuje veškerou pochybnost v tom směru, zda fakt zápisu pro posouzení volitelnosti jest nerozhodný. Tak zejména zák. o složení a pravomoci senátu č. 124/1920 §u 4 praví pouze: »... a nejsou vyloučení z práva voliti«, takže jest na snadě myšlénka, že nerozhoduje důvod, z jakého kdo jest vyloučen, nýbrž vůbec jen skutečnost vyloučení. Proto bych se přimlouval za legální interpretaci tohoto případu.