

Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001
64/2001 Sb.
N 16/21 SbNU 113
Změna volebního systému

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 24. ledna 2001 v plénu ve věci návrhu prezidenta České republiky na zrušení ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d), § 50 odst. 1, 2 a 3 a příloh č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "volební zákon"), a návrhu skupiny senátorů Parlamentu ČR, zastoupené JUDr. K. Š., na zrušení ustanovení § 31 odst. 4 a § 85 věty třetí volebního zákona za účasti 1) Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2) Senátu Parlamentu ČR, jako účastníků řízení, a skupiny senátorů Parlamentu ČR, zastoupené JUDr. K. Š., rovněž jako vedlejšího účastníka, takto:

Ustanovení § 27 věty první, § 31 odst. 4, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3, § 85 věty třetí a příloh č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se zrušují dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů pozbývá současně platnosti vyhláška Ministerstva financí č. 268/2000 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky způsobu složení a vrácení kauce v souvislosti s konáním voleb do Parlamentu České republiky, a to v částech ustanovení týkajících se kaucí pro volby do Poslanecké sněmovny.

Návrh na zrušení ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d), odst. 3 písm. b), c), d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

Odůvodnění

I.

Ústavní soud obdržel dne 17. 7. 2000 návrh prezidenta České republiky na zrušení ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2 a 3 a příloh č. 1 a 2 volebního zákona pro rozpor s čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR a na zrušení ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d) volebního zákona pro rozpor s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina").

V návrhu se uvádí, že ustanovením § 27 věty první volebního zákona se vytváří pro volby do Poslanecké sněmovny 35 volebních krajů, což představuje v porovnání se stavem před poslední novelou volebního zákona (8 volebních krajů) značné zvýšení jejich počtu. Přitom právě počet volebních krajů je základním znakem volebního systému ovlivňujícím v jeho rámci kvalitu promítnutí proporce

odevzdaných hlasů do podílu jednotlivých politických subjektů na přidělených mandátech. Ze stanoveného počtu volebních krajů vyplývá počet mandátů přidělovaných v jednotlivých krajích, přičemž platí, že čím více mandátů se v daném obvodu rozděluje, tím je daný systém "poměrnější". V důsledku tohoto ustanovení se jednak volební systém vychyluje opačným směrem k většinovému systému, jednak se vytváří kromě zákonem stanovené uzavírací klauzule "přirozená" uzavírací klauzule, která bude činit v rámci kraje pro kandidující subjekt minimálně přes 10 % platných hlasů potřebných k získání mandátu. Navrhovatel pochybuje, že takovéto zkresení proporcionality je přiměřené a odůvodněné ve vztahu ke stanovenému cíli, tj. vytvoření stabilní vlády.

K ustanovení § 50 odst. 1, 2 a 3 se v návrhu uvádí, že je jím upraven způsob přepočtu získaných hlasů na mandáty a že zvolená metoda je modifikací klasického d'Hondtova systému volebního dělitele, od něhož se liší počátečním dělitelem, místo čísla 1 číslem 1,42. Tím dochází k deformaci systému, který ještě výrazněji zvýhodní silnější politické subjekty, nyní již beztak do určité míry zvýhodňované. Absence jakéhokoliv zdůvodnění pro zavedení dělitele v hodnotě 1,42 zpochybňuje přiměřenost zásahu do proporcionality volebního systému.

Podle navrhovatele tyto zásadní změny základních znaků volebního systému ve své komplexnosti překračují únosné meze, v nichž se lze ještě odchýlit od zásad systému poměrného zastoupení, aniž by ztratil svůj ústavní charakter. K závěru o deformaci proporcionality volebního systému vede navrhovatele i judikatura Ústavního soudu ve věcech volebního zákona. V souvislosti s přezkoumáním ústavnosti pětiprocentní uzavírací klauzule (nález č. 88/1997 Sb.) a požadavku 3 % hranice získaných hlasů pro poskytnutí příspěvku na úhradu volebních nákladů (nález č. 243/1999 Sb.) Ústavní soud dospěl k významným právním závěrům a hodnocením ohledně vyváženosti principu přirozené diferenciaci, který je vlastní poměrnému systému, a principu účelné integrace, který má být součástí tohoto systému pouze v omezené míře nezbytné k zajištění funkčnosti voleného orgánu. Navrhovatel je přesvědčen, že citovanými ustanoveními jednostranně zvýhodňujícími silné politické subjekty, byla vyváženost těchto principů v rámci volebního systému hrubě narušena. Protože na ustanovení věty první § 27 volebního zákona bezprostředně navazují příloha č. 1, obsahující seznam volebních krajů pro volby do Poslanecké sněmovny s uvedením jejich sídla, a příloha č. 2, v níž jsou stanoveny maximální počty kandidátů na kandidátních listinách, je navrženo i jejich zrušení.

K ustanovení § 48 odst. 4 volebního zákona, kterým se stanoví nejméně 4 mandáty ve volebním kraji bez ohledu na počet zúčastněných voličů v daném kraji, navrhovatel uvádí, že při minimální účasti voličů bude mít volič v takovém kraji "silnější" hlas, než voliči v ostatních krajích, kde počet volených poslanců bude vypočten podle § 48 odst. 1 až 3 volebního zákona s použitím republikového mandátového čísla, což je v rozporu s principem rovnosti volebního práva podle článku 18 odst. 1 Ústavy ČR, který vyžaduje nejen to, aby každý volič disponoval stejným počtem hlasů, ale také, aby každý hlas měl stejnou váhu, tj. aby na jeden mandát připadal přibližně stejný počet hlasů.

V důsledku ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d) volebního zákona podle navrhovatele dochází ke

značnému zvýšení uzavírací klauzule zavedením jejího sčítacího modelu podle počtu členů koalice. To může vést k odrazování silnějších politických stran od sdružování se slabšími koaličními partnery v obavě, že takto zvýšenou hranici pro vstup do Parlamentu společně nepřekročí. Další efekt změny může odradit voliče od volby koalice, zejména pokud se ustaví početnější. Nové opatření pro vstup koaličních volebních subjektů do Poslanecké sněmovny tak podle navrhovatele ústavně nepřijatelným způsobem omezuje volnou soutěž politických stran zakotvenou v čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny.

II.

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR ve svém vyjádření ze dne 22. 8. 2000, podepsaném předsedou sněmovny prof. Ing. Václavem Klausem, CSc., uvedla, že nová zákonná úprava počtu volebních krajů odpovídá zásadě poměrného zastoupení, neboť mandáty se i podle nové úpravy rozdělují na základě kandidátních listin politických stran, politických hnutí nebo jejich koalic podle počtu získaných hlasů. Ústava ponechává zákonodárci poměrně široké zmocnění k tomu, aby ve volebním zákoně určil jak počet a velikost volebních obvodů, tak i volební techniku, pomocí níž se odevzdané hlasy převádějí do mandátů. Tak judikoval i Ústavní soud v nálezu č. 88/1997 Sb., když uvedl, že zabudování určitých integračních stimulů do volebního mechanismu je přípustné tam, kde pro to existují závažné důvody. Volební zákon proto může limitovat zásadu poměrného zastoupení i takzvanými uzavíracími klauzulemi, které mají zabránit tomu, aby v Poslanecké sněmovně existoval příliš velký počet politických stran s velmi nízkým počtem mandátů. Dosavadní způsob převodu hlasů v mandáty činnost Poslanecké sněmovny značně ztěžuje a po několik let výrazně komplikuje vytvoření stabilní většinové vlády. Zvýšení počtu volebních krajů je modifikací dosavadního systému, která však nepřekračuje hranici mezi poměrným a většinovým systémem, je v souladu s čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, a tím, že posiluje vztah mezi voličem a poslancem, je rovněž v souladu s požadavkem, aby zvolení poslanci co nejvěrněji zobrazovali a vyjadřovali vůli svých voličů. Tyto argumenty se týkají i příloh č. 1 a 2 k volebnímu zákonu.

K argumentaci týkající se způsobu přepočtu získaných hlasů na mandáty za použití dělitele v hodnotě 1,42 namísto čísla 1 Poslanecká sněmovna uvedla, že proporcionalita volebního systému nikdy a nikde není a nemůže být definována velikostí tohoto dělitele.

K návrhu na zrušení ustanovení § 48 odst. 4 volebního zákona z důvodu rozporu s principem rovnosti volebního práva se ve vyjádření uvádí, že při 35 volebních krajích případně na jeden volební kraj přibližně 6 mandátů, čímž dojde ke srovnání mezi jednotlivými volebními kraji, neboť budou disponovat přibližně stejným počtem voličů a mandátů. Citované ustanovení je výjimečným opatřením, pojistkou, pro případ, že by některému volebnímu kraji připadly méně než 4 mandáty. Na volební systém jako celek, jakož i na celkové výsledky voleb do Poslanecké sněmovny, takováto výjimka nemůže mít podstatný vliv. Poslanecká sněmovna je přesvědčena, že princip rovnosti volebního práva posuzovaný z hlediska účasti voličů ve volbách a z hlediska výsledků voleb je zachován, neboť při sčítání platí všechny hlasy všech voličů stejně. Pokud však jde o rovnost v nároku být identickým způsobem zastoupen při rozdělování mandátů, jisté omezení je nevyhnutelné, protože by vznikala politická reprezentace rozštěpená do většího

počtu příliš malých skupin, což by ve svém důsledku mohlo značně ztížit nebo zcela znemožnit výkon parlamentního systému vyjadřujícího vůli většiny voličů. Rovnost volebního práva nelze ztotožňovat s rovností váhy jednotlivých hlasů. Poslanecká sněmovna poukázala na to, že ani podle dosavadní úpravy se nepřihlíželo k hlasům odevzdaným pro ty politické subjekty, které nedosáhly 5 % hranice pro vstup do Poslanecké sněmovny, a na výsledcích voleb v roce 1992, kdy 42 % hlasů znamenalo 105, tedy 52,5 %, mandátů, demonstrovala, že ani za dosavadní úpravy neexistovala identita počtu hlasů a mandátů.

K uzavírací klauzuli pro koalice politických stran a politických hnutí ke vstupu do Poslanecké sněmovny se ve vyjádření uvádí, že kritizované ustanovení nenarušuje svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti ani volnou soutěž politických stran. Strany a hnutí mohou vznikat naprosto svobodně, mohou následně vstupovat do politické soutěže a jsou svobodné i v uzavírání volebních koalic. Není však opodstatněné, aby bylo uzavření koalice zvýhodněním vůči stranám a hnutím, kandidujícím samostatně. Argument navrhovatele, že uzavřením koalice dochází k vyslání signálu voličům, že koaliční partneři mají potenciál dohodnout se na společném postupu při plnění jednotlivých úkolů nově ustanovené sněmovny, není přesvědčivý, neboť podobný signál může vyslat např. i dohoda o povolební spolupráci. To však není v žádném případě důvod pro zvýhodnění. Podstatné je, aby podmínky byly předem známy a aby platily pro všechny stejně. Je pak pouze na voličích, jak posoudí šance voleného subjektu. Poslanecká sněmovna uvádí, že přijala úpravu v ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d) vědomě ve snaze posilovat stabilitu politického systému. Předchozí zákonná úprava znala stejnou proceduru, která se od současné lišila jen tím, že pro vstup do Poslanecké sněmovny stanovila nižší hranice získaných platných hlasů. Jestliže k předchozí úpravě nebyly principiální námitky, není důvod je mít ani nyní. Samotné zvýšení procentních hranic pro vstup koalic do Poslanecké sněmovny sněmovna nepovažuje za ústavně nepřipustné ubírání smyslu a významu jednomu z legitimních prostředků volné soutěže politických stran, jak tvrdí navrhovatel, naopak zastává názor, že stanovení jasných a v principu stejných pravidel pro všechny subjekty zúčastněné ve volbách přispívá k zajištění rovného postavení těchto subjektů v jejich soutěži o získání mandátů.

Závěrem se ve vyjádření uvádí, že s návrhem zákona č. 204/2000 Sb., kterým byl novelizován volební zákon, Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas dne 26. 5. 2000 a Senát jej schválil dne 23. 6. 2000. Prezident republiky využil svého práva podle čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR a dne 26. 6. 2000 vrátil zákon Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna svým usnesením ze dne 10. 7. 2000 setrvala na zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců. Usnesení o této proceduře bylo uveřejněno ve Sbírce zákonů pod č. 205/2000 Sb., zákon sám byl vyhlášen dne 14. 7. 2000 pod č. 204/2000 Sb. Poslanecká sněmovna vyjádřila přesvědčení, že při projednávání zákona jednala ve shodě s platnou právní procedurou s tím, že přijatý zákon není v rozporu s Ústavou ČR ani s Listinou základních práv a svobod.

K návrhu se dále vyjádřil Senát Parlamentu České republiky, který ve svém vyjádření ze dne 10. 8. 2000, podepsaném předsedkyní

PhDr. Libuší Benešovou uvedl, že při projednávání návrhu novely volebního zákona byla v obsáhlé rozpravě diskutována i napadená ustanovení. Námitky vznesené proti přijetí novely, opřené zejména o čl. 5 a čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, byly argumentačně v podstatě obdobné, jak je uvedl ve svém návrhu prezident republiky. Argumenty podporující přijetí novely volebního zákona vycházely naopak z názoru, že navrhované změny jsou přípustnou modifikací systému poměrného zastoupení, které nepřekračují meze ústavnosti dané čl. 18 Ústavy ČR a ve svých důsledcích si kladou zcela legitimní cíl - zvýšit pravděpodobnost vytvoření stabilní většinové vlády. Bylo zdůrazněno, že navrhované změny sice vedou k posílení větších politických stran, na druhé straně však nikterak neomezují právo menších politických stran zúčastnit se voleb a získat podle jejich výsledků zastoupení v Poslanecké sněmovně, což znamená, že princip volné soutěže politických stran garantovaný v čl. 5 Ústavy ČR zůstává zachován. Při svém rozhodování se Senát přiklonil k argumentům podporujícím přijetí navrhovaných změn a návrh novely volebního zákona dne 23. 6. 2000 schválil ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou, když z přítomných 79 senátorů pro návrh hlasovalo 40 a 38 bylo proti.

K návrhu se na výzvu Ústavního soudu vyjádřilo Ministerstvo vnitra, které ve svém vyjádření ze dne 9. 8. 2000, podepsaném JUDr. V. H., ředitelem odboru všeobecné správy, uvedlo, že d' Hondtova metoda je bez jakýchkoliv pochyb tradičně řazena mezi metody systému poměrného zastoupení, a její uplatnění v zákoně tedy nemůže být v rozporu s Ústavou stanovící pro volby do Poslanecké sněmovny zásadu poměrného zastoupení. Proto nemůže být v rozporu s Ústavou ani nová úprava počtu volebních krajů, protože rozdělování mandátů bude probíhat podle principu poměrného zastoupení, ani zavedení počátečního dělitele 1,42, protože se jedná pouze o modifikaci d' Hondtovy metody, plně však v rámci systému poměrného zastoupení. Ministerstvo vnitra je toho názoru, že přijatý zákon není v rozporu s principem volné soutěže politických stran, neodporuje čl. 22 Listiny a tím, že napadená ustanovení nabudou účinnosti až 1. ledna 2002, mají všechny subjekty možnost v dostatečném časovém předstihu zvolit vhodné prostředky a metody k dosažení vytčeného cíle.

III.

Dne 1. 9. 2000 byl Ústavnímu soudu doručen návrh skupiny 33 senátorů Senátu Parlamentu ČR, zastoupených JUDr. K. Š., na zrušení ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3 a příloh č. 1 a 2 volebního zákona pro rozpor s principy vyplývajícími z čl. 1, čl. 2, čl. 5, čl. 6, čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, dále z čl. 21 odst. 1 a 2 a čl. 22 Listiny, čl. 25 odst. 1 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen "Pakt") a z Všeobecné deklarace lidských práv (dále jen "Deklarace"), na zrušení ustanovení § 31 odst. 4, pro rozpor s čl. 5 a čl. 6 Ústavy, čl. 3 odst. 2, čl. 4 a čl. 22 Listiny, čl. 2, čl. 25 a čl. 26 Paktu a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"), ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d), pro rozpor s čl. 5 a čl. 6 Ústavy ČR a čl. 20, 21 a 22 Listiny, a ustanovení § 85 věty třetí pro rozpor s čl. 5 Ústavy ČR, čl. 22 Listiny a nálezem Ústavního soudu č. 246/1999 Sb.

V návrhu se uvádí, že novelou volebního zákona dochází k zásadní revizi volebního práva v České republice, neboť se podstatně mění organizace voleb, způsob výkonu volebního práva

a především jednotlivé složky volebního systému, a to tak, aby bylo vyhověno politické objednávce dvou politických stran, majících v Parlamentu těsnou nadpoloviční většinu, což by snad za určitých okolností mohlo být akceptovatelné, pokud by se takový postup nedotýkal Ústavou definovaných principů voleb, politického systému a neomezoval subjektivní volební právo. Pojem poměrného zastoupení je obecně chápán tak, že volby poměrně přesně přenesou do Parlamentu takové politické rozdělení, jaké odpovídá tomu, jak voliči volili, přičemž výsledkem takovýchto voleb je obvykle parlament s několika politickými stranami a koaliční vláda. Skupina senátorů je však toho názoru, že volební zákon z hlediska svého faktického naplnění tomuto principu neodpovídá. Volební formule, zejména vysoký první dělitel, v kombinaci s velkým počtem volebních krajů s malým počtem mandátů způsobí disproporční výsledky voleb srovnatelné s jednokolovým většinovým volebním systémem, což je nejen v rozporu s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny, ale ve svém důsledku i nepřímou změnou Ústavy postupem neodpovídajícím stanovenému režimu změny Ústavy, jakož i narušením principu dvoukomorovosti Parlamentu, neboť pro Poslaneckou sněmovnu je stanovena volba podle zásad poměrného zastoupení a pro Senát podle zásad většinového systému.

Navrhovatelé uvádějí, že při posuzování ústavnosti volebních předpisů, zejména ve vztahu k čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, je nutno vycházet ze dvou rozporných aspektů volební soutěže politických stran. Prvním z nich je požadavek svobodné volební konkurence politických stran za rovných podmínek poskytujících politickým stranám rovnou šanci ve volební soutěži a vedoucí k takové skladbě voleného sboru, jež odpovídá nejlépe skutečné diferenciaci politické vůle voličů. Druhým požadavkem je schopnost zákonodárného sboru přijímat rozhodnutí na základě formace politické většiny, tj. být zákonodárným orgánem nejen nominálním, ale i funkčním. Pokud tedy lze některé integrační zásahy zákonodárce považovat za ústavně legitimní, musí se uskutečňovat v míře nezbytně nutné pro formaci politické vůle lidu potřebné pro přijímání rozhodnutí ve voleném sboru a pokud tyto úpravy ve svém celku příliš nenarušují skutečný obraz politické vůle voličů vyjádřený jejich hlasováním, neboť v konfrontaci obou těchto požadavků požívá vyšší ústavní ochrany právě princip volné, resp. svobodné, soutěže politických stran. Navrhovatelé upozornili na to, že Ústavní soud se zabýval integračními stimuly ve třech případech. V nálezu publikovaném pod č. 88/1997 Sb. v souvislosti s posouzením pětiprocentní omezovací klauzule při rozdělování mandátů Ústavní soud shledal, že jisté omezení diferenciaci při rozdělování mandátů je přípustné, jde-li o minimální zásah umožňující vznik sněmovny schopné plnit své ústavní funkce. V nálezu č. 161/1996 Sb. Ústavní soud zamítl návrh na zrušení volebních kaucí, takže tento integrační stimul zůstal (s výhradami) v platnosti. V nálezu č. 243/1999 Sb. Ústavní soud rozhodl, že vazba příspěvku na úhradu volebních nákladů na získání nejméně tří procent z celkového počtu platných hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny svým rozsahem a zejména také s přihlédnutím k dalším omezením, jimiž jsou postihovány politické strany, které získaly méně než pět, resp. tři, procent hlasů, přesahuje nezbytnou míru potřebnou ke zjištění vážnosti volebních úmyslů stran a zasahuje do rovnosti šancí politických stran ve volební soutěži. Navrhovatelé poukázali na to, že pokud Ústavní soud ve shora citovaném případě shledal pětiprocentní omezovací klauzuli jako ústavně konformní, činil tak v době, kdy volební zákon nevytvářel vysokou přirozenou omezovací klauzuli. V odůvodnění

nálezu bylo uvedeno, že zvyšování hranice omezovací klauzule nesmí ohrozit demokratickou substanci voleb a vždy je třeba poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nutným k tomu, aby se ve sněmovně mohla zformovat většina, potřebná pro přijímání rozhodnutí a pro vznik vlády. V důsledku nové úpravy v ustanovení § 27 věty první, Přílohy č. 1 a 2 a v ustanovení § 50 volebního zákona bude přirozená uzavírací klauzule činit v rámci kraje pro kandidující subjekt min. přes 10 % platných hlasů potřebných k získání mandátů a dle některých propočtů ve čtyřmandátových volebních obvodech podle ustanovení § 48 odst. 4 volebního zákona až 17,6 %. Takovéto jednostranné zvýhodnění silných politických subjektů navrhovatelé shledávají jako neodůvodnitelné narušení základních principů politického systému, a to zejména principu volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy ČR), principu svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny), principu nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR), principu ochrany menšiny (čl. 6 Ústavy ČR), principu vlády na čas (čl. 21 odst. 2 Listiny), principu zákazu libovůle zákonodárce při volbě prostředků regulace chování subjektů práva a při jejich klasifikaci a zákazu nadměrného či nadbytečného použití jinak racionálně, a nikoli svévolně zvolených nástrojů regulace (dovoditelné interpretací z čl. 1 a čl. 2 Ústavy ČR). Počet volebních obvodů, počet mandátů v jednotlivých obvodech a deformující volební formule, jsou ve svém souhrnu jednoznačně i narušením subjektivního volebního práva každého občana, neboť mu brání ve svobodné volbě (čl. 21 odst. 1 Listiny) za podmínek volné soutěže politických sil, způsobují mu neodůvodněná omezení (Deklarace a Pakt) a brání mu účastnit se řádně prováděných voleb [čl. 25 odst. 1 písm. b) Paktu].

K návrhu na zrušení ustanovení § 31 odst. 4 volebního zákona se v návrhu uvádí, že problematikou volebních kaucí se Ústavní soud, byť v jiném kontextu, již zabýval v nálezu č. 161/1996 Sb., návrh byl zamítnut, neboť nezískal souhlas kvalifikované většiny soudců Ústavního soudu. Navrhovatelé mají za to, že vzhledem ke změně okolností (jiný text zákona, existence dalších omezení, tehdejší rozhodování těsně před volbami a nerozlišování kaucí pro Poslaneckou sněmovnu a pro Senát), jakož i ke změně politické situace, se nejedná o věc již jednou rozhodnutou a je možno ji podrobit opětovnému přezkoumání. Podle napadeného ustanovení mají i malé strany povinnost složit pro umožnění své volební účasti ve všech volebních krajích celkem částku 1 400 000,- Kč s rizikem, že ji ztratí, nezískají-li ve volbách nejméně pět procent hlasů. Podle navrhovatelů při politickém střetávání přirozeně existují nerovnosti a nepopiratelný vliv na tuto soutěž má i finanční situace jednotlivých politických stran a jejich přívrženců, přičemž právo nemůže tyto nerovnosti vždy kompenzovat. Zákonodárce však nesmí takové existující rozdíly dále neodůvodněně a neúčelně zvyšovat. Zásada rovnosti (čl. 4 Listiny) se vztahuje již na předpolí tvorby politické vůle. V této souvislosti navrhovatelé poukázali na závěr německého Spolkového ústavního soudu, podle kterého k porušení rovnosti vždy dochází, "když se nedá nalézt rozumný, z povahy věci plynoucí nebo jinak věcně objasnitelný, důvod pro zákonné rozlišení při rovném zacházení" a nepřipouští se "bez naléhavého důvodu úprava, která by ještě existující faktickou nerovnost šancí soutěžících stran prohlubovala", a dále na odlišná stanoviska některých soudců Ústavního soudu publikovaná spolu s nálezem č. 161/1996 Sb. Na základě výše uvedeného mají navrhovatelé za to, že ustanovení § 31 odst. 4 volebního zákona je

v rozporu s čl. 5 a čl. 6 Ústavy ČR, čl. 3 odst. 2, čl. 4 a čl. 22 Listiny, čl. 2, čl. 25, čl. 26 Paktu a čl. 14 Úmluvy.

K uzavírací klauzuli v případě předvolebních koalic, zavedené ustanovením § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d) volebního zákona se v návrhu uvádí, že v součtu s ostatními tzv. integračními stimuly vede k výrazné deformaci volebního výsledku ve prospěch silných a etablovaných stran. Podle navrhovatelů by v souladu s principem rovnosti každá volební kandidátka měla mít stejné postavení, ať již prezentuje jednu velkou politickou stranu nebo politickou stranu spolu s nezávislými kandidáty nebo několik politických stran. Podle nálezu Ústavního soudu ve věci pětiprocentní omezovací klauzule se podmiňuje její existence a výše závažnými důvody. Podle zásady minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli je třeba vždy poměřovat, zda omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zákonodárního sboru umožnilo formaci většiny potřebné pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády opřené o parlamentní důvěru. Navrhovatelé upozorňují na to, že podle dosavadních zkušeností je patrné, že existující čtyřkoalice politických stran je způsobilá politicky působit ve smyslu spíše integrujícím než ve smyslu roztržitého praktického politického působení. Návrh na zrušení citovaného ustanovení je odůvodněn rozporem s čl. 5 a čl. 6 Ústavy ČR a čl. 20, čl. 21 a čl. 22 Listiny.

O napadeném ustanovení § 85 věty třetí volebního zákona, podle kterého bude ze státního rozpočtu uhrazeno 30,-- Kč za každý odevzdaný hlas tomu subjektu, který ve volbách získal nejméně 2 procenta z celkového počtu platných hlasů, navrhovatelé tvrdí, že je v rozporu s čl. 5 a čl. 22 Listiny a nálezem Ústavního soudu č. 243/1999 Sb. Podle navrhovatelů smyslem volebního příspěvku nesmí být omezení volnosti volební soutěže, ale zajištění její vážnosti. Např. Spolkový ústavní soud SRN výslovně konstatoval, že podíl 0,5 % hlasů jako důkaz vážnosti snah ve volebním boji postačí a činí zbytečným ověřování podle jiných kritérií. Ústavní soud ČR v citovaném nálezu ponechal úvaze Parlamentu, zda vůbec má být stanovena nějaká hranice jako důkaz vážnosti volebních úmyslů stran, a tím i podmínka pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů, přičemž doporučil, že by taková hranice měla činit 1 % získaných hlasů. Tato hranice respektována nebyla, což diskriminuje malé a chudší politické strany a nabývá na závažnosti zejména v kontextu dalších opatření, jako jsou volební kauce či nově uvažovaná úprava financování politických stran.

IV.

Senát Parlamentu ČR ve svém vyjádření ze dne 14. 11. 2000, podepsaném předsedkyní PhDr. Libuší Benešovou, k návrhu skupiny senátorů v té části, ve které nebyl Ústavním soudem pro nepřipustnost odmítnut, uvedl, že novela volebního zákona, obsahující i napadená ustanovení § 31 odst. 4 a § 85, byla projednána na 20. schůzi Senátu dne 23. 6. 2000, kdy v rozpravě zazněla řada argumentů pro i proti přijetí novely. Námitky proti přijetí novely vycházely z názoru, že navrhovaná právní úprava nepřipustným způsobem posiluje většintvorné prvky ve volebním systému poměrného zastoupení předepsaném Ústavou pro volby do Poslanecké sněmovny a že v rozporu s čl. 5 Ústavy ČR omezuje volnou soutěž politických stran jednoznačným zvýhodňováním velkých

politických stran. V souvislosti s financováním politických stran byl zmíněn i příspěvek na úhradu volebních nákladů podle § 85 volebního zákona, který fakticky finančně zvýhodňuje velké politické strany a neúměrně snižuje možnost mimoparlamentních politických stran prosadit se ve volbách. Při svém rozhodování se Senát přiklonil k argumentům podporujícím přijetí novely volebního zákona, podle kterých žádná z navrhovaných změn nevybočuje z rámce ústavnosti, neboť i když ve svém důsledku posilují postavení větších politických stran, nikterak neomezují právo menších politických stran zúčastnit se voleb a získat podle jejich výsledků zastoupení v Poslanecké sněmovně.

Ve vyjádření Poslanecké sněmovny ze dne 15. 11. 2000, podepsaném předsedou prof. Ing. Václavem Klausem, CSc., se k návrhu skupiny senátorů v té části, která nebyla odmítnuta, uvádí, že o povinnosti složit volební kauci pro volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu Ústavní soud již rozhodoval. Argument navrhovatelů, že to bylo v jiném kontextu, Poslanecká sněmovna nesdílí, neboť základní námitka, omezení soutěže politických stran ve volbách, byla totožná se současnou argumentací, přičemž nová právní úprava se od předchozí v zásadě neliší. Nezprísňuje podmínky, naopak celkovou výši volebních kavic ve všech krajích oproti předchozí úpravě snižuje o 200 tisíc Kč. Podle Poslanecké sněmovny je zachování volebních kavic ve veřejném zájmu. Je-li volební subjekt řádně zaregistrován, stává se svého druhu veřejnou institucí s nárokem na péči státu (tisk volebních lístků, zpracování volebních výsledků, přístup do veřejných médií a k veřejným informačním prostředkům v obcích, ochrana práv kandidátů). Nárok na tuto péči je rovný, paritní a nesouvisí s voličskou podporou, členskou základnou či majetkovými poměry volebního subjektu, takže menší subjekty získávají nárok stejný, jako ty největší, což může bez jakéhokoli regulativu vést k většímu rozšiřování politického spektra, než jak plyne z přirozené názorové a zájmové struktury veřejnosti. Složení volební kauce tak napomáhá k ustálení standardního modelu struktury politických sil v ČR, neboť může zamezit účasti politických stran s minimální reprezentativností a přispět ke zvýraznění fungování politických subjektů jako reprezentantů reálných politických proudů. Co se týče reprezentativnosti, ta musí korelovat s přiměřenou mírou stability a zároveň pružnosti a akceschopnosti politického systému. Nová právní úprava se nijak nedotýká principu rovného a přímého hlasovacího práva zajišťujícího základní "nepodkročitelnou" míru reprezentativnosti. Na vhodnost poměru kombinace těchto složek lze mít různé názory, polemika o nich se však netýká ústavnosti. Přiměřený zřetel k jiným funkcím institutu voleb, než je reprezentativnost, nelze proto považovat za omezení politické soutěže. Jediným kritériem zůstává míra podpory voličů, žádná kategorie subjektů není dopředu zvýhodněna či znevýhodněna. Vzhledem k tomu, že návrh skupiny poslanců na zrušení volebních kavic Ústavní soud zamítl nálezem č. 161/1996 Sb. ze stejných důvodů, které nyní uvádí navrhovatelé, je jejich návrh nepřipustný podle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

K návrhu na zrušení ustanovení § 85 věty třetí volebního zákona pro rozpor s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny se v návrhu uvádí, že toto ustanovení vyjadřuje vztah mezi požadavkem na volnou a rovnou soutěž politických stran vedoucí k takové skladbě zákonodárného sboru, která věrně odpovídá vůli voličů, a požadavkem na standardní strukturu politických stran, umožňující

vznik funkční politické většiny v zákonodárném sboru. Tento integrační stimul napomáhá k diferenciaci politických sil a počtu politických stran v zákonodárném sboru, a tím k zajištění funkčnosti a akceschopnosti parlamentního systému. Je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že zrušením celé věty třetí § 85 (a nikoliv pouze slov týkajících se dvouprocentní hranice získaných hlasů) by byly postiženy všechny politické subjekty bez rozdílu, neboť příspěvek na úhradu volebních nákladů by nebylo možné vyplácet. Tím by však pozbyl smyslu i celý § 85. Závěrem svého vyjádření Poslanecká sněmovna uvedla, že při svém rozhodování o novém znění tohoto ustanovení přihlédla k nálezu Ústavního soudu č. 243/1999 Sb., ve kterém Ústavní soud doporučil hranici kolem 1 % získaných hlasů pro výplatu volebního příspěvku, jakož i ke shora zmíněným požadavkům na zajištění funkčního a akceschopného parlamentního systému a požadavku na zajištění vážnosti volebních úmyslů politických stran, a z těchto důvodů se domnívá, že napadené ustanovení je třeba zachovat.

V.

Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, přezkoumal, zda zákon č. 204/2000 Sb., kterým byl změněn volební zákon, zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jímž byl mimo jiné novelizován volební zákon v napadených ustanoveních, byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

Z vyjádření obou komor Parlamentu, z těsnopiseckých zpráv o 25. schůzi Poslanecké sněmovny, 3. volební období, konané dne 26. 5. 2000, a 20. schůzi Senátu, 2. funkční období, konané dne 23. 6. 2000, je zřejmé, že zákon č. 204/2000 Sb. navrhla vláda České republiky. Zákon byl přijat Poslaneckou sněmovnou dne 26. 5. 2000, když z přítomných 163 poslanců pro návrh hlasovalo 117, proti bylo 45. Dne 23. 6. 2000 pro návrh ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou hlasovalo z přítomných 79 senátorů 40, proti bylo 38. Prezident republiky využil svého práva daného ho mu Ústavou ČR v čl. 50 odst. 1 a dne 26. 6. 2000 vrátil zákon Poslanecké sněmovně s uvedením svých výhrad. Pro setrvání na zákonu hlasovalo na 26. schůzi dne 10. 7. 2000 ze 129 přítomných poslanců 124, 4 byli proti. Usnesení o setrvání na zákonu bylo uveřejněno ve Sbírce zákonů pod č. 205/2000 Sb., zákon byl vyhlášen pod č. 204/2000 Sb. v částce 63, rozeslan dne 14. 7. 2000.

Ústavní soud konstatuje, že zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou ČR stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VI.

Protože návrh prezidenta republiky předcházela návrhu skupiny senátorů, Ústavní soud návrh senátorů v té části, která se shodovala s návrhem prezidenta republiky, usnesením ze dne 19. 9. 2000, čj. Pl. ÚS 42/2000-39, ve znění opravného usnesení ze dne 23. 10. 2000, čj. Pl. ÚS 42/2000-47, podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. b) a ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., odmítl z důvodu překážky věci zahájené s tím, že skupina senátorů má právo účastnit se řízení o dříve podaném návrhu jako vedlejší

účastník (§ 35 odst. 2 věta druhá za středníkem zákona o Ústavním soudu). Návrh v jeho zbytku, tj. týkající se ustanovení § 31 odst. 4 a § 85 věty třetí volebního zákona, Ústavní soud usnesením ze dne 19. 9. 2000, čj. Pl. ÚS 42/2000-34, v zájmu hospodárnosti řízení podle ustanovení § 63 zákona o Ústavním soudu a podle ustanovení § 112 občanského soudního řádu spojil ke společnému projednání a rozhodnutí.

VII.

1) Ustanovení § 27 věta první, ustanovení § 48 odst. 4, ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d), odst. 3 písm. b), c), d), ustanovení § 50 odst. 1, 2, 3 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

§ 27 věta první:

Pro volby do Poslanecké sněmovny se na území České republiky vytváří 35 volebních krajů, volební kraje jsou stanoveny v příloze č. 1 k tomuto zákonu.

§ 48 odst. 4:

Nejnižší počet mandátů ve volebním kraji je 4. Případnou-li volebnímu kraji méně než 4 mandáty, přidělí se počet chybějících mandátů postupně z volebních krajů, které vykazují nejmenší zbytky dělení. Při rovnosti zbytků rozhoduje los.

§ 49 odst. 1 písm. b), c), d), odst. 3 písm. b), c), d):

§ 49:

odst. 1:

Na podkladě zápisu o výsledku voleb v krajích Český statistický úřad zjistí, kolik platných hlasů celkem bylo odevzdáno pro každou politickou stranu, každé politické hnutí a každou koalici a dále,

písm. b):

které koalice, složené ze 2 politických stran, popř. politických hnutí, získaly méně než 10 procent

písm. c):

které koalice, složené ze 3 politických stran, popř. politických hnutí, získaly méně než 15 procent

písm. d):

které koalice, složené z nejméně 4 a více politických stran, popř. politických hnutí, získaly méně než 20 procent z celkového počtu platných hlasů.

odst. 3:

Zjistí-li Český statistický úřad, že do skrutinia nepostupují

alespoň 2 koalice nebo 1 koalice a 1 politická strana nebo politické hnutí, anebo 2 politické strany nebo politické hnutí, sníží

písm. b):

u koalice podle odst. 1 písm. b) hranici 10 procent na hranici 6 procent

písm. c)

u koalice podle odst. 1 písm. c) hranici 15 procent na hranici 8 procent

písm. d):

u koalice podle odst. 1 písm. d) hranici 20 procent na hranici 10 procent.

§ 50 odst. 1, 2, 3:

Odst. 1:

Počet platných hlasů pro každou z politických stran, politických hnutí a koalic, které postoupily do skrutinia, se v rámci každého volebního kraje postupně dělí čísly 1,42; 2; 3 a dále vždy číslem o jednu vyšším. Vypočte se tolik podílů, kolik kandidátů je uvedeno na hlasovacím lístku, nezapočítávají se však kandidáti, kteří se kandidatury po zaregistrování kandidátní listiny vzdali nebo byli odvoláni podle § 36. Hodnoty podílů se vypočítávají a uvádějí na dvě desetinná místa se zaokrouhlením nahoru.

Odst.2:

Všechny podíly vypočtené podle odst. 1 se seřadí sestupně podle velikosti a uvede se seznam tolika podílů, kolik mandátů volebnímu kraji připadlo podle § 48. V případě rovnosti 2 a více podílů v této řadě je pro jeho pořadí rozhodující počet hlasů pro politickou stranu, politické hnutí nebo koalici ve volebním kraji, a je-li i tento shodný, rozhodne o pořadí podílu los. Zároveň s velikostí podílu se uvede i označení politické strany, politického hnutí nebo koalice, která tohoto podílu dosáhla.

Odst. 3:

Za každý podíl obsažený v seznamu podle odstavce 2 se politické straně, politickému hnutí nebo koalici přikáže 1 mandát.

Podle čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Jak je dále uvedeno v čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR, volby do Senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad většinového systému. Z uvedeného tedy plyne, že naše Ústava rozlišuje mezi "poměrným zastoupením" a "většinovým systémem". Jakkoli v čl. 20 Ústavy ČR se stanoví, že další podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon, je mimo jakoukoli pochybnost, že se tak může stát jen v mezích a hranicích obou uvedených

institutů. Zde pro větší srozumitelnost považuje Ústavní soud za nutné konstatovat, že poměrný a většinový princip představují dva odlišné principy politického zastoupení, usilující nalézt řešení odvěkého problému demokratických systémů plynoucího z napětí mezi pretendovanou vládou všeho lidu a potřebou zabezpečit optimální fungování tohoto systému. Zatímco k výhodám většinového zastoupení náleží mimo jiné to, že zabraňuje fragmentaci stran a naopak podporuje jejich koncentraci, vytvoření stabilní vlády, umožňuje voličům přímo rozhodnout, která politická strana by měla tvořit vládu místo toho, aby nechal toto rozhodnutí na koaličních jednáních po volbách, náleží k výhodám poměrného zastoupení mimo jiné to, že umožňuje maximální reprezentaci všech názorů a zájmů v parlamentu, zabraňuje nadměrným politickým většinám, podporuje tvorbu většiny na základě jednání a kompromisu. Tyto účinky jim připisované oba dva základní volební systémy produkují pouze za určitých sociálních a politických podmínek, a proto i při hodnocení uvedených účinků musí být brány v úvahu specifické sociální a politické podmínky existující v různých zemích.

Již v této úvodní části je třeba rovněž zdůraznit, že každý sociální pojem je právě touto svou sociální povahou podroben procesu diferenciaci. Tak kupř. náhledy na to, co vůbec lze chápat pod pojmem demokracie, odlišují se v řadě případů v takovém stupni, že jsou zcela divergentní. Ani pojem "poměrné zastoupení" nelze proto spojovat s takovými atributy, jako absolutní určitost, jediná definovatelnost, ale naopak nutno jej chápat a vykládat ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílcích plynulého kontinua, a proto s pouhou možností přibližování se té či oné polaritní pozici. Jestliže posléze uvedenou pouhou možnost aproximace ideálně typickému modelu poměrného zastoupení uvedeme do souvislosti s procesem diferenciaci a integrace, potom zdá se být zcela evidentní, co konstatoval Ústavní soud již ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (č. 88/1997 Sb.), totiž, že jisté omezení diferenciaci při rozdělování mandátů je nevyhnutelné, a proto přípustné. Smyslem hlasování je bezesporu diferenciaci voličského sboru. Cílem voleb však není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. Protože je lid též vykonavatelem státní moci - především prostřednictvím Parlamentu ČR - a protože výkon státní moci předpokládá schopnost přijímat rozhodnutí, musí mít volby a volební systém na zřeteli i schopnost taková rozhodnutí na základě vůle většiny přijímat. Konsekventním proporčním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo. V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se tedy střetá s principem diferenciaci princip integrace, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporční soustavou dojde k roztržení hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. V tomto faktu tkví přípustnost existence omezovací klauzule, podmínované však v každém případě

pouze závažnými důvody a ve fázi stoupající hranice odůvodnitelné jen zvláště intenzivní závažností. Zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10 % klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.

K uvedenému nálezu Ústavní soud v projednávané věci dodává, že je si dobře vědom složitosti sociálního a politického dění, v němž strukturování společnosti je provokováno působením odstředivých, diferenciacních společenských sil, nepředstavujících však v sociálním procesu jeho jedinou konstituantu, ale zaznamenaných vždy jen v antinomickém postavení vůči všem "dostředivým" integračním projevům. Stejně jako tyto "dostředivé" integrační prvky, staly-li by se jediným faktorem sociálního vývoje, by svým tlakem projevovaným ve směru integrace a kooperace finálně zrušily všechny sociální struktury, a přivedly by tak lidskou společnost ke tvaru nepohyblivého monolitu, také naopak neúměrná dominance "odstředivých", diferenciacních, sil by lidské dění přeměnila v rej jakoukoli komunikaci vylučujících projevů, nezpůsobilých ani k náznaku strukturální skladby. Také v samotném základu strukturálního principu je tedy obsažen polaritně a korelativně fundovaný substrát, zabráňující na jedné straně neúměrné difúzi struktur, na druhé straně však i dosažení již neúměrného stupně integrace. Proces diferenciacce může tak plnit svou základní funkci hnací síly a tvůrčího elementu historického vývoje a pokroku jen tehdy, realizuje-li se na půdě kontinua mezi krajními tendencemi, jejichž funkční napětí vylučuje zaujímání extrémních pozic. Také v politické praxi používaný model "poměrného zastoupení" proto může, a také musí, činit celou řadu koncesí principu integrace, tak se však může dít jen na určitém úseku kontinua, kdy ke svému ideálnímu typu zůstává "přivrácen", jinými slovy, kdy projevuje tendence se tomuto typu v jeho zásadních aspektech alespoň přibližovat. Podle názoru Ústavního soudu však v konkrétním případě, tedy v projednávané věci, zvýšení počtu volebních krajů na 35 (§ 27 věta první), stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 (§ 48 odst. 4) a způsob výpočtu podílů a přikazování mandátů pomocí upravené d Hondtovy formule (§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň "přivrácení" k modelu poměrného zastoupení.

K takovému závěru Ústavní soud přirozeně nemá k dispozici žádný z prostředků exaktního měření a zkoumání, často typických pro přírodní vědy, a je proto, stejně jako u sociálních pojmů a jevů vůbec, odkázán spíše na takové prostředky, jakými jsou komparace, klasifikace, hodnocení apod. I takové prostředky mohou však mít spolehlivou vypovídací schopnost, zejména proto, že v těchto případech nejde o zachycení určitého statického bodu, ale celkové dynamiky, na určitém kontinuu se projevující, tendence. V tomto směru, vycházející ze zprávy Českého statistického úřadu ze dne 28. 11. 2000, čj. 1694/2000, lze porovnáním výsledků voleb do Poslanecké sněmovny v roce 1998 s výsledky vypočtenými dle novely volebního zákona dovodit, že ve volebních krajích o celkovém počtu 35 by došlo k výraznému zvýšení vstupního prahu umožňujícího získání alespoň 1 mandátu. K nejmenšímu zvýšení této přirozené uzavírací klauzule by došlo ve volebním kraji Liberec (10,49 %), Brno - město (10,78 %), zatímco k jejímu největšímu zvýšení ve volebních krajích Ostrava - město (17,67 %), Ústí nad Labem (18,74 %), Teplice (18,87 %). V průměru, pokud jde o jednotlivé

volební kraje, je tak tato přirozená uzavírací klauzule vyjádřena výší 14,69 %. To vše vede Ústavní soud k závěru, že novela volebního zákona v ustanoveních § 27 věty první, § 50 odst. 1, 2, 3, týkajících se počtu volebních krajů a volebního dělitele, stejně jako ustanovení § 48 odst. 4, zavádějící nejnižší počet mandátů ve volebním kraji na 4 - což je v rozporu s principem rovnosti volebního práva zakotveným v čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR - uvádí, pokud jde o poměrné zastoupení, do volebního procesu týkajícího se voleb do Poslanecké sněmovny spíše než prvky poměrného zastoupení prvky, představující ve svém souhrnu již jakýsi hybrid, s takovým hybridem však Ústava ČR nepočítá, neboť rozlišuje pouze poměrné zastoupení a většinový systém. Jestliže v systému poměrného zastoupení se stává irelevantní vůle voličů v rozsahu pohybujícím se v jednotlivých krajích od 10,49 % do 18,87 %, tedy v průměru v rozsahu 14,69 %, potom podle názoru Ústavního soudu tato skutečnost již evidentně vypovídá o zpochybnění vůle samotného suveréna. Rozhodl-li se ústavodárce, pokud jde o volby do Poslanecké sněmovny, pro uplatnění poměrného zastoupení, potom i při respektování integračních stimulů a důrazu kladeném na funkčnost demokratického politického systému třeba současně sledovat nezbytnost reflektování vůle co možná nejvyššího počtu voličů. Jakkoli tedy získané údaje Českého statistického úřadu se v tomto směru jistě v mnohém mohou jevit jako diskutabilní, např. proto, že při volbách v roce 1998 by volič mohl reflektovat účinky odlišné právní úpravy, podle názoru Ústavního soudu navzdory tomto faktu možné diskutability ve své podstatě jsou zcela evidentní výpovědi o existenci již konstatované základní tendence k disfunkční a nepřijatelné hypertrofii integračních prvků v systému poměrného zastoupení, evidentní výpovědi nejen proto, že při jakýchkoli volbách nelze přinejmenším obdobné situace vyloučit, ale také z toho důvodu, že integrační tendence jsou výrazně znásobeny i upraveným d'Hondtovým systémem, vyjádřeným v daném případě volebním dělitelem 1,42. Určujícím momentem v systému poměrného zastoupení je totiž velikost volebních obvodů, takže jako na jedné straně, čím větší je obvod, tím více se volební výsledek přibližuje principu proporcionality, na straně druhé, čím menší je volební obvod, tím výrazněji se uvedený výsledek tomuto principu již vzdaluje. Navíc je rovněž zcela evidentní, že čl. 18 Ústavy ČR má na mysli právě globální efekt modelů poměrného zastoupení, totiž volbu Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení jako celku. Pokud by zákonodárce měl na mysli odlišný efekt, musel by čl. 18 Ústavy ČR formulovat nikoli globálně ("volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásad poměrného zastoupení"), ale musel by tento záměr výslovně stanovit, kupř. jako španělská ústava v čl. 63 formulací, že se volby provádějí v každém (jednotlivém) volebním obvodu podle systému poměrného zastoupení. Tímto způsobem španělská ústava jasně vyjádřila partikularizaci efektu poměrného zastoupení pro účely kombinace proporcionalních a většinových prvků při rozdělování mandátů v jednotlivých obvodech, takové řešení však Ústava ČR neobsahuje.

Jen pro srovnání je třeba navíc konstatovat, že obdobně uvažoval i bavorský Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 24. 4. 1992, čj. Vf. 5-V-92, v němž mimo jiné uvedl, že základnímu právu volební rovnosti neodporuje, jestliže je provedeno rozdělení poslaneckých křesel připadajících na volební obvod podle čl. 23 odst. 1 věty druhé LWG a nyní rozdělených do 7 volebních obvodů. Takové ustanovení o rozdělení se ale musí orientovat na vyšší princip co možná nejdělictejší hodnoty úspěchu každého volebního hlasu s cílem přivodit složení Zemského sněmu podle proporcionalního rozdělení míst v celé zemi. Jestliže jsou k dispozici pro rozdělení křesel v rámci volebního obvodu různé přepočítávací metody, musí se zákonodárce rozhodnout pro metodu, která se tomuto cíli co nejvíce přibližuje. Oddělená aplikace d'Hondtovy metody nejvyššího počtu při

rozdělování povinného podílu křesel může vést v jednotlivých volebních obvodech k znevýhodnění malých stran po celé zemi a k výsledku, jenž není slučitelný se základním právem volební rovnosti. Rozdělení poslaneckých mandátů musí zrcadlit co možná nejpřesněji poměr sil stran zastoupených v Zemském sněmu podle počtu pro ně odevzdaných hlasů v celé zemi, přičemž u žádné strany by proto neměla vyplynout odchylka větší než 1 křeslo. K uvedenému Ústavní soud v projednávané věci dodává, že volební dělitel začínající podle ustanovení § 50 odst. 1 volebního zákona číslem 1,42 znásobuje tuto odchylku tak, že u jednotlivých stran činí několiknásobek zmíněného jednoho křesla.

Ze všech uvedených důvodů jsou proto v bodě 1 uvedená ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3, a na ně navazující přílohy č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v rozporu s čl. 1, čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny základních práv a svobod, čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, jakož i čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR.

Pokud pak však jde o napadené ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d), odst. 3 písm. b), c), d), třeba zdůraznit, že o tvorbě koalicí Ústava ČR neobsahuje žádné výslovné ustanovení, upravuje ji teprve zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Ústava ČR v čl. 5 zakotvuje princip volné soutěže politických stran, Listina v čl. 22 používá pojem "politických sil". Zákonodárce při stanovení výše uzavírací klauzule pro koalice politických stran, popř. politických hnutí, v podstatě uplatňuje metodu součtu 5 procent připadajících na každou jednotlivou politickou stranu nebo politické hnutí, kterou opouští teprve v případě koalice více než 4 politických stran, popř. politických hnutí, neboť uzavírací klauzule pro 4 a více těchto stran či hnutí činí vždy nejvýše 20 procent z celkového počtu platných hlasů. Podle názoru Ústavního soudu nelze sice vyloučit možnost účelovosti tohoto ustanovení, neboť zákonodárce, pokud vůbec upravuje možnost uzavírat volební koalice, zpravidla by současně měl směřovat i k vytvoření podmínek pro jisté zmírnění hranice 5 % stranám, schopným vstoupit do koalice s jinými - takže v tomto směru se jeví připuštění volebních koalicí v novele volebního zákona bez současného zmírnění podmínek pro jejich účast na rozdělování mandátů jako postrádající funkci -, existence této případné účelovosti zákonodárcova záměru však stěžít může vést k závěru o jeho protiústavnosti. Tak kupř. Spolková republika Německo v ustanovení § 27 volebního zákona (Bundeswahlgesetz-BWG ve znění z 20. 4. 1998) nepřipouští možnost tvorby volebních koalicí, neboť strany se voleb mohou zúčastňovat pouze jednotlivě. Také v rakouském volebním zákonu z roku 1992 (Nationalrats Wahlordnung Nr 471/1992) je vyžadováno odlišující označení strany (§ 43), přičemž ze zákona vyplývá, že v praxi se jí rozumí politická strana. Zisk mandátů koalicemi není v tomto zákoně výslovně upraven. Volební koalice nejsou upraveny ani v Maďarské republice a v Nizozemsku, kde kandidátní listiny předkládají politické strany. V Estonsku, kde politické strany využívaly možnost vytvořit koalici pro překonání 5 procent uzavírací klauzule pro další kolo přidělování mandátů a v Parlamentu se okamžitě rozdělily a vytvořily samostatné parlamentní frakce, tato skutečnost vedla k novelizaci zákona o volbách a k zákazu volebních koalic. Naproti tomu kupř. v Polské republice mohou kandidátní listiny předkládat i volební koalice, když neexistuje vůbec omezení pro počet subjektů sdružených v koalici. Uzavírací klauzule činí u volební koalice 8 procent. Ve Slovenské republice byla novelou č. 223/1999 Z. z. zavedena uzavírací klauzule 10 procent pro 4 a více stran.

Uvedený, byť jen stručný, přehled legislativní úpravy volební koalice v jiných státech tedy naznačuje, že tyto státy odlišně reflektují tu či onu stránku účelovosti problému, jinými slovy, že jeho řešení ponechávají na zákonodárci, jenž je přirozeně vázán minimálně výší uzavírací klauzule pro 1 politickou stranu. Vzhledem k nesporné existenci heterogenie těchto účelů, sledovaných jednotlivými politickými silami, lze proto podle názoru Ústavního soudu toto napadené ustanovení stěžít považovat za protiústavní.

2) Ustanovení § 31 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Politická strana, politické hnutí nebo koalice připojí ke kandidátní listině potvrzení o složení kauce 40 000 Kč. Kauce se skládá ve všech volebních krajích, v nichž politická strana, politické hnutí nebo koalice podává kandidátní listinu, a to na zvláštní účet, který nejpozději 72 dnů přede dnem voleb zřídí u České národní banky okresní úřad v sídle kraje. Okresní úřad v sídle kraje vrátí do 1 měsíce po vyhlášení výsledků voleb politické straně, politickému hnutí nebo koalici složenou kaucí, pokud politická strana, politické hnutí nebo koalice postoupila do skrutinia (§ 49). Úroky z kaucí a částky, které se nevracejí, jsou příjmem státního rozpočtu.

Otázkou volebních kaucí se v souvislosti s tehdy platným ustanovením § 35 volebního zákona zabýval Ústavní soud již ve svém zamítavém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/96, publikovaném pod č. 161/1996 Sb. Uvedený nálezn byl způsobem svého přijetí hraniční, přičemž právě v takových, rozdílnost názorů reflektujících, případech lze považovat za zcela přirozený a z rámce ústavnosti se nijak nevymykající jev, jestliže po uplynutí více než 4,5 roku se věc může jevit v poněkud jiném světle, zejména, došlo-li v tomto časovém období k sociálním změnám,

kupř. vyznačujícím se silným tlakem ve směru integračních stimulů. Ústavnímu soudu se v současnosti jeví jako relevantní právě to, co bylo uvedeno v odlišných stanoviscích několika soudců k již konstatovanému nálezu. Jde především o základní názor, že toto ustanovení je v rozporu s Ústavou ČR a Listinou, neboť je povinností státu, aby stranám, které byly zákonným způsobem zaregistrovány, umožnil účast na volbách do Parlamentu a zajistil plnou realizaci čl. 5 Ústavy ČR. Stanovení kaucí zavádí a priori diskriminaci tím, že některým stranám znemožňuje zavedením majetkových (finančních) podmínek, aby se účastnily voleb, které jsou rozhodující a nejsledovanější scénou soutěže politických stran, a prokázaly míru přízně voličů. Podmínky registrace politických subjektů jsou dány zákonem a v době před volbami nelze z právního aspektu konstruovat úvahy o reprezentativnosti stran. Způsobnost strany plnohodnotně se účastnit soutěže politických sil by měla být prověřována jen v rámci registračního procesu podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Stupeň reprezentativnosti je potom vyjádřen právě volbami a jejich výsledky. Účinné integrační stimuly jsou v systémech poměrného zastoupení založeny na tzv. omezovacích klauzulích, majících tu přednost, že neomezují princip volné soutěže politických stran ve volbách a uplatní se až ve fázi rozdělování mandátů, tedy poté, co byla ukončena volná soutěž a byly zjištěny výsledky hlasování. Volební kauce jsou naproti tomu preventivním a apriorním opatřením, které omezuje "a limine" volnou soutěž, a k tomu ještě finančními pákami, které do voleb nepatří. Smysl a funkce volební kauce mají navíc své specifické odlišnosti v systému poměrného zastoupení, který platí pro volby do Poslanecké sněmovny a jiné v souvislosti s většinovým systémem platným pro volby do Senátu. Tyto specifické rysy jsou spjaty s odlišnou charakteristikou obou volebních systémů, z nichž první je založen především na principu výběru a diferenciaci a na základním hodnotovém kritériu proporcionality reprezentace politických sil vůči počtu jimi získaných hlasů, zatímco druhý zdůrazňuje význam volební diferenciaci jako východisko pro politickou integraci ve prospěch vyjádřené většiny. Vzhledem k tomu zahraniční zkušenosti ze zemí, které uplatňují systém poměrného zastoupení a jež se opírají o pětiprocentní omezovací klausuli, nepodporují zavedení volební kauce ani v náznaku. Jako příklad lze uvést státy, jako jsou Belgie, Dánsko, Německo, Švýcarsko, Švédsko, Norsko, Finsko, Španělsko, Portugalsko a další, které volební kauce neznají. Tato absence volebních kaucí v systémech poměrného zastoupení není žádnou nahodilostí, ale je logickým důsledkem celkové funkce tohoto typu volebního mechanismu v systému reprezentativní demokracie.

Zákonem předepsaná peněžitá částka je navíc v rozporu s obecně chápaným významem, jakož i správně ustáleným pojmem, označována jako kauce, ačkoli v daném případě ve vztahu politická strana - stát očividně o kauci nejde. K podstatným náležitostem kauce totiž náleží především určitý (zpravidla smluvní) právní vztah na straně jedné a dostatečně zřetelně vyjádřená povinnost (závazek) na straně druhé, přičemž na straně zavázaného musí existovat objektivní a reálná možnost závazek ze smluvního (jemu obdobného) právního vztahu plynoucí splnit tak, aby kupř. v oblasti veřejného práva (výkonu veřejné moci) si stát (úřad) "ukládáním kaucí neusnadňoval svůj úkol na vrub občanů". Ani jedné z těchto zásadních podmínek "kauce" uložená napadeným zákonem nevyhovuje. Předně v uvažovaných souvislostech mezi politickou stranou (koalicí) a státem nejde o právní vztah (tím méně smluvní), neboť - posuzováno ústavními aspekty - náleží k prvotním povinnostem státu, aby při výběru své politické reprezentace vytvořil soutěžícím politickým stranám takové podmínky, aby i jim bylo umožněno dosáhnout ústavně předpokládaného cíle. Naproti tomu - příkazem Ústavy České republiky - je politickým stranám v zásadě uložena jediná povinnost, totiž aby ve svém úsilí o získání podílu na státní moci respektovaly "základní demokratické principy a odmítaly násilí jako prostředek k prosazování svých cílů" (čl. 5 Ústavy ČR). Jinými slovy, je-li politický systém republiky založen (mimo jiné) na volné soutěži politických stran respektujících demokratické uspořádání státu, pak zde již ústavně není jiných překážek, které by mohly (měly) politickým stranám v účasti na volebním soupeření bránit, a to tím spíše, jestliže tyto strany, jak již bylo konstatováno, již prošly filtrem daným zákonem o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (zákon č. 424/1991 Sb.).

Podle názoru Ústavního soudu je proto ustanovení § 31 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb. v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny.

3) Ustanovení § 85 věta třetí zákona č. 247/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 2 procenta z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 30 Kč. Také v tomto případě se obdobnou věcí zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/98, publikovaném pod č. 243/1999 Sb. Ústavní soud rozhodoval vzhledem k tehdy platnému znění § 85, podle kterého politické straně nebo koalici, která ve volbách získala nejméně tři procenta z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 90,-- Kč. Již jen letmé srovnání dříve platného a novelizovaného znění ukazuje především na to, že došlo k výraznému snížení v této souvislosti poskytovaného státního příspěvku. Ústavní soud je si vědom toho, že o ústavnosti shora uvedeného ustanovení bylo rozhodováno v situaci, kdy ve volebním

zákoně byly zakotveny volební kauce, jež v projednávané věci však byly zrušeny. V již citovaném nálezu bylo však vysloveno, co lze považovat za relevantní, že přestože v zemích Evropské unie neexistují volební kauce, je i sama hranice pro poskytnutí příspěvku na úhradu volebních nákladů posuzována kriticky. Tak např. v Německu byla výše 2,5 % získaných hlasů shledána Spolkovým ústavním soudem protiústavní a novou úpravou § 18 zákona o politických stranách byla snížena na 0,5 % pro spolkové a 1 % hlasů pro zemské volby. Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí (Entscheidungen, sv. 24, s. 300, 339 n.) prohlásil, že zákonodárce sice smí výplatu volebního příspěvku učinit odvislou od získání jistého minimálního počtu hlasů, avšak hranici 2,5 % označil za protiústavní, neboť je v rozporu s principem rovných volebních šancí politických stran. Princip volné soutěže politických stran zahrnuje pojmově povinnost státu respektovat rovnost šancí těchto stran z hlediska právní úpravy podmínek této soutěže a úpravy nároků pro její účastníky, neboť jde v podstatě o aplikaci obecné zásady rovnosti, garantované jak ústavními, tak i mezinárodními, akty. Procentuální omezení pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů politických stran nesmí být produktem libovůle nebo vhodnosti posuzované pouze z hlediska zájmů etablovaných stran. I pro Českou republiku proto platí, že zákonodárce musí při úpravách v oblasti tvorby politické vůle respektovat, že mu jsou na tomto poli vytýčeny zvláště úzké meze a že je mu odepřeno každé diferencované zacházení se stranami, jehož podkladem není důvod mimořádné závažnosti. Smyslem volebního příspěvku nesmí být omezení volnosti volební soutěže, ale zajištění její vážnosti. Nejde o nástroj další integrace, ale prostě o zjišťování, zda návrhy a programy předložené k volbě jsou vážně míněny, zda se orientují výhradně na volební úspěch, a nikoli na jiné cíle. Spolkový ústavní soud SRN např. výslovně konstatoval, že podíl 0,5 % hlasů jako důkaz vážnosti snah ve volebním boji postačí a činí zbytečným ověřování podle jiných kritérií. Vzhledem k těmto a dalším okolnostem dospěl Ústavní soud v předchozím nálezu k závěru, že vazba příspěvku na úhradu volebních nákladů na získání nejméně tří procent z celkového počtu platných hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR svým rozsahem a zejména také s přihlédnutím k dalším omezením, jimiž jsou postihovány politické strany, které získaly méně než pět, resp. tři, procenta hlasů, přesahuje nezbytnou míru potřebnou ke zjištění vážnosti volebních úmyslů stran a zasahuje do rovnosti šancí politických stran ve volební soutěži. V tomto souhrnu finančních postihů se pro některé z nich stává účast ve volbách nefinancovatelným luxusem. Ústavní soud v závěru podotknul, že je věcí úvahy Parlamentu ČR, zda má být pro volby Poslanecké sněmovny při existenci volebních kaucí ponechána též i určitá hranice, kupř. kolem 1 % získaných hlasů jako důkaz vážnosti volebních úmyslů stran, a tím i podmínka pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů.

Vezme-li se tedy v úvahu zejména skutečnost, že napadeným ustanovením byla výše úhrady za každý odevzdaný hlas snížena z 90,-- Kč na 30,-- Kč, má Ústavní soud za to, že ani snížení hranice ze tří procent na dvě procenta nemůže v kontextu všech relevantních okolností nic změnit na oprávněnosti závěru vysloveného v předchozím nálezu Ústavního soudu, totiž že citované ustanovení je (a to i po jeho novelizaci) v rozporu s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny, kterýžto nález zákonodárcem nebyl zjevně respektován.

Ze všech uvedených důvodů proto Ústavní soud ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3, příloh č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pro jejich rozpor s čl. 1, čl. 5 Ústavy ČR, čl. 22 Listiny, čl. 9 odst. 2 a čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, ustanovení § 31 odst. 4 citovaného zákona pro jeho rozpor s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny, § 85 věta třetí citovaného zákona pro jeho rozpor s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, zatímco jinak, pokud jde o ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d), odst. 3 písm. b), c), d) citovaného zákona, návrh zamítl. Vzhledem k tomu, že tímto nálezem bylo zrušeno ustanovení § 31 odst. 4 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, týkající se složení volebních kaucí, rozhodl Ústavní soud ve smyslu ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, že vyhlášením nálezu ve Sbírce zákonů současně pozbývá platnosti i vyhláška Ministerstva financí ČR č. 268/2000 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky způsobu složení a vrácení kauce v souvislosti s konáním voleb do Parlamentu ČR, a to v částech ustanovení týkajících se kaucí pro volby do Poslanecké sněmovny.

Ústavní soud je si vědom toho, že s ohledem na provedené derogace, a také s přihlédnutím k tomu, že některá ustanovení novely měla nabýt účinnosti až od 1. 1. 2002, vzniká situace, která, nemá-li dojít k obtížným interpretačním sporům, vyžaduje aktivní činnost zákonodárců, tedy v duchu nálezu Ústavního soudu provedení takových úprav volebního zákona, které umožní bezproblémové provedení voleb.

Tento nález je vykonatelný dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 24. ledna 2001

JUDr. Zdeněk Kessler

předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudkyně JUDr. I. J. k výrokové části
nálezu

S většinovým stanoviskem vyjádřeným v 1. a 2. odstavci výroku
nálezu pléna Ústavního soudu i s jeho odůvodněním souhlasím.

Moje separátní votum směřuje pouze do rozhodnutí o napadeném
ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c),
d) volebního zákona, ve znění novely, které upravuje tvorbu
koalic a podmínky jejich účasti ve volbách, jež většinové
stanovisko neshledalo protiústavním.

Odlišné stanovisko odůvodňuji takto:

Úvodem je zapotřebí připomenut vzájemné působení principů
diferenciace a integrace ve volebních systémech. Pětiprocentní
vstupní práh jako integrační stimul pro politickou stranu ve své
podstatě znamená, že i když strana získala tolik hlasů, které by
stačily na obsazení jednoho či více mandátů, nezíská mandát
žádný, pokud pro ni není odevzdáno v úhrnu 5% všech ve volbách
odevzdaných hlasů.

Jde o výsostnou vůli zákonodárce, zda jako přirozený nástroj
integrace tvorby politické vůle a průniku programů politických
stran připustí i tvorbu koalic, anebo nikoliv. Pokud však
koalice připouští, odporuje principům právního státu, logice a
naplňování účelu zákona, aby dalším ustanovením stejného zákona
vytčený záměr negoval.

Připustnost koalic ve volbách v systému poměrného zastoupení
obecně vyjadřuje vůli zmírnit uměle nastavený práh vstupu do
parlamentu pro malé strany. Takové opatření právě pro tyto
strany zmírňuje jejich neschopnost překonat hranici 5%, která
nečiní problémy stranám velkým.

Případ lineárního sčítacího modelu, který zákonodárce v napadené
novelě zvolil, je ve světě naprosto ojedinělou úpravou. Zcela
běžná a logická byla naše regresivní právní úprava před novelou
a je tomu tak i např. v polské legislativě, stanovící pro
koalice vstupní práh 8%, bez ohledu na počet koaličních
subjektů.

Právní úprava před novelou stanovila vstupní 5% práh pro
politickou stranu a dále 7% pro dvoučlennou koalici, 9% pro
tříčlennou a končila na 11% pro čtyř a vícečlennou koalici.
Tímto zákonodárce prokázal, že pochopil princip poměrného
zastoupení, do kterého je v zájmu integrace uměle vsunut vstupní
integrační práh a proto dal malým stranám šanci, pokud jsou
schopny sdružit se v koalici, aby pětiprocentní práh překonaly.

V této souvislosti nelze odhlédnout od dalších faktů, které
většinové stanovisko nereflektuje dostatečně zřetelně.

Předně ústavnost většiny nálezem zrušených ustanovení napadené
novely volebního zákona byla posuzována ve vzájemných vnitřních

vazbách, avšak při posuzování ústavnosti § 49, týkajícího se koalic, byl tento postup dle mého soudu opuštěn a citované zákonné ustanovení bylo posuzováno izolovaně. To vedlo ke zjednodušenému pohledu na jeho ústavnost.

Dále v r. 1996, kdy se Ústavní soud vyjadřoval k ústavnosti 5% integrační klauzule (Pl. ÚS 25/96, in: Sb. n. u. ÚS, sv. 7, s. 251 a násl.), se koalice tvořily za zvýhodněných podmínek (viz výše: 7%, 9% a 11%). Nové nastavení integračních prahů (vstupních klauzulí) pro koalice zákonodárcem, v hodnotách 10%, 15% a 20%, neshledalo většinové stanovisko pléna Ústavního soudu protiústavním. Dle mého soudu se klade otázka, zda tím Ústavní soud nezpochybnil ústavnost samotného vstupního pětiprocentního prahu, ve smyslu minimálního zásahu do rovnosti volebního práva, vyjádřenou ve zmíněném dřívějším nálezu a potvrzenou i jeho současným rozhodnutím.

Citovaný náleze (Pl. ÚS 25/96) v té souvislosti mimo jiné konstatoval, že 5% omezovací klauzule vyvolává určité disproporce v získávání mandátů, postihující malé politické strany (s. 259). Zároveň však zdůvodnil ústavnost 5% hranice potřebou omezení počtu stran, které se do parlamentu dostanou, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. I pro omezovací klauzuli platí zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Proto je třeba vykládat i potřebu volebních omezení restriktivně (s. 260).

Nastavení vstupu koalice do parlamentu násobkem základního, tj. 5% vstupního prahu pro jednu politickou stranu, na 10 % a 15 % , jakož i to, že narůstání končí na 20 % u čtyřkoalice a dále je nulové, mne vede k závěru, že jde o účelové jednání zákonodárce a nesvědčí o tom, že předpoklady, z nichž zákonodárce vycházel, měly věrohodný základ, zejména v analýze dosavadní právní úpravy.

Dle mého soudu tento přístup popírá cíl, který je jinak přípuštěním koalic sledován. Zmíněný postup zákonodárce se dotýká protiústavním způsobem zejména čl. 1, čl. 5 a čl. 18 odst. 1 Ústavy, jakož i čl. 22 Listiny. Konkrétně řečeno, dostatečně věcně nechrání rovnost volebního práva občana, které je uskutečňováno skrze volnou soutěž politických stran.

Právní stát by vědomě neměl produkovat zákony, které trpí závažnou vnitřní rozporností a nerespektují zásadu proporcionality a minimalizace státního zásahu do rovnosti volebního práva v systému poměrného zastoupení, tak jak se v napadené novele stalo.

V Brně dne 24.1. 2001

Odlišné stanovisko soudců JUDr. Z. K., JUDr. V. G. k výroku nálezu Pl. ÚS 42/2000 (volební zákon)

K ust. § 85 věty třetí zákona č. 247/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že stranám, hnutím nebo koalicím, které ve volbách získaly nejméně 2 procenta z celkového počtu hlasů, přísluší částka 30,- Kč za jeden odevzdaný hlas. Toto ustanovení bylo nálezem Pl. ÚS 42/2000

zrušeno s odůvodněním, že zákonodárce nerespektoval nálezu Ústavního soudu č. 243/1999 Sb., který za ústavně konformní považoval hranici 1 procenta odevzdaných platných hlasů pro výplatu částky za dosažené volební výsledky.

Ustanovení § 85 věty třetí volebního zákona je možno chápat v souvislosti s ust. § 31 odst. 4 (povinnost složení kaucí před registrací politických stran, hnutí nebo koalice), u nichž je zřejmé, že počet dosažených hlasů bude minimální a svou povahou a zaměřením ani nejsou schopny přispět ke kultivované parlamentní spolupráci (Strana přátel piva, Nezávislá erotická iniciativa apod., ale i různá extremistická seskupení). Kandidatura každého subjektu si vyžaduje značných finančních nákladů (tisk kandidátních listin, bezplatný přístup do sdělovacích prostředků, uvolnění kandidátů ze zaměstnání, počet členů volebních komisí apod.).

Tímto nekorigovaným způsobem mají po zrušení ust. § 31 odst. 4 a zrušení § 85 věty třetí volebního zákona zajištěny strany, hnutí a koalice nejen bezplatný (přesněji státem subvencovaný) přístup k volbám, ale při nepřehlednosti názorů a programů více než 50 účastníků voleb také reálnou naději na výplatu finanční částky za dosažený hlas.

Přitom výsledky hospodaření neparlamentních stran za léta 1998 a 1999 ukázaly zásadní nedostatky v účetních výkazech, takže hrozí reálné nebezpečí rozšíření nepřehledného využívání takto získaných státních příspěvků.

Zákonodárce respektoval nálezu Ústavního soudu č. 243/1999 Sb., který původně stanovil hranici 3 procenta odevzdaných hlasů pro výplatu částky za dosažené volební výsledky pouze částečně, když tuto hranici snížil na 2 procenta, zatímco Ústavní soud považoval za ústavně konformní 1 procento odevzdaných platných hlasů. Stanovení této hranice je podle mého názoru nutno posuzovat s přihlédnutím ke zrušení ust. § 31 odst. 4 volebního zákona jako snahu o zachování vážnosti a důstojnosti voleb.

V Brně dne 24. ledna 2001

Odlišné stanovisko soudce JUDr. J. M.

k odůvodnění první části výroku ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR ve znění pozdějších předpisů

Souhlasím s výrokem pléna Ústavního soudu, jímž se zrušují § 27 věta první (počet volebních krajů), § 48 odst. 4 (nejnižší počet mandátů ve volebním kraji) a § 50 odst. 1, 2, 3 (stanovení modifikovaného volebního dělitele) zákona č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu ČR ve znění pozdějších předpisů (dále jen "volební zákon"), i s většinou důvodů objasněných v odůvodnění příslušného nálezu. Zvláště souhlasím s tvrzením, podle něhož "v politické praxi používaný model poměrného zastoupení může a také musí činit celou řadu koncesí principu integrace", i s tím, že "čl. 18 Ústavy ČR má na mysli právě globální efekt modelů poměrného zastoupení, totiž volbu Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení jako celku". Spolu s odůvodněním nálezu se domnívám, že v daném případě novela volebního zákona obsahuje již takovou koncentraci integračních prvků, že ve svém

celku představuje porušení čl. 18 odst. 1 Ústavy.

Na rozdíl od odůvodnění nálezu jsem dospěl k právě uvedenému závěru i s využitím dalších argumentů, jež poněkud posouvají úhel pohledu, z něhož plénum rozhodlo, a které tudíž v odůvodnění chybí. Následující "odlišné stanovisko" tak spíše představuje concurring opinion než dissenting opinion.

Východiskem pro rozhodnutí Ústavního soudu ve věci výše uvedených ustanovení volebního zákona je ustanovení odstavce 1 článku 18 Ústavy o volbách do Poslanecké sněmovny, a to jak samo o sobě, tak ve spojení s ustanovením odst. 2 téhož článku o volbách do Senátu, ale i ve spojení s ustanoveními jiných článků Ústavy. Právě posledně dva uvedené širší kontexty ústavně právní regulace voleb do Poslanecké sněmovny nejsou v odůvodnění dostatečně zohledněny, třebaže jsou pro posouzení ústavnosti citovaných ustanovení novely volebního zákona podstatné.

Jak ve vyjádření Poslanecké sněmovny, tak i Senátu se uvádí, že jedním z obtížných břemen dřívějšího zákonného stavu bylo velmi nesnadné vytváření "stabilní a většinové vlády". Proto jedním z hlavních cílů volební reformy bylo zvýšení pravděpodobnosti, aby taková vláda mohla být sestavena.

Vytvoření stabilní většinové vlády se všeobecně považuje za významnou funkci voleb a za významný prvek volebního práva. Tato funkce je zvláště důležitou ve státech, v nichž má vládu sestavovat orgán volený v systému poměrného zastoupení, jenž pravidelně produkuje koaliční vlády s výrazně nižší schopností stability. Jinými slovy, přítomnost integrujících prvků, které zajistí reálnou možnost ustavení relativně stabilní a funkční vlády v podmínkách uplatňování systému poměrného zastoupení, je legitimní a žádoucí. Pokud zákonodárce (Poslanecká sněmovna a Senát) dospěl k názoru, že dosavadní integrující elementy v systému poměrného zastoupení v ČR nebyly z uvedeného hlediska dostatečné, byl jeho pokus o jejich rozmnožení či prohloubení nepochybně legitimním cílem novelizace volebního zákona.

V demokratické společnosti nelze připustit aplikaci principu, podle něhož účel či cíl světlí jakékoli prostředky. Dosažení legitimního cíle proto musí být vázáno pouze na použití prostředků, které jsou přísně nezbytné v demokratické společnosti (zásada přiměřenosti).

V daném případě je proto třeba zkoumat, zda posílení integračních stimulů v novele volebního zákona je či není přiměřené k (legitimnímu) cíli sestavení většinové a funkční vlády. Zákonodárce je tedy při realizaci legitimního cíle omezen a prvotním předpokladem pro posouzení přiměřenosti prostředků se tak stává vymezení hranice, za níž se již uskutečňování jinak legitimního cíle stává protiústavní.

Hranice prostoru volnosti zákonodárce spoluurčují zvláště následující okolnosti:

1. Čl. 18 Ústavy (o volbách do Parlamentu ČR) doznával v průběhu utváření ústavního textu v r. 1992 podstatných změn. V návrhu Ústavy, který schválila na svém mimořádném zasedání vláda ČR 1. 11. 1992, se navrhoval vznik bikamerálního Parlamentu, tedy

Poslanecké sněmovny a Senátu. Vládu jmenoval prezident republiky a důvěru vládě vyslovovala Poslanecká sněmovna. Vláda byla odpovědná výlučně Poslanecké sněmovně. Jak vidno, konečný text Ústavy se v těchto ohledech prakticky již nezměnil. Naproti tomu čl. 18 vládního návrhu (o volbách do Parlamentu) nečinil ještě z hlediska použití volebního systému mezi oběma komorami žádný rozdíl. I 16. prosince 1992, tedy v den hlasování o konečném textu Ústavy, měli poslanci ČNR k dispozici pouze návrh, jehož čl. 18 odst. 1 zněl: "Do komor Parlamentu se použije odlišný způsob voleb", aniž by specifikoval, v čem se způsoby voleb mají lišit. Teprve toho dne navrhl poslanec Hirsch, aby byl čl. 18 pozměněn tak, že do Poslanecké sněmovny se bude volit podle zásad poměrného zastoupení, kdežto do Senátu většinovým systémem. Tento pozměňovací návrh byl následně 151 hlasem přijat.

Z uvedené rekapitulace je na první pohled zřejmé, že nejprve byla navržena a následně bez viditelných problémů všeobecně akceptována myšlenka výlučné odpovědnosti vlády jediné z obou komor Parlamentu - Poslanecké sněmovně (čl. 68 Ústavy). Až následně vykrystalizovala myšlenka, že jedním z podstatných stavebních prvků jednoty Parlamentu se stane "různý způsob voleb" do jeho komor. Teprve ve třetí fázi byl volbám do Poslanecké sněmovny přiřazen systém poměrného zastoupení.

Popsaná posloupnost přirozeně nikterak nezpochybňuje relevanci článku 18 odst. 1 Ústavy ČR, mění však poněkud úhel pohledu. Ustanovení v něm obsažené nutno vykládat v souvislosti s článkem 68 Ústavy (nezbytnost systematického výkladu). Systém poměrného zastoupení pak nelze považovat za absolutum, kterému byly následně ústavodárcem přiřazeny se zřejmým úmyslem určité kompetence Poslanecké sněmovny. Naopak, jako výchozí bod systematické interpretační operace by měl být použit čl. 68, jímž Poslanecká sněmovna převzala do své výlučné odpovědnosti vládu. Takto nahlížen by poměrný systém voleb do Poslanecké sněmovny, přiřazený (zřejmě pod vlivem československých ústavních tradic) k jejímu oprávnění vyslovovat důvěru vládě a definovaný ve své konkrétní podobě zákonodárcem ve volebním zákoně, měl reálně umožnit sestavení funkční a stabilní vlády.

2. Relativně širokou volnost zákonodárce při stanovení konkrétní podoby způsobu voleb do Poslanecké sněmovny potvrzuje i výlučnost jejich oprávnění při sestavování vlády. Jestliže Ústava zvolila pro volby do každé z komor Parlamentu různé systémy, lze za tímto řešením spatřovat úmysl ústavodárce propůjčit jim v podmínkách státu unitárního typu nezpochybnitelnou, vzájemně neodvozenou, ale současně se doplňující legitimitu. Právě na pozadí různých volebních systémů se mnohé kompetence Poslanecké sněmovny i Senátu vzájemně delimitují a vyvažují. Zatímco však vzájemné vyvažování je podle Ústavy imanentní např. legislativní činnosti, na níž se obě komory svorně účastní, vlastní není naopak vztahům zákonodárce sboru k vládě, kde se dostalo oprávnění toliko Poslanecké sněmovně. Hráz odlišné legitimacy druhé komory (většinového systému voleb) v této oblasti chybí.

Z takto podaných argumentů lze dovést relativní rozsáhlost prostoru, v němž zákonodárce může uskutečňovat své představy o konkrétní podobě volebního systému voleb do Poslanecké sněmovny, aniž by tím došlo k porušení delegující normy (čl. 18 odst. 1 Ústavy). I tento velkoryse delegovaný prostor k zákonným řešením

má ovšem své meze. Odůvodnění nálezu Ústavního soudu je v daném ohledu formulováno takto: ".novela volebního zákona. uvádí, pokud jde o poměrné zastoupení, do volebního procesu týkajícího se voleb do Poslanecké sněmovny spíše než prvky poměrného zastoupení prvky, představující ve svém souhrnu již jakýsi hybrid, s takovým hybridem však Ústava ČR nepočítá, neboť rozlišuje pouze poměrné zastoupení a většinový systém".

Právě citovaný závěr sdílím, pokud jde o jeho východisko (Ústava rozlišuje jen poměrné a většinové zastoupení), nikoli však, pokud jde o vývod, jenž byl z takového východiska učiněn (nepřípustnost "hybridu" ve světle čl. 18 Ústavy).

Myšlenka vzájemně se doplňujících, na sobě však nezávislých zdrojích legitimacy obou komor Parlamentu, vylučuje ústavní relevanci jakýchkoli "třetích cest" nebo "třetích volebních systémů". Jednota Parlamentu je naplněna pouze tehdy, pokud je Poslanecká sněmovna volena na základě systému poměrného zastoupení a Senát volen na základě systému většinového. Uvedenou ideu potvrzuje jednoznačné odmítnutí, jehož se dostalov průběhu 10. schůze ČNR dne 16. prosince 1992 návrhu poslance Řezáče. Ten navrhl, aby volby do Poslanecké sněmovny probíhaly podle zásady poměrného zastoupení, kdežto volby do Senátu "se mohou konat s použitím i jiné zásady". Svůj návrh považoval za výhodný proto, že by poskytl prostor k tomu, aby se volby do Senátu mohly případně konat "v kombinaci systému poměrného zastoupení a většinového systému, čili ve větším počtu verzí".

Proto je nutno interpretovat čl. 18 Ústavy s použitím argumentu *exclusi tertii*, jenž upírá jakoukoli ústavní relevanci "kombinovaným" systémům, tedy "hybridům". V důsledku toho může Ústavní soud sotva vyvodit svůj závěr o rozporu volebního zákona s Ústavou jen z toho, že jeho příslušné části kvalifikuje ústavně právně irelevantním pojmem "hybrid". Kromě toho, ve volební praxi existují čisté volební systémy poměrného zastoupení a většinové jen zřídka. Konkrétní systémy poměrného zastoupení obsahují zpravidla prvky, jež v něm působí integračně, tedy prvky "většinové". Hranici, která by delimitovala systém poměrného zastoupení s integrujícími prvky a systém "hybridní", nelze bez vyloučení libovůle v rozhodování vést.

Ústavní soud měl proto odůvodnit svůj závěr o rozporu s čl. 18 odst. 1 Ústavy teprve na základě prokázaného tvrzení, že citovaná novelizovaná ustanovení volebního zákona překročila meze systému poměrného zastoupení tak, že nový systém voleb do Poslanecké sněmovny již ve svém celku produkuje účinky systému většinového. Pro takto pojaté posouzení ústavnosti disponuje přitom odůvodnění nálezu Ústavního soudu paradoxně všemi potřebnými metodickými východisky vyjádřenými zejména v pasáži o sociální povaze pojmu "poměrného zastoupení": počítá se v něm s pouhou možností "aproximace ideálně typickému modelu" v politické praxi, tedy s pouhou možností "přivrácení" k modelu poměrného zastoupení. Ústavní soud taktéž jinde zdůrazňuje, že nemá ke svému závěru k dispozici žádný z prostředků exaktního měření a zkoumání typických pro přírodní vědy. Požadavek koherentnosti použité argumentace měl vést Ústavní soud k závěru, že novelizovaný volební zákon již opustil prostor delegovaný zákonodárci článkem 18 odst. 1 Ústavy ne proto, že by vtiskl život systému "hybridnímu", ale proto, že se již

"přivrátil" k modelu většinovému.

Ne tedy pouhé zmnožování a prohlubování integrujících prvků, jež rozměňují Ústavou uložený systém poměrného zastoupení, je důvodem k vyslovení rozporu novely volebního zákona s čl. 18 odst. 1 Ústavy, nýbrž až přivracení zákonem upraveného způsobu voleb do Poslanecké sněmovny k modelu většinovému.

Působení zákonných norem o volbách do Poslanecké sněmovny ve svém celku již přivracením k většinovému systému podle mého názoru je. Zavedl-li ústavodárce systém poměrného zastoupení, měl nepochybně na mysli koaliční vládnutí s běžnými problémy sestavování koaličních vlád. Nabízel-li naopak volební zákon po své novelizaci možnost sestavit nekoaliční, "jednobarevnou" většinovou vládu i v případech, kdy by vítězná strana získala jen něco více než 30 % hlasů (tedy i v případech, které nejsou v české volební praxi výjimečné), jde o zřejmý příklon k systému většinovému. Totéž ostatně platí i pro "přirozený" uzavírací práh. Požadoval-li ústavodárce systém poměrného zastoupení, nepochybně zamýšlel umožnit vstup do Poslanecké sněmovny všem politickým stranám, které překročí případný, zákonem výslovně stanovený, minimální procentuální práh. Zajisté nezamýšlel diskvalifikovat v průměru v každém volebním kraji voličské hlasy pro politické strany, které dosáhly takřka 15 %.

Zákonodárce tedy nepochybně mohl při realizaci svého legitimního cíle (schopnost sestavit stabilní, většinovou a funkční vládu) použít některé další prostředky (integrační stimuly), aniž by tím porušil čl. 18 odst. 1 Ústavy. Představitelné je to zejména u stanovení počtu volebních krajů.

Novela volebního zákona ve výše uvedených ustanoveních ovšem obsahuje prostředky ve svém souboru legitimnímu cíli již nepřiměřené. Společné působení těchto prostředků totiž vyvolalo odvrácení celého systému voleb do Poslanecké sněmovny od zásad poměrného zastoupení k zásadám většinového systému. Proto jsou příslušná ustanovení volebního zákona v rozporu s čl. 18 odst. 1 Ústavy.

V Brně dne 29. ledna 2001

Odlišné stanovisko

soudce JUDr. P. V. k nálezu Pl.ÚS 42/2000, ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů.

I.K výroku, kterým byl zamítnut návrh na zrušení části ust. § 49 (uzavírací klauzule pro koalici).

V nálezu I.ÚS 127/96 (ÚS ČR sv. 5,č. 41, str. 349 a násl.) Ústavní soud vymezil pojem koalice jako "různé stupně vztahů, od pouhé spolupráce mezi libovolnými stranami, přes užší či volnější propojení, až ke stupni spolupráce, který předchází sloučení takových stran". Současně konstatoval, že "utváření (volebních) koalic podléhá dohodě stran, která není nijak veřejněprávně regulována".

Z pohledu uvedených závěrů se mi jeví nález Ústavního soudu, konstatující sice možnost účelové konstrukce sčítací uzavírací

klauzule pro koalice, jakož i absenci její funkce, nikoli však její neústavnost, jako přinejmenším nepřesvědčivý. Existující monopol politických stran na účast ve volbách do Poslanecké sněmovny je sice v souladu s čl. 5 Ústavy, poněkud však neladí s čl. 22 Listiny. Již tento fakt by měl vést k zákonné úpravě podstatně korektnější, tedy k takové konstrukci uzavírací klauzule pro koalice, která by podporovala politickou pluralitu a měla i integrační efekt. Pokud pak bylo vůlí zákonodárce koalice vyloučit, měl tak učinit přímo.

Vyslovil-li tedy Ústavní soud v řadě svých nálezů, řečeno zjednodušeně, že zákonodárce si nemůže počínat libovolně, pak použitá sčítací metoda - tedy vlastně upozornění zákonodárce, že dvakrát pět je deset, třikrát pět je patnáct a čtyřikrát pět je dvacet, avšak další násobky jsou již nezajímavé (leč existovala-li by např. sedmikoalice, končil by přehled výsledků násobení zřejmě číslem 35), indikuje libovůli a účelovost natolik zřetelně, že zrušení tohoto ustanovení bylo namístě.

2.K výroku, kterým bylo zrušeno ustanovení § 85 věta třetí.

Můj nesouhlas se zrušením tohoto ustanovení se opírá o názor, že ve volebním zákoně je třeba ponechat určitá ustanovení, která budou garantovat vážnost volebních úmyslů subjektů, které do voleb vstupují. Zda to budou rozumné kauce či rozumná hranice pro finanční ohodnocení volebního úspěchu, je věcí úvahy zákonodárce, rozhodně by však neměla absentovat jakákoli podobná pojistka.

Kromě toho jsem považoval za vhodnější spojit návrh na zrušení tohoto ustanovení s návrhem na zrušení některých ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o politických stranách, v platném znění (konkrétně o jejich financování), neboť příspěvek státu za volební úspěch a jeho výše se v pravém světle (tedy zda podporuje volnou soutěž všech politických sil, či zda směřuje spíš k opaku) jeví teprve spolu s ostatními formami finanční účasti státu na činnosti politických stran (roční příspěvek, příspěvek za mandát).

V Brně dne 24.ledna 2001

Odlišné stanovisko

soudce JUDr. A. P. k ústavnosti § 49 odst. 1 písm. b), c), d)
volebního zákona.

Posuzovat ústavnost jednotlivých ustanovení volebního zákona je možné pouze v rámci celého jeho kontextu. Protože se jedná o zákon volební, vystupuje do popředí otázka suverenity lidu. Lid, jako ústavní zdroj a nositel moci vytváří m. j. systém hodnot a pokynů, institucí a procedur, jimiž se má stát řídit. V tomto směru nemůže být lid omezován a ani nemohou být určité skupiny vylučovány z práva podílet se na tvorbě těchto hodnot, jejichž určení se realizuje právě výkonem volebního práva.

Pod tímto úhlem je, podle mého názoru, ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d) volebního zákona neústavní.

Ústavní soud již v minulosti definoval předvolební koalice, když za pojem koalice označil "různé stupně vztahů od pouhé

spolupráce mezi libovolnými stranami, přes užší či volnější propojení až k stupni spolupráce, který předchází sloučení takových stran". Přitom "utváření volebních koalic podléhá dohodě stran, která není nijak veřejnoprávně regulována". Tím, že volební zákon zavedl sčítací klausuli, však důvod uzavírání předvolebních koalic bude značně oslaben, neboť pro strany, které mají reálnou šanci překročit uzavírací klausuli samostatně, by bylo velkým rizikem kandidovat v rámci koalice. To ve svých důsledcích může vést k oslabení integračního efektu nového volebního systému, a to v rozporu s deklarovaným cílem nového volebního systému.

Dále jsem přesvědčen o tom, že byl porušen princip rovnosti šancí v politické soutěži (čl. 22 Listiny a čl. 5 Ústavy). V kontext volebního procesu je totiž možno tuto rovnost chápat i v tom smyslu, že proti sobě nekandidují politické, nýbrž volební, strany, které by měly být z hlediska zákonné úpravy zcela rovny a není proto rozhodující, z kolika subjektů je příslušná volební strana (koalice) složena, nýbrž, že může postavit stejný počet kandidátů jako jiné volební strany a že s ní tedy musí být nakládáno rovným způsobem. S tímto pojetím rovnosti šancí je tzv. sčítací omezovací klausule ve zřejmém rozporu. Jestliže totiž zákonodárce umožnil kandidaturu volebních koalic, není možno jejich uzavírání fakticky negovat tím, že bude platit sčítací klausule. Dochází rovněž k porušení ústavně zaručené rovnosti subjektivního volebního práva. Z existence samotné sčítací uzavírací klausule vyplývá, že s velkou pravděpodobností ve volbách podle nového volebního zákona "propadne" podstatně větší procento voličských hlasů.

Je zřejmé, že zavedení uzavírací klausule je zcela účelový krok, namířený proti čtyřkoalici. Protože ČR se hlásí k principům právního státu, a to nejen ve formálním, nýbrž především materiálním smyslu, cílená a natolik zjevná účelovost volebního zákona není slučitelná s principy právního státu. Navíc zásah, směřovaný proti volebním koalicím, je zcela kontraproduktivní za situace, kdy zároveň je možno, aby na kandidátní listině jedné politické strany kandidovali kandidáti s uvedeným členstvím v jiné politické straně. Ponechání sčítací klausule s velkou pravděpodobností povede k tomu, že budou kandidovat nikoli výslovné, nýbrž tzv. skryté koalice (viz např. volby do NR na Slovensku v roce 1999), což ohrozí transparentnost celého volebního procesu a může v budoucnu vyvolávat značné komplikace v oblasti politického systému (viz vývoj v SDK na Slovensku).

Sčítací uzavírací klausule oslabuje i nutnou personifikaci a reprezentativnost voleb, tzn. větší důraz na osobnost kandidátů a jejich větší vazbu na voliče. Jinak řečeno, jestliže např. volební koalice, která v konkrétním volebním kraji osloví více než 50 % voličů a přesto neobdrží žádný mandát, protože nepřekročí vysokou umělou uzavírací klausuli platnou celostátně, nedá se o zamýšlené personifikaci a reprezentativnosti příliš hovořit.

Proto jsem přesvědčen o tom, že ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c) a d) volebního zákona mělo být jako neústavní rovněž zrušeno.

Odlišné stanovisko

K rozhodnutí pléna Ústavního soudu z 24. ledna 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, jímž bylo zrušeno ustanovení § 85 věty třetí zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 204/2000 Sb., které zní "Politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 2 procenta z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 30 Kč.", zaujímám podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odlišné stanovisko, jež odůvodňuji takto:

Privítal jsem rozhodnutí pléna o zrušení § 31 odst. 4 volebního zákona ukládajícího politickým stranám a hnutím nebo koalicím kandidujícím do Poslanecké sněmovny povinnost složit kauci, neboť v dřívějším řízení o návrhu skupiny poslanců na zrušení kaucí podle § 35 volebního zákona v původním znění jsem patřil k většině, nikoliv však kvalifikované a tudíž relevantní, která hlasovala za zrušení kaucí ve volbách do Poslanecké sněmovny a také jsem publikoval své odlišné stanovisko k zamítavému nálezu v této věci (nález pléna Ústavního soudu z 15.5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 3/96 vyhlášený pod č. 161/1996 Sb. a zveřejněný také ve svazku 5 Sbírký rozhodnutí Ústavního soudu na str. 315 a násl.).

Podle mého názoru, který je podpořen právě zrušením volebních kaucí, není ustanovení § 85 věty třetí volebního zákona v rozporu ani s Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod, ani s mezinárodními smlouvami o lidských právech, neboť účelem stanovení minimální hranice 2 % odevzdaných platných hlasů jako podmínky pro výplatu příspěvku na úhradu volebních nákladů je zejména zajistit vážnost, poctivost a racionalitu úmyslů politických subjektů. Důsledkem této právní úpravy není přímé ovlivňování a omezování rovnosti příležitostí politických stran a hnutí nebo koalic, protože státní příspěvek a jeho výše vycházejí až z výsledků voleb, na rozdíl od kaucí, které mohou být někdy obtížně překonatelnou překážkou při samotném vstupu na politickou scénu a jsou s to umrtvovat svobodnou politickou soutěž ve státě a omezovat počet a rozmanitost jejich účastníků. Stanovení minimálního limitu pro výplatu státního příspěvku na úhradu volebních nákladů (původně tři, později dvě procenta) a vyčíslení hodnoty hlasu jednoho voliče v penězích k tomuto účelu (zpočátku 90, poté 30 Kč), které považuji za účelné a ještě rozumné a přiměřené, sice může vést k určité diferenciaci a eliminaci, domnívám se však, že nevyvolávají nepřípustnou diskriminaci.

Z uvedených důvodů, i když za poněkud jiné situace, jsem hlasoval proti rozhodnutí, kterým dostatečná většina pléna Ústavního soudu na návrh politické strany Demokratická unie nálezem z 13.10.1999 sp. zn. Pl.ÚS 30/98 vyhlášeným pod č. 243/1999 Sb. a zveřejněným rovněž ve svazku 16 Sbírký rozhodnutí Ústavního soudu na str. 27 a násl. zrušila tuto část § 85 druhé věty volebního zákona v původním znění: " ,která ve volbách získala nejméně tři procenta z celkového počtu platných hlasů,".

Mám za to, že zákonodárce se ani v původním ani v novelizovaném volebním zákoně v tomto směru nedopustil vybočení z ústavních mezí, jež by vyžadovalo zásah Ústavního soudu.

Po mém soudu měl být návrh skupiny senátorů na zrušení § 85 věty třetí volebního zákona zamítnut.

V Brně dne 24. ledna 2001

Odlišné stanovisko

soudce JUDr. V. Š. ve věci návrhu prezidenta České republiky a skupiny senátorů Parlamentu České republiky na zrušení v záhlaví nálezu označených ustanovení volebního zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (Pl. ÚS 42/2000), jímž jsem vyjádřil nesouhlas s většinovým právním názorem, dle něhož - pokud jde o ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d), a odst. 3 písm. b), c), d) - tato ustanovení zákona "lze stěží považovat za protiústavní", je zdůvodněno následující úvahou:

Ústavou České republiky je za zdroj veškeré moci ve státě prohlášen lid (čl. 2 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.); jakkoli takto stanovený základ ústavní konstrukce představuje ve svém pojmu i obsahu faktor natolik neurčitý a mnohoznačný, že pro jeho (praktickou) aplikaci je nezbytný výklad opírající se racione constituionis o odvozené předpoklady, suverenitu lidu nelze chápat jen jako poměrně úzký konstrukt ústavně odvozený toliko z části politického spektra tím užšího, čím větší jsou omezení, jimiž je přístup k získání mandátu ztížen. I když naznačená omezení, jsou-li stanovena ústavně přiměřenou mírou, jeví se pro utváření státní moci a pro její výkon jako rozumná, neznamená to, že by menšinová vůle ve vztahu k vůli lidu jako ústavního suveréna byla prosta všech ústavních atributů, a to již proto, že politika a politické strany, jako její tvůrci a nositelé, nejsou pro společnost primárním faktorem; naopak je to společnost, která jako ústavní suverén politické strany (jejich příslušníky) ve svém zájmu k utváření státní moci a k jejímu výkonu povolává a sama se jí ze své vůle podrobuje, vždy ovšem za předpokladu, že (volbami) vytvořené relevantní většiny povolané k výkonu státní moci za pomoci v demokratické společnosti obvyklých pravidel na sebe atrahují jen tolik moci, kolik jim ústavně náleží, a že ve svém rozhodování dbají ochrany menšin (čl. 6 al. 2 úst. zák. č. 1/1993 Sb.).

S přihlédnutím k ústavním zásadám takto rozvedeným jsem přesvědčen o tom, že volební zákon jako procesní nástroj k jejich realizaci nesmí vybočit z jimi daných hranic ať již co do respektu k volební formulaci nebo co do stanovení podmínek, za nichž politické strany mandát k ustavení státní moci získávají; zákon sestavování koalic *expressis verbis* připouští, což chápu jako ústavně souladný výraz společenské solidarity a ohledu silnějších politických stran ke slabším partnerům. Tím je splněn nejen účel, jehož se dotýká většinové rozhodnutí pléna Ústavního soudu, ale současně je tím dotvářen ústavní základ volebních pravidel, u nichž "případná účelovost zákonodárcova záměru" je již z povahy věci vyloučena a stanovení posuzované uzavírací klauzule pro koalice (20 %) je tak nejen projevem ústavně nepřipustné účelovosti, ale - za daných podmínek - je již zřetelným výrazem zákonodárcovy libovůle.

Na těchto závěrech nemohou, podle mého přesvědčení, nic změnit

ani v odůvodnění nálezu označené odkazy na volební úpravy v jiných státech; spor totiž není o to, zda koalice (zákonem) připustit, ale - jsou-li připuštěny - jaké jim vytvořit (ústavně souladné) podmínky, aby jejich účast na volné soutěži o získání mandátů na jejich rozdělení měla vůbec smysl a mohla tak plnit Ústavou předpokládaný účel ozřejmující (demokratický) charakter státu.

Jsem přesvědčen o tom, že těmto postulátům ustanovení § 49, v částech označených ve výroku nálezu Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, nevyhovují, a proto jako ústavně nesouladná měla být zrušena.

V Brně dne 6. 2. 2001