

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a ze soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaje), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky**, za kterou jedná senátor Petr Holeček, právně zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, Pyšely, na zrušení § 26 věty druhé, § 48 až 51 a přílohy č. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení, a **vlády České republiky**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

I. Ustanovení § 48, § 49 odst. 1 písm. b) až d), odst. 3 písm. b) až d) a odst. 4, § 50 odst. 1 až 3 a § 51 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 uplynutím dne vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení a znění návrhem napadených ustanovení

1. Skupina senátorek a senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen „navrhovatelka“) navrhuje, aby Ústavní soud v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „ZVP“, popř. tam, kde není u čísla ustanovení uveden zákon, jde o ZVP) zrušil jeho v záhlaví uvedená ustanovení spolu s přílohou č. 2 k tomuto zákonu.

2. Napadená ustanovení ZVP znějí (napadená část je vyznačena):

„§ 26

Volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásady poměrného zastoupení ve volebních krajích na území České republiky. Volebními krají jsou vyšší územní samosprávné celky vymezené zvláštním právním předpisem.^{8a)}

Znění poznámky pod čarou č. 8a v § 26: „Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.

§ 48

(1) Na základě výsledků hlasování převzatých z volebních okrsků a zvláštních volebních okrsků u pověřených obecních úřadů podle § 43 zjistí Český statistický úřad celkový počet platných hlasů, které byly ve všech volebních krajích odevzdány pro všechny politické strany, politická hnutí a koalice, a vydělí ho počtem poslanců. Číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky je republikovým mandátovým číslem.

(2) Republikovým mandátovým číslem dělí celkový počet platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji. Celé číslo takto vypočtené je počtem mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům.

(3) Nebyly-li takto rozděleny všechny mandáty, případnou zbylé mandáty postupně volebním krajům, které vykazují největší zbytek dělení. Při rovnosti zbytků rozhoduje los.

§ 49

(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,

a) které politické strany nebo politická hnutí získaly méně než 5 procent,

b) které koalice, složené ze 2 politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 10 procent,

c) které koalice, složené ze 3 politických stran, popřípadě politických hnutí získaly méně než 15 procent,

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

(2) Při dalším zjišťování volebních výsledků a přidělování mandátů se již k těmto politickým stranám, politickým hnutím a koalicím a hlasům pro ně odevzdaným nepřihlíží.

(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 politická hnutí, sníží

a) u politických stran nebo politických hnutí hranici 5 procent na hranici 4 procent,

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

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

d) u koalice podle odstavce 1 písm. d) hranici 20 procent na hranici 10 procent. Nebude-li ani poté dosaženo postupu do skrutinia podle tohoto odstavce, sníží Český statistický úřad hranici o další procento.

(4) Mandáty politickým stranám, politickým hnutím a koalicím, které postoupily do skrutinia, se rozdělují v rámci volebních krajů.

§ 50

(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; 2; 3 a dále vždy číslem o 1 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 2 desetinná místa se zaokrouhlením nahoru.

(2) Všechny podíly vypočtené podle odstavce 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.

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

(4) V rámci jednotlivých politických stran, politických hnutí a koalic obdrží mandáty straně přikázané kandidáti podle pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku.

(5) Jestliže však některý z kandidátů získal takový počet přednostních hlasů, který činí nejméně 5 procent z celkového počtu platných hlasů odevzdaných pro tuto politickou stranu, politické hnutí nebo koalici v rámci volebního kraje, připadne mandát přednostně tomuto kandidátovi.

(6) V případě, že více kandidátů splnilo podmínku podle odstavce 5 a politická strana, politické hnutí nebo koalice získala více mandátů, případnou mandáty přednostně kandidátům, kteří splnili podmínku podle odstavce 5, a to postupně v pořadí podle nejvyššího počtu získaných přednostních hlasů; v případě rovnosti počtu přednostních hlasů je rozhodující pořadí kandidáta na hlasovacím lístku. Kandidátům, kteří nesplnili podmínku podle odstavce 5, případnou mandáty v pořadí, jak jsou uvedeni na hlasovacím lístku.

(7) Nezvolení kandidáti politických stran, politických hnutí a koalic, které v rámci volebního kraje získaly alespoň 1 mandát, se stávají náhradníky. Pro stanovení pořadí náhradníků v rámci těchto politických stran, politických hnutí a koalic se postupuje obdobně podle odstavců 4 až 6.

§ 51

Pokud zjištěný celkový počet platných hlasů nebo počet platných hlasů ve volebním kraji pro politické strany, politická hnutí nebo koalice, postupující do skrutinia, neumožní provést

a) početní operaci podle § 48 odst. 2, zvětší Český statistický úřad republikové mandátové číslo vypočtené podle § 48 odst. 1 o jednu,

b) rozdělení mandátů podle § 48 odst. 3, odečte Český statistický úřad přebývající mandáty postupně volebním krajům, které vykazují nejmenší zbytky dělení, při rovnosti zbytků rozhodne los; pokud by nebylo rozdělení stanoveného počtu mandátů dosaženo ani tak, zbylé mandáty přidělí opakováním postupu podle § 48 odst. 3, nebo přebývající mandáty odebere opakováním postupu podle tohoto písmene.“

3. Rovněž ke zrušení navržená příloha č. 2 k ZVP navazuje na napadené ustanovení jeho § 26 věty druhé a obsahuje:

- a) označení volebních krajů čísly 1 až 14,
- b) jejich výčet v pořadí podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb. (dále jen „ústavní zákon č. 347/1997 Sb.“),
- c) uvedení jejich sídel,
- d) stanovení maximálního počtu kandidátů na kandidátní listině pro příslušný volební kraj.

4. Napadené ustanovení věty druhé § 26 bylo do ZVP vloženo zákonem č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb.

5. Napadené znění § 48 bylo do ZVP vloženo zákonem č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., 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. Následně byl jeho odstavec čtvrtý zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.).

6. Napadený § 49 byl do ZVP vložen zákonem č. 204/2000 Sb. V tomto znění napadené ustanovení platí beze změny.

7. Napadený § 50 byl do ZVP vložen zákonem č. 204/2000 Sb. Následně byl změněn zákonem č. 37/2002 Sb. (nové znění odstavců 1 až 3) a zákonem č. 480/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (v odstavci 5 bylo vloženo číslo „5“ místo čísla „7“).

8. Napadený § 51 byl do ZVP vložen zákonem č. 204/2000 Sb. V tomto znění platí napadené ustanovení beze změny.

9. Příloha č. 2 k ZVP byla do tohoto zákona vložena zákonem č. 37/2002 Sb. V tomto znění platí beze změny.

II.

Argumentace navrhovatelky

10. Argumentace navrhovatelky směřuje proti dvěma základním složkám volebního systému do Poslanecké sněmovny. Nejdříve se obsáhle vymezuje vůči volební formuli zakotvené v § 50 odst. 1 až 3 ZVP (tzv. D'Hondtova formule) a proti jejímu uplatnění za pomoci rozdělení České republiky do čtrnácti volebních krajů o různé velikosti. Následně napadá ústavnost jednotlivých uzavíracích klauzulí zakotvených v § 49 odst. 1 písm. a) až d) pro v koalici kandidující politické strany a politická hnutí (dále též jen „politické strany“). Vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud se v minulosti již zabýval řadou argumentů, které nyní navrhovatelka předestírá na podporu svého návrhu, navrhovatelka se nejdříve zaměřila na splnění podmínky přípustnosti obou částí své argumentace [viz sub II. a)] a následně předestřela své námitky k meritu věci, tedy k neústavnosti napadených ustanovení ZVP v obou jejich částech [viz sub II. b) a c)].

II. a)

Odůvodnění přípustnosti návrhu

11. Navrhovatelka zdůrazňuje, že první část návrhu je přípustná, neboť současný volební systém nebyl předmětem abstraktní kontroly ústavnosti. Poukazuje pouze na to, že v usnesení ze dne 17. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 57/06 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>) byla posuzována pouze určitá část současného volebního systému. Navrhovatelka připomíná, že uvedené usnesení vydal navíc pouze tříčlenný senát, a nikoliv plénium Ústavního soudu, přičemž důvodem pro odmítnutí bylo zejména to, že v tehdejší věci nebylo navrženo zrušení klíčového ustanovení § 26 ZVP. Nález ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10 (N 56/60 SbNU 693) se pak týkal pouze podmínek pro rovnost hlasů v komunálních volbách v Praze.

12. V druhé části navrhovatelka požaduje, stručně řečeno, zrušení tzv. načítacího kvora pro koalice. Co se týče nálezu ze dne 2. 4. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (N 37/7 SbNU 251; 88/1997 Sb.), šlo o posuzování tehdy platné právní úpravy, nikoli současného právního stavu. Nicméně navrhovatelka v této souvislosti uznává, že podstatná část argumentace tohoto nálezu je přílehlavá i v této věci, týká-li se ústavnosti uzavírací klauzule samotné, jejíž integrační funkcionalitu v politickém systému uznává. Ostatní rozhodnutí Ústavního soudu týkající se současného volebního systému byla vydána v řízeních o ústavních stížnostech, které byly všechny odmítnuty formou usnesení. Ústavní soud tedy o dané části doposud nerozhodoval nálezem, a podle navrhovatelky je tak návrh přípustný.

13. Ani ve druhé části své argumentace směřující proti tzv. načítací klauzuli nepovažuje navrhovatelka návrh za opakovaný, a tedy nepřipustný podle § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Tato část ZVP byla předmětem přezkumu Ústavním soudem v nálezu ze dne 24. 1. 2001

sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, přičemž s argumentací prezidenta republiky o neústavnosti této části se Ústavní soud neztotožnil. Přesto však navrhovatelka považuje svůj návrh za přípustný, neboť obsahuje novou argumentační linii, spočívající ve vyhodnocení praktických zkušeností s působením napadených ustanovení v politickém systému. Tuto argumentaci logicky návrh prezidenta republiky z roku 2000 obsahovat nemohl, a Ústavní soud tedy tyto reálné dopady nezhodnotil. Teprve jejich vyhodnocení s časovým odstupem jednoznačně svědčí o neústavnosti napadené úpravy. S ohledem na to jsou podle navrhovatelky splněny podmínky pro to, aby mohly být závěry dřívějšího plenárního nálezu překonány. Od přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 uplynula již významně dlouhá doba, během níž se ústavněprávní deficity napadené úpravy jen prohloubily, což lze nyní empiricky dokázat. Podle navrhovatelky je nutnou úlohou Ústavního soudu po určitém čase přezkoumat konformitu volebního systému v návaznosti na praktické zkušenosti s jeho fungováním. Část dříve vydaných názorů se může pod prizmatem času ukázat jako nepřiléhavá. Odpovědi na otázky ústavnosti napadených ustanovení nelze podle navrhovatelky chápat jako setrvalou danost, ale jak uvádí dokonce sám citovaný nálezn, „*nutno jej chápat a vykládat ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílcích plynulého kontinua*“. Měl-li by být návrh označen za nepřípustný, jednalo by se podle navrhovatelky o omezení případného aktuálního většinového názoru v plénu Ústavního soudu. A to zvláště s přihlédnutím k tomu, že čtyři soudci uplatnili tzv. odlišné stanovisko k zamítnutí návrhu na zrušení napadených ustanovení již v roce 2001. Z uvedených důvodů je tak podle navrhovatelky plénum oprávněno věcně přezkoumat i tuto část jejího návrhu, jež brojí proti úpravě, která má na politickou soutěž srovnatelně významný dopad jako úprava napadená první částí návrhu.

II. b)

Neústavnost rozdělení volebního území ve spojení s použitím tzv. D'Hondtovy volební formule

14. Neústavnost rozdělení České republiky do 14 volebních krajů a současného uplatnění tzv. D'Hondtovy volební formule, jak vyplývají z napadených ustanovení, spatřuje navrhovatelka především v porušení principu rovného volebního práva, resp. rovnosti hlasů a zásady poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), jak přesvědčivě dokazují výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v letech 2006 a 2017. Popření uvedené zásady je patrné zejména v případě subjektů, které mají v celé zemi v zásadě stejnou regionální podporu okolo tzv. uzavírací klauzule. V menších volebních krajích jsou pak tyto subjekty diskriminovány a celý systém se v těchto krajích projevuje nahodile, prakticky nepředvídatelně a o (ne) přidělení mandátů rozhoduje nepříliš početná skupina voličů. V případě Karlovarského kraje a Libereckého kraje není podle navrhovatelky matematicky možné, aby uvedené subjekty dosáhly na mandát. Toto disproporční rozdělování mandátů, znevýhodňující menší politické strany, je pak podle navrhovatelky právě důsledkem vzájemného působení tzv. D'Hondtovy formule a různé velikých volebních krajů. Již samotná D'Hondtova formule podle navrhovatelky prospívá větším politickým stranám, avšak teprve v souhrnu s výrazně odlišně velkými volebními kraji dochází k vytvoření systému zcela nerovnoměrného přidělování mandátů, který je rozporný se zásadami poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy. Jednoduše řečeno, takový systém napomáhá tomu, že vůle voličů se náležitě nepromítá do složení Poslanecké sněmovny. Zde se navrhovatelka odvolává na stále aktuální závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 k poměru mezi odevzdanými hlasy a jejich „přetavením“

na srovnatelné počty mandátů, což není při platné právní úpravě splněno. Odevzdané hlasy voličů volebních stran, které překročily tzv. uzavírací klauzuli, mají natolik významně odlišnou hodnotu, že to činí zákonnou úpravu neústavní. Zároveň jsou systémově diskriminováni voliči menších volebních krajů, v nichž dochází k významnému nárůstu tzv. přirozeného prahu pro získání mandátu. Pro ústavně konformní zachování současného rozdělení země na volební kraje by musel být volební systém obohacen o prvky, které by uvedené nedostatky kompenzovaly. Neústavnost úpravy tak navrhovatelka nedovozuje z žádného jednotlivého prvku volebního systému, ale z jejich kumulace.

15. Uvedená neústavnost není zřejmá například u tzv. krajských voleb, neboť v nich je přerozdělován významně větší počet mandátů v rámci jednoho volebního obvodu. Rozdělením podle krajů lze třídit volební kraje do tří různých skupin, a sice čtyři největší kraje (22 až 26 mandátů), šest středních krajů (11 až 13 mandátů) a čtyři nejmenší kraje (10 a méně mandátů). Z toho pak vyplývá, že menší strany s celorepublikovou podporou zhruba 5 % voličů (naplňující tedy požadavek integračního faktoru voleb podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96) získají 4 mandáty, ačkoliv podle zásad poměrného zastoupení by měly získat 10 mandátů. Celý systém je navíc v důsledku toho značně nepředvídatelný, což podle navrhovatelky odporuje principům demokratického právního státu. Přerozdělování mandátů totiž neodpovídá celostátním výsledkům jednotlivých politických stran. Taková volební soutěž fakticky nutí její účastníky, aby vyzývali své voliče ke „kočování“ se svým hlasem k nápravě těchto vad systému.

16. Tyto vady se tak projeví zejména ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 a 2017. Ve volbách v roce 2017 potřebovaly některé strany 2,3krát více hlasů na získání jednoho mandátu než vítěz voleb (ANO 2011), který by v proporcionalním systému získal o 15 mandátů méně (63 místo 78). Rozdílně by se pak rozdělilo celkem 16 mandátů, což je 8 % z jejich celkového počtu. Obdobné závěry lze dovodit i u voleb v roce 2006, čímž se uvedené výhrady vůči volebnímu systému empiricky potvrzují na příkladu srovnání volebního zisku Strany zelených a KDU-ČSL. Že je tento systém „na samotné hraně ústavnosti“, charakterizoval i Nejvyšší správní soud např. v usnesení ze dne 29. 6. 2006 č. j. Vol 50/2006-53.

17. Z uvedeného je podle navrhovatelky zřejmé, že volební systém nespĺňuje požadavek poměrnosti v celé republice, který vyplývá z čl. 18 odst. 1 Ústavy. Tento požadavek vyplývá i z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Nový volební zákon (sc. jeho změna) byl pak přijat v rozporu s jeho závěry, neboť splňuje pouze požadavek poměrnosti v rámci jednotlivých krajů, nikoliv v rámci celé země. Závěry uvedeného nálezu považuje navrhovatelka za závazné, a tudíž změnitelné pouze kvalifikovanou většinou pléna Ústavního soudu.

18. Dále navrhovatelka poukazuje na matematický model, který přiložila k návrhu. Z něj vyplývá, že při nerovnoměrné voličské podpoře je možné, aby politická strana získala 5,19 % hlasů, a přitom nedostala ani jediný mandát, zatímco jiná strana, která získá těsně nad 5 % hlasů, dostane 12 mandátů. To podle navrhovatelky jednoznačně dokládá, že systém nespĺňuje požadavky ústavního pořádku. Systém kvůli této nepředvídatelnosti přitom může fungovat i proti vítězi voleb. Podle navrhovatelky neexistuje ústavně akceptovatelný důvod, pro který by měl počet získaných mandátů záviset na územním rozložení voličské podpory [např. při srovnání volebního výsledku a zisku mandátů v případě České pirátské strany a České strany sociálně demokratické (ČSSD) ve volbách v roce 2017] a mělo by navíc docházet ke zvýhodňování stran s nerovnoměrnou

podporou. Za takové situace se rozdělení mandátů stává podle navrhovatelky zjevnou loterií, postrádající prvek racionality a předvídatelnosti. Porušuje tak legitimní očekávání, že větší počet získaných hlasů se projeví ve větším počtu získaných mandátů. Situaci, kdy větší počet získaných hlasů může vést k nižšímu počtu získaných mandátů, nelze rozumně zdůvodnit. To dále demonstruje na volebním zisku politického hnutí STAN, které v pěti volebních krajích získalo za 149 458 hlasů 6 mandátů (přičemž stačilo několik set hlasů, aby to byly jen čtyři mandáty) a ve zbývajících devíti krajích žádný, ačkoli tam mělo volební zisk 112 699 hlasů.

19. Z výše uvedených dat podle navrhovatelky vyplývá, že se český volební systém natolik vzdálil poměrnému zastoupení, že je třeba jej označit za nerozumný, nepřehledný a za rozporný s ústavním pořádkem. Uvedený systém dokonce odrazuje voliče od účasti na hlasování, neboť je nepřímou nutí za hlasováním cestovat, nemá-li jejich hlas pozbyt velké části své váhy. Hájit uvedené nastavení nelze ani tvrzenou nutností integrace politického systému. Například v roce 2006 takto chybně nastavený systém přinesl spíše dezintegrační výsledek.

20. Vedle zásad poměrného zastoupení porušuje pak volební systém právo občanů na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V důsledku toho jde rovněž o zásah do aktivního i pasivního volebního práva. Stejně tak dochází k narušení principu volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a porušení principu ochrany menšin podle čl. 6 Ústavy. Napadenými zákony je fakticky Ústava měněna. Podle navrhovatelky může jít rovněž o porušení zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Podmínky se sice zdají být formálně rovné, v praxi však vedou ke značné nerovnosti, jak ukazují poslední volby do Poslanecké sněmovny. Ačkoliv se některým menším stranám podařilo získat mandáty, šlo o výjimky odůvodněné jejich stabilně velkou podporou v některých menších krajích. Navrhovatelka poukazuje na zkušenosti jednoho z úspěšných kandidátů hnutí STAROSTOVÉ a NEZÁVISLÍ (STAN), který při hovorech s občany opakovaně zaznamenal obavy z tzv. propadnutí hlasu, a to dokonce pro hejtmana menšího kraje. Navrhovatelka pokládá za nezbytné, aby Ústavní soud vyslechl čelní kandidáty menších politických stran z menších krajů kvůli seznámení se s těmito zkušenostmi. Navrhovatelka v tomto směru uzavírá, že považuje zásah Ústavního soudu za vhodnější cestu k řešení dané situace než využití prostředků v rámci volebního soudnictví a následně individuálních ústavních stížností, jež by ve svém důsledku mohly zbytečně vést ke zneplatnění volebních výsledků.

II. c)

Neústavnost tzv. načítacího kvora pro koalice

21. U tzv. načítacího kvora pro koalice upozorňuje navrhovatelka na to, že pochybnosti ohledně jeho ústavnosti vyjádřil Ústavní soud již v roce 2001, ačkoliv v té době vyhodnotil uvedenou úpravu jako ústavně konformní. Jeho právní závěry jsou však podle navrhovatelky vyvráceny působením tohoto institutu v minulých volbách. Jeho existence vystupňovala tlak na rozpad dvou koalic, které byly utvořeny, ale nakonec společně nekandidovaly. V obou případech byl tlak uvedeného institutu dán jako důvod pro rozpad koalice. Navrhovatelka se ztotožňuje s tzv. disentním stanoviskem k uvedenému nálezu, podle něhož nejsou důvody takovéto úpravy zřejmé, a není tak opodstatněné jejich další působení na politický a volební systém. Následující volby nepotvrdily ani v uvedeném

nálezu zdůrazňovanou integrační funkci takovýchto institutů, když ve volbách v roce 2013 vstoupilo do Poslanecké sněmovny 7 politických stran a v roce 2017 dokonce 9 politických stran. V takové situaci je namístě, aby Ústavní soud své starší závěry přehodnotil. Uvedený institut nenaplnuje žádný zamýšlený cíl. Nadto navrhovatelka upozorňuje, že do zákonné úpravy se dostal v závěru legislativního procesu, a to značně nestandardní cestou. Popsaná úprava tak podle navrhovatelky nepřipustně zasahuje volnou soutěž politických stran v rozporu s čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 20, 21 a 22 Listiny. Dále navrhovatelka poukazuje na to, že podobnou právní úpravu má z evropských zemí pouze Maďarská republika, jejíž volební systém je však předmětem kritiky ze strany tzv. Benátské komise, a v případě koalice dvou subjektů ještě Rumunská republika, kde je rovněž tato úprava předmětem kritiky. Dával-li Ústavní soud v minulosti implicitně najevo, že účastníky politické soutěže mají být primárně politické strany, a nikoliv tedy jejich koalice, ukázal se být tento závěr výrazně škodlivý.

22. Současně navrhovatelka požádala, aby Ústavní její návrh přednostně projednal. Napadená ustanovení považuje za klíčovou součást politického systému České republiky, a potvrdí-li se jejich neústavnost, je nezbytné, aby současný Parlament měl dostatek času pro nalezení nové, ústavně konformní právní úpravy příštích voleb. Obdobně urychleně postupoval Ústavní soud ve volebních věcech i v minulosti. Spolu s přednostním vyřízením návrhu by měl podle navrhovatelky rovněž Ústavní soud dát zákonodárci poměrně přesnou instrukci, jak postupovat v zájmu dodržení všech ústavních kautel. Uvedená rizika jsou podle jejího tvrzení ještě větší v případě rizika předčasných voleb. Zde proto uvádí, že v takovém případě by prezident republiky neměl být oprávněn rozpustit první komoru do doby, než zákonodárce upraví volební systém podle nálezu Ústavního soudu. Proto též nenavrhuje Ústavnímu soudu konkrétní datum zrušení dotčených ustanovení ZVP a nechává tak tuto otázku plně na posouzení plénu Ústavního soudu a citlivém zvážení případných variant derogačního nálezu.

III.

Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

23. Poté, co byla vyřešena otázka přípustnosti návrhu (viz k tomu dále sub 38 a 39), soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu ve spojení s jeho § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zaslal návrh k vyjádření účastníkům řízení. Dále se podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu obrátil na vládu a veřejnou ochránkyni práv s dotazem, zda využijí svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci.

24. Za Poslaneckou sněmovnu se vyjádřil její předseda Mgr. Radek Vondráček, který se ve svém vyjádření omezil na pouhý popis legislativního procesu přijetí napadených ustanovení. Závěrem konstatoval, že příslušné zákony byly přijaty ústavně předepsaným způsobem, podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny.

25. Za Senát se vyjádřil jeho tehdejší předseda Milan Štěch, který rovněž nejprve popsal legislativní proces, ve kterém se odrazila i snaha reagovat na výtky předchozí judikatury Ústavního soudu. Následně se s ohledem na jejich legislativní historii vyjádřil k jednotlivým ustanovením. Ustanovení § 26 věty první ZVP představuje základní charakteristiku volebního systému do Poslanecké sněmovny, který je v souladu

s ústavním pořádkem charakterizován jako proporcionální. Uvedená formulace je součástí zákona od roku 1995. Úprava v § 48 využívá mechanismus republikového mandátového čísla. V materiálně identické podobě je tento mechanismus distribuce mandátů součástí zákona od roku 1995. Současná znění ustanovení § 49 a 51 byla do zákona přidána v rámci tzv. velké volební novely. Podoba § 50 byla přijata jako reakce na tzv. velký volební nález. Jeho závěry představují podle vyjádření hlavní limity, podle nichž je současný systém nastaven. Rozprava k této úpravě byla neutrální a nebyly v ní prezentovány ústavněprávní argumenty. Pouze dva senátoři se negativně vyjádřili k úpravě tzv. aditivní klauzule.

26. Veřejná ochránkyně práv přípisem ze dne 24. 4. 2018 informovala Ústavní soud o tom, že nevyužije práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice.

27. Vláda se rozhodla využít svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice a vyjádřením se k návrhu pověřila tehdejšího ministra spravedlnosti JUDr. Roberta Pelikána, Ph.D. Ve svém vyjádření vláda uvádí, že důvodem jejího vstupu do řízení je jednak setrvalá judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, ale rovněž potřeba upozornit na riziko vyplývající z unáhleného zrušení částí zákona bez politické shody nad alternativní úpravou. Argumentaci ohledně relevance delšího působení právní úpravy považuje vláda za lichou, neboť argumentačně není návrh podložen v zásadě ničím, co by nezaznělo v předchozích řízeních před Ústavním soudem. Jde zejména o výše zmíněné nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/96, Pl. ÚS 42/2000, Pl. ÚS 52/10 a usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06, jakož i usnesení ze dne 12. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 76/06, ze dne 14. 5. 2008 sp. zn. II. ÚS 582/06, ze dne 13. 9. 2007 sp. zn. III. ÚS 663/06, ze dne 19. 8. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 2/14 a z poslední doby usnesení ze dne 17. 4. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 42/17, kde Ústavní soud sám konstatoval, že se ústavní konformitou napadených rozhodnutí již v minulosti zabýval. Navrhovatelka opomíjí, že podle stejného modelu se konaly volby v letech 2002, 2010 a 2013, na nichž však žádné ústavní deficity volebního výsledku nedokládá. S námitkou nahodilosti a nepředvídatelnosti volebního systému se Ústavní soud již vypořádal v bodě 23 usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06. Volební kraje jsou stanoveny pevně a jediná nepředvídatelnost tedy panuje v oblasti účasti voličů. Ústavní konformitu tohoto systému potvrdil Ústavní soud rovněž v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/14. V něm se rovněž Ústavní soud vyslovil k existenci tzv. přirozených prahů. Zvláště se Ústavní soud zabýval i ústavní konformitou propojení D'Hondtovy volební formule s rozdělením volebního území do 14 krajů v současném volebním systému (usnesení sp. zn. II. ÚS 582/06 a jemu předcházející usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006 č. j. Vol 50/2006-53). Možnou spravedlností a přiměřeností volebního systému se Ústavní soud zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10. K tvrzenému porušení anglosaské zásady „one vote, one value“ se Ústavní soud vyslovil v nálezu ze dne 19. 5. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 14/14 (N 98/77 SbNU 429; 176/2015 Sb.). Podle vlády je namíste se od těchto názorů neodchylovat a podaný návrh zamítnout.

28. Ani u tzv. aditivní klauzule praktické zkušenosti nepotvrzují neústavnost tohoto institutu. V roce 2002 získala koalice dvou uskupení přes 10 % hlasů, a v Poslanecké sněmovně tak mandáty získala. Namítané „rozpuštění“ koalice subjektů KDU-ČSL a STAN v roce 2017 bylo nepochybně způsobeno rovněž dalšími faktory než strachem z nepřekročení hranice 10 % (předvolební průzkumy jejímu překročení nasvědčovaly). Nevyužívání tohoto institutu nutně neznamená jeho neústavnost. Přítomnost devíti politických stran v Poslanecké sněmovně je pak důkazem toho, že volná soutěž

politických stran není narušena. Jde o předvídaný projev postupného vývoje volebního systému. Podle názoru vlády nenastala ani v této části situace, která by odůvodňovala změnu právního názoru Ústavního soudu.

29. Závěrem vyjádření vláda vyjadřuje obavy z derogace napadených ustanovení bez existence náhradní pozitivní úpravy s širokou politickou podporou. Dosažení široké politické shody (napříč komorami Parlamentu) není jednoduchým cílem, neboť každý subjekt se snaží do úpravy vtělit jemu vyhovující prvky. Každé volby přinášejí nový úhel pohledu, a je tedy třeba se vyvarovat ukvapených rozhodnutí. Předmětná úprava musí přitom být jasná nejpozději s vyhlášením voleb. Pouhým zrušením napadených ustanovení by tak byly ohroženy samotný průběh a organizace voleb. Vláda proto již Poslanecké sněmovně předložila novelu volebních zákonů. Ačkoliv tedy současný volební systém není dokonalý, funguje (v souladu s ústavním pořádkem) již 17 let, a nelze tedy dovozovat jeho neústavnost. Určité prvky, které buď zvýhodňují větší, či menší politické subjekty, jsou nastaveny podle politické dohody a jejich změny by měly být možné jen na základě širokého konsensu obou komor Parlamentu. S ohledem na výše uvedené vláda navrhl, aby Ústavní soud návrh zamítl.

IV.

Replika navrhovatelky

30. Soudce zpravodaj zaslal navrhovatelce výše uvedená vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení na vědomí a k případné replice.

31. Navrhovatelka této možnosti využila a ve své replice polemizuje s argumentem vlády, že vytýkané ústavní deficity volebního systému se v letech 2002, 2010 a 2013 neprojeví. To je však podle navrhovatelky irelevantní, naopak tato skutečnost potvrzuje „náhodnost“ systému přerozdělování mandátů. Požadavek, aby systém byl vyhodnocen jako neústavní teprve tehdy, vykazuje-li deficitní výsledky u všech voleb, považuje navrhovatelka za neospravedlivitelný. Vláda nepřímou sama připouští, že u voleb v letech 2006 a 2017 došlo k ústavně relevantním deficitům, což potvrzuje i odborná literatura. Prvky náhodnosti představují v současném volebním systému velmi důležitou roli, což je v rozporu s principem právní jistoty. Podle navrhovatelky není v souladu s požadavkem předvídatelnosti, aby v tzv. poměrném systému strana s větším počtem hlasů získala menší počet mandátů. O přerozdělení mandátů mezi kraje rozhoduje jen malý počet hlasů, jak ukazují volby z roku 2017, což navíc doplňuje „ruleta“ s hlasy ze zahraničí, jak dokládá příklad voleb z roku 2006. Vláda ve svém vyjádření tak nereaguje podle navrhovatelky na výtky ohledně empirických zkušeností s fungováním systému. Nepřípadně se též dovolává usnesení sp. zn. II. ÚS 582/06. Navrhovatelka připomíná, že Ústava (na rozdíl od vládou dovolávané zahraniční úpravy) nezapovídá přijetí systému s jedním volebním obvodem. To však navrhovatelka ani nepožaduje. Vláda pak podle navrhovatelky nepřipustně bagatelizuje význam tzv. odlišných stanovisek v rozhodovací činnosti Ústavního soudu. Dále se navrhovatelka ohrazuje proti argumentaci, podle níž by rovnost volebního práva spočívala toliko ve formálně rovném přístupu k voleným funkcím. K této otázce navrhovatelka poukazuje na rozhodnutí bavorského Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1992 č. j. Vf. 5-V-92. K rozdělení volebních obvodů podle krajů navrhovatelka předně namítá, že je zpochybnitelná legitimita takto vytvořených krajů před necelými dvaceti lety, o jejichž hranice se stále vedou spory. Poslanci přitom nezastupují „lid kraje“, nýbrž lid České republiky jako celek. Ústavní principy musí mít

přítom přednost před praktickými výhodami a fungování systému ukazuje jejich porušování, a to zejména v kumulaci jeho jednotlivých prvků. Za stěžejní považuje navrhovatelka úplné rozdělení mandátů v rámci každého kraje, zohledňující pouze vzájemný poměr hlasů kandidujících stran v rámci volebního kraje.

32. K tzv. načítacímu kvoru navrhovatelka upozorňuje, že vláda dezinterpretuje výsledky voleb z roku 2002. Tehdejší situace ukazuje, že se z důvodu tlaku právní úpravy rozpadla čtyřčlenná koalice a zůstala jen dvojčlenná, která jako jediná v historii volebně uspěla. Volební systém od využívání koalic zcela jednoznačně odrazuje. O účelovosti stanovených hranic svědčí podle navrhovatelky odlišná úprava v § 49 odst. 3 ZVP. Volební systém není výsledkem nějakého samovolného vývoje nebo tendencí, nýbrž jeho nastavení velkými politickými stranami, proti němuž již v minulosti Ústavní soud jednou zasahoval. Absurdita dané úpravy pak vyplývá ze srovnání dvou kandidátních listin, z nichž jedna (koaliční) při zisku 19 % hlasů nezíská žádný mandát, avšak druhá (stranická) získá při totožném zisku hlasů 47 mandátů. Přitom ani nemusí jít o pevně uzavřenou stranu, její kandidátka může být doplněna „hosty“ z jiných stran či nestraníky. V praxi je pak vidět, že dokonce ani jisté výhody spojené s financováním koalic nevedou ke zvýšenému zájmu o jejich využití. Podle navrhovatelky je to pouze v důsledku nepříznivé volební úpravy.

33. Za nepřipadné považuje navrhovatelka rovněž výtky k absenci legislativní alternativy ke zrušené úpravě, neboť nemá žádnou povinnost takovou úpravu předložit. Navíc by podle navrhovatelky nebylo možné s takovou legislativou uspět, neboť ji blokovaly subjekty, jimž současná úprava vyhovuje. Snahu o snížení tzv. načítacího kvora vládní zákonodárci úspěšně blokují. Navrhovatelka uzavírá, že vyjádření vlády nerozptýlilo její názor o neústavnosti dané úpravy, pročež na svém návrhu setrvala.

V.

Upuštění od ústního jednání a vypořádání návrhu na přednostní projednání

34. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu upustil. Nevyhověl tak návrhu navrhovatelky na výslech jí navržených svědků, kteří měli prokázat skutečnost, že v malých volebních krajích při setkávání s voliči byly vyjadřovány obavy z hlasování pro kandidátní listiny jejich stran, neboť by mohly jejich hlasy propadnout. Z hlediska rozhodování Ústavního soudu potřebu dokazovat existenci takových obav a vlivu obou napadených složek volebního systému pro volby do Poslanecké sněmovny na případné rozhodování voličů nebylo shledáno potřebným, neboť se jedná z hlediska teorie a praxe voleb o notorieta (srov. § 49 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

35. Jak již bylo uvedeno, v odůvodnění svého návrhu (viz sub 22) navrhovatelka požádala, aby byl její návrh projednán přednostně. V době podání návrhu v prosinci 2017 pro to nebyly ani splněny procesní předpoklady, neboť zde byla procesní překážka potenciální litispendence podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, protože již předtím byl podán návrh s obdobným obsahem a petitum (viz blíže sub VI). Po jejím odpadnutí v roce 2018 byla problematika návrhu předmětem jednání Poslanecké sněmovny [viz k roli volebního zákonodávce sub VIII. a)].

36. I nyní je v Poslanecké sněmovně předložen (kromě řady dalších návrhů se vztahem k volebnímu zákonu) poslanecký návrh zákona, který se dotýká prakticky všech námitek navrhovatelky proti platné právní úpravě techniky volební reprezentace pro volby do Poslanecké sněmovny (viz níže sub 47). Tento návrh byl předložen Poslanecké sněmovně dne 13. 11. 2019 a po nesouhlasném vyjádření vlády (tisk 649/1 z 18. 12. 2019) byl v září 2020 zařazen na pořad jednání 58. schůze Poslanecké sněmovny jako bod 207 (neprojednáno), opětovně byl zařazen na pořad 62. schůze Poslanecké sněmovny v říjnu 2020 jako bod 213 (dosud neprojednáno) a z pozvánky na 79. schůzi Poslanecké sněmovny se podává, že je opět navrhováno jeho projednání v 1. čtení pod bodem 207.

VI.

Průběh řízení před Ústavním soudem a jeho procesní předpoklady

37. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení. Dříve však, než k tomu mohl přistoupit, bylo nutno vyčkat na to, jak bude rozhodnuto o ústavní stížnosti, která byla podána dříve (viz bod 39), přičemž k ní stěžovatel připojil téměř identický návrh na zrušení těch ustanovení ZVP, která navrhuje zrušit navrhovatelka.

38. Návrh byl podán aktivně legitimovanou navrhovatelkou, tj. skupinou 21 senátorek a senátorů v 11. funkčním období Senátu [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu] a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Za navrhovatelku jednal senátor Mgr. Jiří Šesták, Ph.D. Dne 1. 9. 2020 právní zástupce navrhovatelky soudci zpravodaji sdělil, že v dalším průběhu řízení bude za navrhovatelku nadále jednat senátor Petr Holeček.

39. Navrhovatelka svůj návrh podala dne 13. 12. 2017, následně ještě jednou (s drobnou úpravou) dne 23. 12. 2017. Ještě dříve dne 8. 12. 2017 však Ústavní soud obdržel pod sp. zn. Pl. ÚS 42/17 ústavní stížnost směřující proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017 č. j. Vol 47/2017-86 a proti sdělení Státní volební komise č. 352/2017 Sb., o vyhlášení a uveřejnění celkových výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných ve dnech 20. a 21. října 2017. K této ústavní stížnosti stěžovatel připojil podle § 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., akcesorický návrh na zrušení § 26, 48, § 50 odst. 1 až 3, případně též § 87 ZVP. Rovněž tato ústavní stížnost byla dále doplněna podáním stěžovatele ze dne 11. 12. 2017. Vznikla tak potenciální překážka litispendence podle § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, kterou bylo možno vypořádat jen v řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 42/17. Vzhledem k tomu, že zákon o Ústavním soudu výslovně procesní postup v takovém případě neupravuje, Ústavní soud rozhodl, že návrh navrhovatelky nebude odmítnut, nýbrž že bude vyčkáno do doby, než bude rozhodnuto podle § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o důvodnosti, resp. opodstatněnosti dříve podané ústavní stížnosti, a tím též o předmětném akcesorickém návrhu. To proto, že takovýto návrh sdílí podle ustálené judikatury Ústavního soudu „osud“ ústavní stížnosti samotné. Bylo tak třeba vyčkat, zda v případě dříve podaného návrhu bude splněna podmínka § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Jinak by bylo nutno návrh navrhovatelky odmítnout jako nepřípustný s tím, že jí bude přiznáno postavení vedlejší účastnice v řízení o tomto akcesorickém návrhu. Protože však byla předmětná ústavní stížnost sp. zn. Pl. ÚS 42/17 usnesením ze dne 17. 4. 2018 spolu se s ní spojeným návrhem odmítnuta mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků podle § 43 odst. 1 písm. e) a § 43 odst. 2

písm. a) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., zčásti jako návrh nepřipustný a zčásti jako návrh zjevně neopodstatněný, odpadla potenciální překážka litispendence. Následně bylo možno v zahájeném řízení pokračovat, aniž bylo třeba řešit otázku, jak v takovém případě naložit s návrhem později podaným a odmítnutým pro nepřipustnost.

40. Ústavní soud rovněž s výjimkou tzv. uzavírací klauzule pro samostatně kandidující politické strany podle § 49 odst. 1 písm. a) ZVP neshledal překážku věci rozhodnuté u návrhem napadených ustanovení. Kromě toho je třeba poukázat na okolnost, že zjišťování volebního výsledku je upraveno souborem ustanovení, která představují systém vzájemně spjatých prvků, které je třeba chápat ve vzájemné souvislosti („ve svém úhrnu“ – viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 42/2000). Argumentace založená na nálezech, popř. i usneseníích Ústavního soudu týkajících se právní úpravy techniky volební reprezentace před nabytím účinnosti zákona č. 37/2002 Sb. má proto jen relativní význam, protože se vztahuje k její jiné podobě (jiné volební kraje, jiná volební formule, systém dvou skrutinií). Jinak však Ústavní soud argumentaci navrhovatelky (viz sub 11 až 13) v tomto směru vzal plně v úvahu. Odpovídá to jeho judikatuře, podle které překážka věci rozhodnuté podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je dána vždy, kdy bylo nálezem věcně rozhodnuto o souladu právního předpisu nebo jeho ustanovení s ústavním pořádkem, avšak pouze ve vztahu k těm hlediskům ústavněprávního přezkumu, jimiž se Ústavní soud zabýval v odůvodnění tohoto nálezu (viz usnesení ze dne 28. 7. 2020 sp. zn. I. ÚS 375/20).

41. Ústavní soud proto (jak mu to v souladu se zásadou oficiality ukládá § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) přikročil k posouzení, zda jsou napadená zákonná ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy zda: a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) byl dodržen ústavně předepsaný způsob jejich přijetí, resp. vydání, a konečně c) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

VII.

Přezkum procedury přijetí přezkoumávaných zákonných ustanovení

42. Jak bylo již shora uvedeno, napadená ustanovení ZVP byla do původního textu zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, vložena zákony č. 204/2000 Sb., č. 37/2002 Sb. a č. 480/2006 Sb. Samotný zákon č. 247/1995 Sb. byl z hlediska dodržení ústavní procedury přijetí předmětem přezkumu již v nálezu ze dne 15. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 3/96 (N 39/5 SbNU 315; 161/1996 Sb.). Rovněž tak ústavnost procedury přijetí zákona č. 204/2000 Sb. byla konstatována v již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

43. Zákon č. 37/2002 Sb. dosud předmětem meritorního přezkumu z uvedeného hlediska nebyl. Ústavní soud tak s přihlédnutím k vyjádřením předsedů obou komor Parlamentu (viz sub 24 a 25) a k údajům o parlamentním projednávání jeho návrhu (vládní návrh zákona tisk 969, Poslanecká sněmovna III. vol. období – dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=969>) konstatuje, že tento návrh byl projednán Poslaneckou sněmovnou ve třech čteních a schválen 151 hlasy přítomných poslanců (9 hlasů proti). Senát postoupený návrh zákona schválil za přítomnosti

74 senátorů – z toho 52 pro, 8 proti a 14 zdrželo se. Návrh byl podepsán prezidentem republiky a vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 37/2002 Sb.

44. Zákon č. 480/2006 Sb. dosud předmětem přezkumu z uvedeného hlediska nebyl. Ústavní soud rovněž s přihlédnutím k vyjádřením předsedů obou komor Parlamentu (viz sub 24 a 25) a k údajům o parlamentním projednávání návrhu zákona (poslanecký návrh zákona tisk 952, Poslanecká sněmovna IV. vol. období – dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=952>) konstatuje, že tento návrh byl projednán Poslaneckou sněmovnou ve třech čteních a schválen za přítomnosti 152 poslanců s výsledkem 89 pro, 34 proti. Senát postoupený návrh zákona schválil za přítomnosti 35 senátorů – z toho 25 pro, 0 proti a 10 se zdrželo. Návrh byl podepsán prezidentem republiky a vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 480/2006 Sb.

45. Z právě uvedeného se podává, že napadená ustanovení ZVP byla přijata ústavně konformním způsobem podle čl. 39 odst. 1 a 2 a čl. 40 Ústavy.

46. Do textu zákona č. 247/1995 Sb. bylo rovněž zasaženo již uvedeným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Tento derogační zásah s ohledem na § 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu však z povahy věci samé nespadá pod přezkum Ústavním soudem podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. Ústavní soud je právním názorem v něm vyjádřeným vázán a překonat jej může jen postupem podle § 13 téhož zákona.

47. Ústavnímu soudu je známo, že v průběhu řízení o nynějším návrhu měla Poslanecká sněmovna několikrát na programu návrhy, které by v případě, že by byly přijaty, mohly alespoň směřovat ke změně nyní návrhem ústavně zpochybňovaných ustanovení ZVP. Jako příklad lze uvést pozměňovací návrhy poslanců Ferjenčíka a Výborného k tisku 137, popř. po jejich neúspěchu (viz stenoprotokol z jejich projednání ve 3. čtení na 19. schůzi Poslanecké sněmovny dne 14. 9. 2018 – dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/019schuz/s019126.htm>) na tento výsledek hlasování reagující návrh skupiny poslanců ze dne 13. 11. 2019 (tisk 649), kterým se mění ZVP. Navrhuje se v něm zrušení § 48 a nové znění § 49 až 51a ZVP. Tento návrh byl zařazen do prvního čtení již na program tří schůzí Poslanecké sněmovny (viz již sub 36), avšak dosud nebyl projednán. Stejně tak je Ústavnímu soudu známo negativní stanovisko vlády (viz tisk 649/1, Poslanecká sněmovna VIII. vol. období) k tomuto návrhu. Na výsledek projednání tohoto návrhu již proto nebylo možno vyčkat, jakkoli Ústavní soud zastává názor, že by zásadně neměl vstupovat do probíhajícího zákonodárského procesu ve věci, která se bezprostředně týká návrhu, o kterém již zákonodárský sbor jedná. Vzhledem k tomu, že tzv. zákonodárství ve vlastní věci [viz níže sub VIII. b)] může mít i podobu nečinnosti zákonodárce tam, kde má jednat (jeden z případů legislativního opomenutí), nezbylo než dále nevyčkávat a ve věci rozhodnout.

48. Rovněž tak je Ústavnímu soudu známo, že na ministerské úrovni probíhá delší dobu příprava zákona o správě voleb, jehož obsah bez ohledu na titul tohoto pracovního návrhu se rovněž dotýká některých otázek volebního systému (způsob hlasování, organizace voleb), jehož právní úprava je nyní před Ústavním soudem napadena jako neústavní. Ústavní soud zde nehodlá zasahovat do probíhajících procesů v Poslanecké sněmovně, neboť jeho ústavně definovanou funkcí je podle čl. 83 Ústavy soudní ochrana ústavnosti, a to ústavnosti již platných právních předpisů, jak to vyžaduje § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. V nyní posuzované věci však musel Ústavní soud

vzít v úvahu, že o návrhu je třeba rozhodnout vzhledem k tomu, že v říjnu 2021 proběhnou volby do Poslanecké sněmovny. Další okolnost, kterou bylo třeba vzít v úvahu, byl výsledek hlasování na 19. schůzi Poslanecké sněmovny dne 14. 9. 2018, kdy byl vyjádřen převažující většinou nesouhlas se změnou či novou úpravou právních pravidel volebního systému.

49. Protože o podaném návrhu je Ústavní soud ze své funkce soudního orgánu ochrany ústavnosti povinen rozhodnout, nezbylo nic jiného než s ohledem na závěry, ke kterým dospěl z hlediska hodnocení ústavnosti napadené právní úpravy klíčových částí techniky volební reprezentace, a rovněž vzhledem k tomu, že jde o zájem na provedení voleb podle právní úpravy respektující ústavní východiska volebního zákonodárství, přistoupit k projednání návrhu a k rozhodnutí o něm tak, aby bylo možno rozhodnout o nové úpravě napadených ustanovení a aby nebylo nutno (v případě napadení výsledku voleb před Nejvyšším správním soudem) urychleně rozhodnout o ústavnosti napadených ustanovení volebního zákona dodatečně. Příslušným ústavním místům je známo, že návrh na zrušení těchto ustanovení podán byl, stejně jako byl podán návrh na novou právní úpravu. Vzhledem k tomu, že není patrný zájem věc řešit bez zásahu Ústavního soudu, bylo nutno vzhledem k uvedeným důvodům ve věci meritorně rozhodnout a déle již nevyčkávat, bez ohledu na to, že Ústavnímu soudu přísluší jen role tzv. negativního zákonodárce a že trvajícím nouzovým stavem na to vliv mít nemůže.

VIII.

Meritorní posouzení návrhu. Obecná východiska

VIII. a)

Východiska konkretizace ústavních pravidel, zásad a principů voleb a volebního práva a prostor pro uvážení volebního zákonodárce podle čl. 20 Ústavy a čl. 21 Listiny

50. Ústavní soud si je při svém rozhodování vědom známého faktu, že potřeba či nutnost rozhodnout v určité věci může přesahovat možnosti toho, kdo rozhoduje, aby posoudil všechny následky svého rozhodnutí. Před takovým problémem však stojí především zákonodárce při přijímání zákonů, jejichž důsledky v budoucnosti nelze zcela dohlédnout. Má-li pak Ústavní soud přezkoumávat ústavnost takových zákonů, jakými jsou např. regulace v oblasti daní, sociálních věcí, důchodového pojištění, ochrany životního prostředí, očkování, evidence tržeb, podpory investic, směrů vzdělávání apod., není povolán hodnotit to, co může takový zákon v budoucnosti přinést [to je věcí zákonodárce – viz podrobně Bickenbach, Ch. *Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers Analyse einer Argumentationsfigur in der (Grundrechts-) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Mohr Siebeck. Tübingen 2014], nýbrž pouze to, zda byly splněny požadavky na přijetí takové úpravy z hlediska kompetencí, procedury a obsahu, jak to vyžaduje § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

51. Ústavní soud rozhoduje na základě určitých skutečností v situacích, kdy nejistota o dopadech zákona je současně nejistotou o jeho regulačním obsahu. Potom nemůže vyloučit možnost určité úpravy (např. výběr volební formule, volební jednotky, možností preferenčního hlasování) jen proto, že neví, jaké výsledky to přinese (citovaná práce sub 50 hovoří o prognostickém prostoru, prognostické události a prognózovaném výsledku – s. 38, 97, 114, 120, 131). Problémem je, jaký prostor je zde dán Ústavnímu soudu při použití testu proporcionality a hodnocení potřebnosti či vhodnosti zvoleného řešení (tamtéž, s. 324). Ústavní soud může hodnotit řešení zvolené zákonodárcem (zákonodárné uvážení) z hlediska toho, jak přitom byly respektovány ústavní kautely pro úpravy dané oblasti (zde voleb a volebního práva) v rovině podústavního práva. Nemáme západní Halič, kde by bylo možno volební pravidla ověřit jako na konci 18. století při přípravě kodifikace soukromého práva. Neústavním však by bylo nereagovat na negativní (neústavní či dokonce protiústavní) výsledky nové právní úpravy voleb do Poslanecké sněmovny, což je právě po téměř dvaceti letech dostatečná doba, kdy již není dán prostor pro další toleranci neústavnosti sporných řešení z důvodu nejistého výsledku [srov. náleze ze dne 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.) k nečekaným důsledkům působení blokačního paragrafu v případě církevních restitucí a pojem „zneústavnění“ (*Verfassungswidrigkeitswerden*) použitý v této souvislosti obdobně jako již předtím v případě hodnocení důsledků vadné právní úpravy regulace nájemného – náleze ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.)].

52. Proto i při hodnocení právní úpravy voleb je třeba respektovat judikaturní linii, kterou Ústavní soud stručně a jasně vyjádřil v nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (225/2019 Sb.), kde uvedl, že *„musí být s respektem k dělbě moci a při posuzování kroku rozumnosti v rámci testu racionality zdrženlivý ve vztahu k legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatele, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni.“* (obdobně též náleze ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17 k prognóze hodnocení dopadů nové úpravy účasti veřejnosti na rychlost řízení podle stavebního zákona).

53. V případě volebního zákonodárství jsou zde navíc referenční hlediska, ke kterým lze dojít až ústavně konformním výkladem ustanovení ústavního pořádku, ve kterých se nachází jejich *sedes materiae* právní úpravy voleb a volebního práva. To proto, aby bylo vůbec možno přezkum ústavnosti volebního zákonodárství provést, neboť používané pojmy jsou často srozumitelnější z hlediska účelu, který je jimi sledován, než z hlediska jejich podstaty a obsahu, protože od doby, kdy vznikaly (na konci 18. a v 19. století), jsou již překryty množstvím institucionálních řešení. Volby jako základní institut zastupitelské demokracie a nástroj realizace suverenity lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy) je třeba hodnotit z hlediska jejich funkcí a účelu, kterým je v posuzované věci ustavení Poslanecké sněmovny, která má odrážet svým složením reprezentativní [viz níže sub VIII. d)] názorové směry a programy řízení státu a zajištění rozvoje společnosti.

VIII. b)

Přezkum ústavnosti volebního zákonodárství jako rozhodování zákonodárce „ve vlastní věci“ a význam jeho relativní stability v čase (čl. 5 Ústavy, čl. 21 odst. 2 a čl. 22 Listiny)

54. Co bylo právě uvedeno z hlediska možností zákonodárce při přijímání zákonů (prognostická prerogativa zákonodárce), které mají působit do budoucnosti s nejistým výsledkem, má zvláštní podobu v případě volebního zákonodárství a přezkumu jeho ústavnosti. Zatímco v letech 1920 až 1938 platila stejná, jen drobně upravovaná zákonná úprava voleb do obou sněmoven „podle zásady poměrného zastoupení“, v letech 1948 až 1971 byl pro téměř každé volby zákonodárného orgánu přijímán nový volební zákon (1948, 1954, 1964), v období 1971 až 1989 zase platila právní úprava, která se prakticky neměnila (ovšem z jiných důvodů než „dokonalost“ právní úpravy). Neustálé změny právní úpravy voleb či neustálé pokusy o její změnu sice nelze považovat za neústavní postup, nicméně vytváří prostředí nestability a neumožňují soutěžícím politickým stranám a silám se pravidlům soutěže přizpůsobit.

55. Relativní stabilita právní úpravy organizace voleb, pravidel hlasování a techniky volební reprezentace má přitom v demokratickém právním státě značný význam i z hlediska vytváření pravidel (a pravidelnosti) svobodné soutěže politických stran a politických sil obecně (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny). Jinak regulační kapacita volebního zákonodárství pozbývá na významu a nepřispívá k vytváření pevnějších pravidel fungování politického systému demokratického právního státu. Rovněž tak se z počátku kritizovaným pravidlům dokáží přizpůsobit nejen soutěžící politické strany, nýbrž i voliči (tzv. psychologický aspekt volebních pravidel). Nicméně Ústavní soud zastává názor, že nelze připustit, aby to mohlo mít obdobný význam z hlediska hodnocení ústavnosti jako v případech, které byly uváděny výše sub 50. Volební výsledek musí platit zde a nyní, nemůže čekat na to, až se zákonodárce poučí a až se vše „usadí“.

56. Na tom nic nemění ani skutečnost, že další zásadní rozdíl při hodnocení ústavnosti volebního zákonodárství spočívá v tom, že oproti prognostickým řešením (např. v důchodových nebo daňových reformách) je zde požadavek periodického provádění voleb (čl. 21 odst. 2 Listiny), a tím možnosti změny poměrů hlasů mezi stranami. To, co je výhodné jednou pro jednu politickou stranu, může být naopak při následujících volbách výhodné pro druhou politickou stranu, která dosud ve volbách neuspěla. Proto musí Ústavní soud důsledně vycházet pouze z ústavních principů voleb bez ohledu na to, jaké výhody by daná úprava přinesla té které politické straně. Hodnocení různých podob jednotlivých prvků volebního systému a jejich vlivu na výsledek voleb je úkolem politologie a politické sociologie, ale i zde obecně je zastáván názor, že nelze tvrdit, že by v případě změny volebních pravidel dopadly právě tak, jak ukazující výpočty na základě výsledku voleb podle jiných pravidel (Šedo, J. In Havlík, V. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Masarykova univerzita, Brno: 2014, s. 284). Politologie zde může definovat přednosti a nedostatky jednotlivých volebních systémů z hlediska jejich vlivu zejména na fungování státu a na stranickopolitický systém (stručně a výstižně shrnuje názory na působení poměrného zastoupení z tohoto hlediska např. Blais, A. *The Debate over Electoral Systems*. *International Political Science Review*, roč. 1991, č. 3, s. 243 a násl.), jejich hodnocení z hlediska zachování ústavních kautel demokratického právního státu je však úkolem orgánů, kterým je svěřen přezkum ústavnosti volebních zákonů na základě ústavních východisek.

57. V nálezu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (148/2020 Sb.), zejména v bodě 95 a násl., poukázal Ústavní soud na význam zvláštní kategorie zákonů, ve kterých parlamenty (i náš) rozhodují tzv. ve vlastní věci. Mezi ně zcela nepochybně spadají volební zákony, což má zásadní význam i pro nároky kladené na přezkum jejich ústavnosti, neboť ty přímo plynou z již připomenutých ústavních kautel čl. 5 Ústavy

a čl. 22 Listiny (svobodná či volná soutěž podle férových pravidel). V obsáhlé odborné literatuře na toto téma se tento aspekt volebního zákonodárství a potřeby jeho náročného přezkumu označuje výstižně jako „podjatost volebního zákonodárce“ (viz Meyer, H. *Demokratische Wahl und Wahlsystem*. In *Handbuch des Staatsrechts*. Sv. III., C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2005, s. 540).

58. Ochrana politické soutěže a základních práv a svobod se zde projevuje ve třech rovinách. Ústavní soud musí respektovat zachování požadavků rovnosti (čl. 18 odst. 1 Ústavy, čl. 21 odst. 4 Listiny) a ochrany menšiny (čl. 6 Ústavy) v přístupu do zákonodárského sboru, jak to vyžaduje zásada poměrného zastoupení nejen z hlediska tzv. malých politických stran (zpravidla parlamentní opozice). Současně však je třeba vidět, že jinak proti sobě stojící politické strany v zákonodárném sboru (včetně v něm zastoupených tzv. malých politických stran) mohou mít i společný zájem na tom, aby omezily šance mimoparlamentních stran se do něj dostat (lze též označit jako problém jednání v tzv. zlé víře v ústavním právu – názorně novela ZVP provedená zákonem č. 204/2000 Sb.). Pouhá zkušenost, že z velkých stran se mohou stát strany malé (vláda na čas zejména podle čl. 21 odst. 2 Listiny), jak tím bylo argumentováno např. při přijetí novely ZVP provedené zákonem č. 204/2000 Sb., není právně přijatelnou zárukou toho, že se tak nebude dít, tedy že k takové manipulaci nebude docházet. Konečně třetím hlediskem (třetí plochou) je stanovení pravidel, která omezují svobodu výběru na straně voličů (přísně vázané kandidátní listiny, omezený počet preferenčních hlasů, nepřímo uzavírací klauzule, různá velikost volebních krajů, a tím i šancí voličů). Všechny tyto aspekty je nutno hodnotit v komplexu přezkumu ústavnosti ZVP ve spojení s ostatními požadavky na férovou úpravu voleb a volebního práva. S tím souvisejí i občasné námitky proti tomu, že se volební zákonodárství mění těsně před volbami. Zde Ústavní soud považuje za potřebné zdůraznit, že tento požadavek souvisí především s právě uvedenou problematikou „zákonodárství ve vlastní věci“, nikoli s nutností úprav volebního zákona v důsledku zjištěné neústavnosti. Nelze považovat za legitimní, pozmění-li většina v zákonodárném sboru, které hrozí volební porážka, právní úpravu ve svůj prospěch (pravidla kandidování, vedení volební kampaně, změna volební formule zejména z většinového volebního systému na poměrné zastoupení). Něco jiného je právě posuzovaný případ, kdy je změnu nutno (i když i bez ní by bylo možno zjistit ústavně konformně výsledek voleb a rozdělit mandáty mezi kandidující politické strany) provést z důvodu vnějšího zásahu, kdy zákonodárce musí respektovat podle čl. 89 odst. 2 Ústavy rozhodnutí Ústavního soudu nebo hrozí-li bezprostředně problémy pro zjišťování volebního výsledku (např. vadná úprava seznamů voličů – viz níže případ *Purcell versus Gonzales* v USA ve volbách v roce 2006 nebo rozhodování o přípustnosti kandidatury – rozhodnutí *Timmons versus Twin Cities Area New Party*. K tomu podrobně Lowenstein, D. H., Hasen, R. L. *Election Law. Cases and Materials*. 3. vyd., Carolina Academic Press. Durham, North Carolina, 2004, s. 558–569). V případě, že zákonodárce zasáhne do volebního zákona z důvodu reakce na vykonatelný náleží Ústavního soudu, nelze to proto považovat za neústavní projev libovůle zákonodárce, drží-li se v mezích výkladu provedeného Ústavním soudem.

59. V nyní posuzované věci jde o napadení právní úpravy provádějící požadavky (viz výše) zásad poměrného zastoupení a principů volebního práva. Zde Parlament upravuje otázky svěřené zákonu (čl. 20 Ústavy, čl. 21 odst. 3 Listiny) a týkající se přímo složení Poslanecké sněmovny. Provedení těchto požadavků v rovině podústavního práva je z hlediska pravidel zákonodárského procesu v rukou většiny přítomných v obou komorách Parlamentu podle čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy, nikoli většiny počítané ze všech

členů komory Parlamentu, což je jen částečně vyvažováno požadavky čl. 40 Ústavy a § 2 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon).

60. Tím spíše je třeba zachovat všechny ústavní kautely [viz jako příklad ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, a jeho zrušení nálezem ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009)] vyžadované při úpravě politické soutěže obecně a volební soutěže zvláště, jak to v případě uplatnění politických práv vyžadují čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 3 odst. 1, čl. 21 a 22 Listiny tak, aby v této soutěži nebyly znevýhodňovány menší politické strany, popř. vyřazování političtí konkurenti, jak to právě v posuzované věci namítá navrhovatelka. Je to o to závažnější, že v rámci politické soutěže jsou volby klíčovým prostředkem realizace suverenity lidu a práva na účast na správě veřejných věcí (čl. 2 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny). Právě sdružování se v politických stranách a politických hnutích slouží občanům k účasti na politickém životě společnosti a zejména na vytváření zákonodárných sborů (§ 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb.). Protože právě takováto sdružení jsou již z povahy věci nositeli práva na poměrné zastoupení v Poslanecké sněmovně podle čl. 18 odst. 1 Ústavy (zde dochází k subjektivizaci zásady volebního práva), princip rovnosti volebního práva zde musí být vztažen nejen na výkon volebního práva občanů, nýbrž i na účast politických stran ve volební soutěži v širším smyslu, tedy i v pravidlech pro účast v ní a pro zjištění volebního výsledku.

61. Vzhledem k tomu, že pravidlo vlády na čas podle čl. 21 odst. 2 Listiny se může reálně uplatnit jen při zachování těchto požadavků, je ochrana ústavnosti zákonné úpravy volebních pravidel zásadním problémem demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť volební soutěž a zjištění jejího výsledku podle pravidel, která si nastaví většina ve svůj prospěch v rozporu s požadavky ústavního pořádku je pouze fiktivní, zejména není-li volební zákonodárství též relativně stabilní. Ústavní soud ve své funkci soudního orgánu ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy je proto povolán v každé situaci nastavení a zachování těchto zásad a pravidel (spolu s ostatními součástmi soudní moci) ochránit, ukáže-li se – jako v nyní posuzované věci – že většina se otázkou právní úpravy, která by odstranila namítané ústavní vady volebního zákonodárství, odmítá zabývat (viz k tomu např. sub 47 až 49).

62. Na uvedeném nic nemění další specifikum přezkumu ústavnosti volebních zákonů, zejména pak ZVP. Ústavní soud zde posuzuje nejen procesní, kompetenční, obsahové a právní aspekty napadené právní úpravy, nýbrž nepřímou ovlivňuje i možnost jiných volebních výsledků než těch, které by byly dosaženy [bez ohledu na to, co je uvedeno sub VIII. c)] při platné právní úpravě. Jako nezávislý a nestranný arbitr volební soutěže (spolu s ostatními soudy – čl. 81 Ústavy) současně přezkoumává ústavnost jejich úpravy pod zorným úhlem skutečnosti, že tato úprava je právě oním „zákonodárstvím ve vlastní věci“. To je ovšem jen objektivní skutečnost (viz obsáhle na příkladu rozhodování o poslaneckých platech a náhradách Lang, H. *Gesetzgebung in eigener Sache*. Mohr Siebeck, Tübingen 2006, obecně zejm. s. 16–46 a v parlamentním rozhodování s. 275 a násl.). S tím se nutně pojí další hledisko, tj. hodnocení, zda zákonodárce (většina v zákonodárném sboru) nezneužil svou pozici a při úpravě voleb nejednal ve zlém úmyslu (zlé víře), ač svůj postup odůvodňoval legitimním cílem (viz na mnoha příkladech k možnostem soudního přezkumu Pozen, D. E. *Constitutional Bad Faith*. Harvard Law

Review, sv. 129, č. 4, roč. 2016, p. 885-955, zejm. s. 905 a násl., s kritikou tolerance Nejvyššího soudu při jednání zákonodárce ve zlé víře). Není pochyb, že k takovému závěru došel Ústavní soud v případě přezkumu ústavnosti ZVP, ve znění zákona č. 204/2000 Sb., v roce 2001 v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, nicméně (stejně jako v USA) nešlo o samostatný důvod pro zrušení zákona. Jinak platí, že subjektivní pohnutky jednání aktérů politického života jsou zpravidla zahrnuty pod pojmy sledování legitimního cíle, vhodnosti a potřebnosti v testu proporcionality zásahu veřejné moci, popř. při možném hodnocení hrubého porušení součástí ústavního pořádku.

63. Ústavní soud proto v rámci hodnocení ústavnosti napadených ustanovení ZVP v nynějším případě nemůže odhlédnout od právě uvedených hledisek s vědomím, že argumentace „zlou vírou“, snahou o zneužití postavení stávající většiny nemůže být samostatným důvodem pro jejich zrušení, nepřesáhne-li současně meze ústavního pořádku. A to ani v případě, kdy se zákonodárce jako v případě napadených ustanovení ZVP, pokusil „obejít“ závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Konečně jednání zákonodárce (vítěze voleb) ve zlé víře (byť jinak označené) se dostává i na pořad jednání Evropského soudu pro lidská práva či Soudního dvora Evropské unie zejména tam, kde tato většina rozhoduje na poli označovaném právě jako „zákonodárství ve vlastní věci“. Pro úplnost Ústavní soud považuje za potřebné dodat, že od právní úpravy je třeba odlišit problematiku zneužití jinak férové právní úpravy (podrobně k typologii zneužití a možnostem manipulace prvky volebního systému např. Birch, S. *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 27, s. 52 a násl.).

VIII. c)

Argumentace výsledky voleb a jejich náhodností při přezkumu ústavnosti

64. Právě uvedené s přihlédnutím k pojmům reprezentace, reprezentativnosti a proporcionality je východiskem pro přezkum ústavnosti volebního zákonodárství, kde nemůže jít o hodnocení předvídaného výsledku právní úpravy (srov. např. cíle a důsledky zavedení elektronické evidence tržeb, důchodové reformy jako tzv. generačního zákona, regulace léčiv, očkování, používání nových typů hnojiv apod.), nýbrž důraz musí být kladen na pravidla, podle kterých bude volební rozhodování voličů prováděno. Nelze proto argumentovat následky (ty určí svobodné hlasování ve volbách), nýbrž východisky. V této souvislosti Ústavní soud musí reagovat na argumentaci navrhovatelky a vlády volebními výsledky z let 2002 až 2017 jako měřítkem ústavnosti. Je namístě připomenout, že demokracie má stovky definic, přičemž jedna z nejuvýstižnějších v kontextu posuzované věci zní tak, že je to systém, ve kterém politické strany prohrávají ve volbách (Przeworski, A. *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge Univ. Press 1991, s. 10), či jinak řečeno, to, že politická strana ve volbách vyhrála, ještě neznačí, že systém je demokratický, stejně jako to, že porážka ve volbách neznačí neústavnost jejich výsledku či dokonce jejich právní úpravy, jak občas můžeme zaznamenat.

65. Argumentace samotnými volebními výsledky proto nemůže při hodnocení ústavnosti volebních zákonů obstát a stát se jeho východiskem. To prokazuje již argumentace navrhovatelky výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v letech 2006 a 2017, zatímco vláda poukazuje na to, že při volbách v letech 2002, 2010 a 2013 při použití stejné právní

úpravy problémy nevznikly. To platí i pro argumentaci náhodností volebních výsledků, popř. jejich předvídatelnosti.

66. Musí však stále jít o poměrné zastoupení, nikoli o nepoměrné zastoupení. Toho nelze dosáhnout tím, že voliči budou muset čekat, zda se někomu podaří nebo nepodaří dosáhnout poměrného výsledku z hlediska zisku mandátů ve vztahu k zisku hlasů. Týž výsledek by tak mohl být z hlediska hlasování jednou ústavní, a podruhé nikoli.

67. Stejně tak politologické studie (obor „modelování výsledků voleb“) s rozbořením variant výsledků různých technik volební reprezentace, jejichž argumentaci navrhovatelka využívá, neurčují, co je ústavní, nýbrž co je efektivní, co a jak působí nebo může působit, tedy jinak řečeno, co je funkcí určité zvolené techniky volební reprezentace a jejích proměnných. To, že např. je nějaká kandidátní listina v konečném výsledku podreprezentovaná, nemusí být důsledkem neústavní úpravy (to, že se úprava jednotlivých prvků volebního systému liší, neznačí, že je neústavní), nýbrž faktických okolností (počtu kandidujících politických stran, volební účasti celkem a ve volebním kraji, výsledku losu pro započítání hlasů voličů ze zahraničí), a především okolností, že nezískala dostatečný počet hlasů.

68. Namítá-li tedy navrhovatelka náhodnost volebního výsledku (viz repliku sub 31) v podmínkách platného ZVP, pak je třeba uvést, že náhoda má místo jen tam, kde s ní ZVP počítá (viz případy losování čísel, volebního kraje pro započtení hlasů ze zahraničí, vysílacích časů ve volební kampani, řešení patových situací při výpočtu volebního výsledku), což však nelze považovat v uvedených případech za porušení principů voleb a volebního práva v demokratickém právním státě (srov. k tomu např. Depenheuer, O. *Zufall als Rechtsprinzip? Losentscheid im Rechtsstaat*. Juristen-Zeitung, roč. 1993, č. 4, zejm. s. 173–174). Sice nejde o jediné možné řešení [viz např. určení čísel pro kandidátní listiny podle § 26 odst. 5 až 7 zákona č. 123/1920 Sb., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 58/1935 Sb. (dále jen „zákon č. 123/1920 Sb.“)].

69. S tím souvisí i možnost vzniku tzv. volebních paradoxů, kdy větší počet hlasů pro jednu kandidátní listinu může naopak způsobit, že mandáty navíc získá jiná kandidátní listina, i když budou ústavní požadavky respektovány. Např. v roce 2013 by KSČM od voličů v zahraničí získala pětkrát méně hlasů než ODS. Kdyby však místo Středočeského kraje byl vylosován podle § 27 ZVP např. Jihomoravský kraj nebo Moravskoslezský kraj, získala by na úkor ODS mandát navíc (viz Šedo, J. In: Havlík, V. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 306–307). Obdobně by tomu bylo při jiném výsledku losování volebního kraje v roce 2010 (Jihočeský kraj) nebo 2017 (Středočeský kraj) např. mezi TOP 09 a SPD (viz Eibl, O., Gregor, M. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 238). Může jít rovněž o situace, kdy vysoká účast voličů jedné strany zvýší počet obsazovaných mandátů v tomto volebním kraji, avšak tento mandát získá jiná politická strana, na kterou by se jinak nedostalo, kdyby část voličů strany, která zde získala poslední přidělovaný mandát ve volebním kraji, k volbám nepřišla (blíže k paradoxům zastoupení obvykle spojovaným s příkladem paradoxu poklesu počtu poslanců za Alabamu ve Sněmovně reprezentantů při zvýšení jejich počtu z 299 na 300 v roce 1880 a obecně viz zejm. Edelman, P. H. *Getting the Math Right: Why California Has Too Many Seats in the House of Representatives*. Vanderbilt Law Review, sv. 59, č. 2, roč. 2006, zvl. s. 341–343). Tyto výsledky proto samy o sobě nemohou být

považovány na neústavní, protože jsou dílem náhody, resp. dílem souhry řady obvykle neopakovatelných okolností.

70. Další zvláštností přezkumu ústavnosti volebních předpisů je to, že ve srovnání s úpravou např. sociálních práv, kde má obvykle zákonodárce široký prostor pro uvážení (zejména práva spadající pod čl. 41 odst. 1 Listiny), v případě volebního zákonodárství ústavní pořádek na rozdíl od většiny vztahů regulovaných na úrovni zákona stanovuje řadu výslovných požadavků, které musí zákonodárce respektovat. Tedy nejenže nemůže zvážit, zda volební zákon přijme nebo ne, protože mu to ukládá obecně čl. 20 Ústavy, popř. v případě nálezů Ústavního soudu (jako v nynějším případě) rovněž čl. 89 odst. 2 Ústavy, ale současně musí stanovit i to, co v něm má být a v jakých hranicích se zákonodárce může pohybovat, neboť jde o konkretizaci takových podstatných náležitostí demokratického právního státu jako jsou suverenita lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy), zastupitelská demokracie (čl. 2 odst. 1 Ústavy), vláda na čas (čl. 21 odst. 2 Listiny), ústavní principy účasti na správě veřejných věcí svobodnou volbou zástupců (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny), ochrana menšiny (čl. 6 Ústavy), principy volebního práva v subjektivním smyslu (čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 3 Listiny).

71. Pro hodnocení ústavnosti volebního zákonodárství je proto významné rozlišení materie, která v něm upravena být musí (instituty volebního práva, bez kterých v současnosti nelze volby provádět – seznamy voličů, zápisy, volební orgány, kandidátní listiny, hlasovací lístky apod.), co tam být může, ale nemusí (kdo může podávat kandidátní listiny, uzavírací klauzule, povaha volebních jednotek, náhrada volebních nákladů) a co tam být nesmí (volební cenzy, cenzura, zásady většinového systému pro volby do Poslanecké sněmovny, volební formule automatického volebního čísla, diskriminace apod.). Rozhodování o tom je však podmíněno v podmínkách dělby moci návrhem na přezkum. Bez toho i protiústavní právní úprava nebo rozhodnutí mohou přetrvat (tzv. Fehlerkalkül v případě relativně neplatných právních aktů) v důsledku konstrukcí zaměřených na dosažení právní jistoty.

72. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Jeho zásah je vázán na to, jaký prostor je ústavně dán zákonodárci. Je proto rozdíl mezi právy spadajícími pod čl. 41 odst. 1 Listiny a právy, která takový prostor nedávají. Sem s ohledem na principy demokratického právního státu spadá především právní úprava mechanismu, kterým se realizuje ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a volí Poslaneckou sněmovnu podle zásad poměrného zastoupení (čl. 18 odst. 1 Ústavy). Odhad volebních výsledků je věcí politologů a sociologů. Výsledky voleb musí určovat vůle voličů zjištěná ústavně konformním způsobem, jehož ústavní rámec musí volební zákonodárce respektovat. Ten závisí na pevných i proměnlivých prvcích právní úpravy volebního systému, jejichž významná část je právě navrhovatelkou napadena. Ústavní pořádek přitom zákonodárci ukládá, v jakém ústavním rámci se může pohybovat. Nechává však na jeho uvážení [viz sub VIII. a)], jakým konkrétním obsahem volební systém naplní, jakou budou mít konkrétní podobu jednotlivé fáze a stadia voleb, jak budou připravovány a organizovány, jakým postupem budou moci voliči projevit své volební rozhodnutí, jak bude zjištěn jeho výsledek atd.

VIII. d)

Ústavní požadavek provedení voleb do Poslanecké sněmovny „podle zásad poměrného zastoupení“ a respektování čl. 5 Ústavy

73. Úkolem Ústavního soudu není hájit výhody toho či onoho volebního systému (viz k tomu stručně a přehledně Blais, A. *citovaná práce*, sub 56), nýbrž dohlížet na dodržení těch ústavních pravidel, zásad a principů, které jsou východiskem pro úpravu voleb a volebního práva. Není tedy třeba vysvětlovat, v čem je výhodnější systém poměrného zastoupení a jaké má nedostatky, nýbrž vyložit jako východisko pro rozhodnutí v posuzované věci, v čem se liší od většinového systému předepsaného pro volby do Senátu a jak se v zásadách poměrného zastoupení projevují a konkretizují principy všeobecnosti, rovnosti, přímosti volebního práva, tajnosti hlasování a svobodné volby. I zde by mělo platit stejně jako v soukromém právu v případě právních konstrukcí převzatých z římského práva a označovaných latinskými termíny, že bez toho nelze pochopit, co je podstatou a smyslem žalob či nároků. Obdobně u tzv. ustálených pojmů, které se používají k regulaci volebního chování již po staletí, je třeba postupovat podle osvědčeného vzoru soukromého práva (názorně Skřejpek, M. a kol. *Římské právo v občanském zákoníku. Komentář a prameny. Věcná práva*. Auditorium, Praha: 2017). Nezbyvá tak než i v případě výkladu pojmu „poměrné zastoupení“ jít též *ad fontes*.

74. Je třeba uvést, že zásady poměrného zastoupení prostupují celým ZVP, nicméně jejich jádro je obsaženo v napadených ustanoveních § 26 věty druhé, § 48 až 51 a přílohy č. 2. Těm je věnována pozornost sub IX. a) až h). Nyní je třeba vyložit, jaký ústavní význam pro hodnocení koncepce volebního systému (a zejména techniky volební reprezentace) obsaženého v ZVP má právě požadavek „konání voleb do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení“, tedy co je jeho podstatou, obsahem, jakou má normativní povahu a koho zavazuje, resp. opravňuje. Tento požadavek nesměřuje ke konkrétní volební formulaci, povaze volební jednotky nebo pravidlům přidělování mandátů, nýbrž k podstatě způsobu, jakým se o mandáty soutěží a jaký to má účel.

75. Společnost je složena z různých, často proti sobě stojících složek a volební systém demokratického právního státu by měl sociální diverzitu zohledňovat (blíže lid jako heterogenní veličina při právní regulaci demokracie – Morlok, M., Michael, L. *Staatsorganisationsrecht*. 5. vyd. Nomos, Baden-Baden: 2021, s. 82, sociální diverzita společnosti jako základ stranického systému – Moser, R. G., Scheiner, E., Stoll, H. *Social diversity, electoral systems and the party system*. In Oxford Handbook of Electoral Systems. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 136 a násl.).

76. Pojem lidu je ústředním pojmem teorie reprezentativní demokracie. Je její výchozí ústavní konstrukcí pro formování obecného či veřejného zájmu. S realitou sociální diverzity je smiřován za pomoci ústavního institutu poměrného zastoupení, kterým se ústavodárce snaží v rámci volební sebeorganizace společnosti zajistit přítomnost relevantních složek politické společnosti v Poslanecké sněmovně. Poslanci vzájemným střetáváním názorů mají docházet k naplňování a formování veřejného či obecného zájmu a představ voličů vyjádřených ve volebním rozhodování o volebních programech a kandidátech. V Poslanecké sněmovně volené „podle zásad poměrného zastoupení“ (čl. 18 odst. 1 Ústavy) je potom cestou střetávání se nositelů různých zájmů a programů formován veřejný zájem, který pak zavazuje nositele výkonné a soudní moci při výkonu jejich funkcí (viz blíže nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17, body 120, 121, 141 a násl.).

77. Pojem reprezentace byl původně spjat s většinovým systémem a představou, že zvolený poslanec je reprezentantem, přičemž rozhodnutí (i kdyby bylo přijato nejtěsnějším poměrem 51 : 49) platí jako rozhodnutí celku (koncepte *volonté générale*). To bylo ovšem bez problémů realizovatelné přibližně do poloviny 19. století, kdy voliči představovali několik procent nebo zlomek obyvatelstva a parlament byl chápán jako spolek *like-minded gentlemen*. S rozšiřováním volebního práva stále více do popředí vystupoval problém diverzifikace, ochrany menšiny a její reprezentace, přičemž nositelem zájmů takových skupin se postupně stávaly politické strany. Jako řešení nové situace bylo „vynalezeno“ poměrné zastoupení, které již není založeno na realizaci principu většiny, nýbrž principu ochrany menšiny. Je třeba ještě dodat, že pojem poměrného zastoupení z hlediska jeho základní myšlenky se liší od tzv. menšinového zastoupení, kde je prostředkem ochrany menšiny při pluralitní nebo majoritární volební formuli kumulace hlasů, tedy ve vícemandátovém obvodu má volič možno své hlasy soustředit na jednoho kandidáta (odevzdat všechny jednomu kandidátovi) nebo limitace počtu hlasů (volič má méně hlasů, než je voleno kandidátů, čímž je uměle oslabena možnost většiny získat všechny mandáty v obvodu).

78. Základní myšlenka poměrného zastoupení (*gouvernement représentatif*) byla formulována V. Considerantem v roce 1846 v brožuře adresované Velké ústavní radě Ženevy (označuje se v ní jako „*ingénieur social*“) tak, že principem rozhodování je většina, avšak principem zastoupení je proporcionalita [„*La majorité est le principe de la décision, la proportionnalité est le principe de la représentation*“]. Viz Braunias, K. *Das parlamentarische Wahlrecht*. 2. díl, Berlin und Leipzig 1932, s. 193. *Sur les origines de la revendication proportionnelle*. *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, č. 2, roč. 2013, s. 376]. Rozvinul ji E. Naville, podle kterého „v demokratickém státě má právo rozhodovat většina, ale právo na zastoupení musí patřit všem“ („*Dans un État démocratique, le droit de décision appartient à la majorité, mais le droit de représentation doit appartenir à tous*“). Následně se hledalo technické řešení těchto myšlenek. S ním přišli myslitelé, s jejichž jmény jsou dodnes spojována zejména označení volebních formulí umožňujících zjištění menšiny a jejího názoru a jeho následné převedení do rozdělení mandátů v zastupitelském sboru.

79. Protože jde jen o podstatu toho, co se rozumí poměrným zastoupením, je třeba tato východiska (obdobně jako ony zmíněné konstrukce římského práva – sub 73) připomenout (viz níže sub IX). Jeho základní myšlenku vyjádřil Thomas Hare, který spojil pojem menšiny z hlediska techniky volební reprezentace s volebním kvocieniem (*a common quotient* – Hare, T. *A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*. Longman, Green, Longman, & Roberts. London 1861, s. 30–31, 48 a násl., 68 a násl.), tedy číslem vyjadřujícím počet voličů, který je potřebný k získání jednoho křesla [tzv. Hareova formule – viz blíže sub IX. b)]. Voliči tak neměli být spoutáni tradičními územními obvody, které neumožňovaly realizovat myšlenku poměrného zastoupení, nýbrž měli možnost hledat si svého zástupce v rámci nabídky všech kandidátů na celém území („*in all three kingdoms*“). Na základě obsáhlé kritiky většinového systému návrh Hareho zdokonalil pro praktické použití H. R. Droop (*On Methods of Electing Representatives*. *Journal of the Statistical Society*. Sv. 44, č. 2, roč. 1881) v podobě jednojmenného přenosného hlasování a zvláštní formule (Droopova kvóta, viz tamtéž, s. 173 a násl.).

80. Pro posuzovanou věc není podstatné, jak byly technické nedostatky této myšlenky následně řešeny (možnost jednojmenného přenosného hlasování, zavedení kandidátních

listin, více skrutinií, zbytkové klauzule atd.). Rozhodující pro posouzení je, jak odpovídají napadená ustanovení ZVP podstatě poměrného zastoupení. Tou je myšlenka, že právo na zastoupení v parlamentu jako celostátním reprezentativním orgánu [ne pouze ve volebním kraji – viz k tomu sub IX. a)] má každá skupina voličů v poměru, který odpovídá velikosti jejího podílu na celkovém počtu voličů. Přitom tato skupina voličů se identifikuje v rámci celého státu, nikoli jako regionální reprezentace (oproti napadené úpravě ZVP).

81. Voliči tak podle původní představy již nemuseli být vázáni na malý územní obvod vysílající ze sebe reprezentanta právně za všechny, fakticky třeba jen za čtvrtinu voličů obvodu. Funkcí volební jednotky (byla-li vůbec potřebná, mohla se krýt s celým volebním územím) se stala identifikace (ztotožnění se) voličů podle jejich názorů, zájmů atd. formou hlasování, později zprostředkovaná za pomoci politických stran. Zcela se tak změnil pohled na techniku volební reprezentace; nerozhodovalo, kdo získá nejvíce hlasů (pluralitní systémy), kdo získá jejich nadpoloviční většinu (majoritní systémy), nýbrž kdo (ne jedinec, nýbrž skupina kandidátů na společné listině) zaujímá jaký podíl (početně procento) hlasů mezi všemi voliči. Ta v takovém případě nemůže být přehlasována jinou (větší „menšinou“ či většinou voličů). Cílem tak nebylo roztržštění voličů do malých skupin, ač se to tak mohlo jevit, nýbrž jejich identifikace, změření jejich početní síly a její následné promítnutí do složení parlamentu, přičemž své zástupce si tato názorová a programová skupina volí sama, aniž by mohla být někým jiným (který se ovšem rovněž voleb účastní) přehlasována. Některé ústavy proto nepoužívají obrat poměrné zastoupení, ale formulují jeho podstatu tak, že úkolem volebního systému je zajistit rovné zastoupení různých názorů voličstva (*to secure equal representation of the various opinions of the electorate* – § 31 odst. 2 Ústavy Dánského království) nebo reprezentaci menšin (čl. 95 odst. 5 Ústavy Kostarické republiky).

82. Zatímco jeden směr ochrany menšiny šel cestou jednojmenného přenosného hlasování (H. R. Droop), dnes označovaného též jako tzv. irský systém [viz názorně v podobě neúspěšného poslaneckého návrhu volební formule pro volby do Senátu. Poslanecká sněmovna, I. vol. období. Tisk 1049 z 23. 6. 1994, popř. irský volební zákon – Electoral Act 1992 (stav 2017) v čl. 118 až 128], pro výklad pojmu „zásad poměrného zastoupení“ v čl. 18 odst. 1 Ústavy je významnější druhý směr vývoje zahájený ve švýcarských kantonech, kde bylo postupně zavedeno hlasování podle systému kandidátních listin (*Listenwahl, party-list system*, nejdříve přísně vázaných, později bylo umožněno i tzv. panašování).

83. Po 1. světové válce získalo poměrné zastoupení místo přímo v ústavách států střední Evropy. V podobě zásad bylo upraveno již v čl. 22 Výmarské ústavy v roce 1919 [„Poslanci jsou voleni v obecných, rovných, přímých a tajných volbách muži a ženami dosáhnuvšími dvaceti let a podle zásad poměrného zastoupení.“ (*Verhältnißwahl*)]. Není bez významu, že hned první významný komentář (Anschütz, G. *Die Verfassung der Deutschen Reich*. Vyd. G. Stilke, Berlin 1921, s. 74) jej definuje jako systém, podle kterého se volí ve velkých volebních vícemandátových obvodech nikoli podle jednostranné vůle většiny voličů (která tak potlačí menšinu či menšiny), nýbrž podle poměru hlasů všech na volbách zúčastněných voličů. Vycházelo se přitom z pravé koncepce poměrného zastoupení, tedy zmapování vůle lidu, které vycházelo z lidu jako celku, takže volební obvody nebyly vázány na hranice spolkových zemí.

84. Podobnou formulaci zvolila poté i rakouská ústava z roku 1920 (BV-G 1920) v čl. 26 odst. 1, podle kterého je „Národní rada volena na základě rovného, přímého, tajného a osobního volebního práva mužů a žen, kteří dosáhli před 1. lednem volebního roku dvacátý rok života, podle zásad poměrného zastoupení“. Ta však výslovně v čl. 26 odst. 2 upravila i členění volebního území na volební jednotky (navíc v hranicích zemí) současně s postupem výpočtu volebního výsledku. Toto rozčlenění území spolu s výpočtem cestou více skrutinií odůvodňuje první velký komentář k tehdejšímu znění čl. 26 jako způsob, jak zabránit porušení zásady rovnosti volebního práva tím, že bude území rozděleno na více nestejně velkých volebních obvodů (viz Kelsen, H. *Di Verfassungsgesetze der Republik Österreich*. 5. díl, Wien und Leipzig 1922, s. 94).

85. Tento vzor převzala i polská ústava z roku 1921, podle jejíhož čl. 11 je Sejm „složen z poslanců volených na pět let počínaje dnem jeho ustavení (od dnia otwarcia) v obecném, tajném, přímém, rovném a poměrném hlasování (*głosowaniu stosunkowem*)“. Volební zákon z roku 1922 pak tuto zásadu vyjádřil v podobě hlasování ve volebních obvodech (rozdělení 372 mandátů) s použitím D'Hondtovy formule (tedy bez skrutinií a volebního kvocientu), což bylo kompenzováno možností spojení obvodních volebních listin s celostátní kandidátní listinou téže strany (celostátně rozdělováno zbylých 72 mandátů opět D'Hondtovou formulí vycházející z rozdělení mandátů ve volebních obvodech (viz Komarnicki, W. *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Vilnius 1937, s. 44 a násl. (repr. Kraków 2006).

86. Na tomto základě si lze učinit představu, co sledovali tvůrci naší ústavní listiny z roku 1920 pod pojmem zásad poměrného zastoupení a proč je vyjádřili v řádu volení do poslanecké sněmovny (zákon č. 123/1920 Sb.) právě takovým způsobem. Stejně tak bylo v této linii pokračováno ještě při právní úpravě voleb v roce 1946.

87. Ta následovala formulaci čl. 22 Výmarské ústavy (sub 83) v § 8, podle kterého „Sněmovna poslanecká má 300 členů, kteří se volí podle všeobecného, rovného, přímého, tajného práva hlasovacího podle zásady poměrného zastoupení“. Není pochyb o tom, že uvedené zásady měly pro fungování nově vzniklého státu životní důležitost [viz blíže sub IX. a)]. Význam pro výklad tohoto ustanovení má rovněž zákonná úprava voleb do obou komor Národního shromáždění, protože probíhala společně s přípravou ústavní listiny z roku 1920, přičemž důraz na poměrnost se projevil v zakotvení dokonce tří skrutinií pro výpočet výsledku a pro přidělování mandátů. Proto nebylo o pojmu „zásad poměrného zastoupení“ prakticky diskutováno, protože již byla dosažena dohoda o jejich konkrétní podobě. Jak uvedl zpravodaj k řádu volení do poslanecké sněmovny (zpráva ústavního výboru tisk 2374 na 125. schůzi revolučního Národního shromáždění dne 27. 2. 1920 – dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/125schuz/s125007.htm>) JUDr. Alfréd Meissner, v případě poměrného zastoupení šlo o eliminaci všech snah, aby se tímto systémem mohla určitá strana „ve svém významu zmenšiti, nebo naprosto znulifikovati, zůstali jsme na principu naprosto spravedlivém, na principu poměrného zastoupení menšin. Jak jednotlivé vrstvy a národnosti v republice jsou zastoupeny, tak mají býti zastoupeny také v zákonodárných sborech při projednávání ústavní listiny“.

88. Důvodová zpráva k tomuto zákonu (tisk 969) zdůraznila ještě jako základ poměrného zastoupení systém trojího skrutinia (blíže viz na https://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/t0969_03.htm). To bylo významné zdokonalení metody poměrnosti, neboť – jak zdůraznila důvodová zpráva (tamtéž) –

„Veškeré dosavadní metody, ať dle systému belgického, ať dle systému Hagenbach-Bischoffova, přihlížely toliko k poměru hlasů odevzdaných jednotlivým stranám v jediném okrese; přehlížejí však úplně, že kandiduje-li strana ve větším počtu okresů – a to jest případ pravidelný – že přebytek hlasů strany této v okrese jednom sečten jsa s přebytkem hlasů téže strany v okresech druhých, odůvodňuje nárok této strany na další mandát, event. na další mandáty, o něž jest strana zkrácena právě proto, že se mandáty přikazují definitivně již při skrutiniu v samém volebním okrese.“ Tato konstatace má pro pochopení obratu „podle zásad poměrného zastoupení“ zcela zásadní význam. Poukaz na toto československé (tehdy) originární pojetí a naplnění smyslu poměrného zastoupení je pro výklad čl. 18 odst. 1 Ústavy nenahraditelné i ve srovnání s častou argumentací zahraničními úpravami, ve kterých (na rozdíl od poválečného Československa) ještě přetrvává návaznost na tradiční teritoriální pojetí volební jednotky, ať již s volební formulí volebního kvocientu, nebo volebního dělitele (důvodová zpráva zde hovoří o „systému belgickém“ – viz citaci výše).

89. Zvláště významná pro vymezení podstaty poměrného zastoupení (sub 79) je uvedena zpravodajská zpráva (tisk 2374) z roku 1920 hájící systém více skrutinií a současně požadavek nezbytné určité redukce dokonalé poměrnosti v podobě dosažení zvláštního kvora v jednom volebním kraji: „Stačí, aby jeden jediný stav, který není dosti silný ani v jediném, a nota bene velmi velikém volebním kraji, a vůbec nemá možnosti, aby v národě tvořil stranu, postavil si kandidátky jednotné ve všech národech v celé republice a dosáhne – nebude-li kvora – při druhém skrutiniu poslance. Přivodilo by to nebezpečné tříštění sil. Bylo by tu i nebezpečí, že kdyby během doby přistěhovali se do republiky příslušníci nové národnosti, která tu není usedlou, a byli roztroušeni v celé republice, že by dosáhli mandátu jen proto, že jejich hlasy reprezentují celkem tolik, kolik odpovídá volebnímu číslu ve druhém skrutiniu.“ Bylo to vyjádřeno v § 51 řádu volení do poslanecké sněmovny (zákon č. 123/1920 Sb.) tak, že při druhém skrutiniu přihlíží se toliko k hlasům stran, které alespoň v jednom volebním kraji dosáhly nejméně 20 000 hlasů nebo volebního čísla (§ 46), je-li nižší než 20 000, a ohlásily k druhému skrutiniu kandidátní listinu. V roce 1925 to byl požadavek zisku alespoň jednoho mandátu v prvním skrutiniu. Konečně v roce 1935 byl tento práh pro druhé skrutinium (§ 51 ve znění zákona č. 58/1935 Sb.) zase změněn tak, že se v něm přihlíželo toliko k hlasům strany, jež dosáhla aspoň v jednom volebním kraji (krajů bylo celkem dvacet tři) nebo jeho části (volební kraj Praha měl část A a část B) nejméně 20 000 a v celém státě aspoň 120 000 platných hlasů.

90. Toto vyjádření lze považovat za shrnutí toho, co bylo považováno za podstatu a smysl poměrného zastoupení v § 8 ústavní listiny z roku 1920. Tomuto pojetí zůstala Československá republika věrná i po 2. světové válce v čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 65/1946 Sb., o ústavodárném Národním shromáždění (dále jen „ústavní zákon č. 65/1946 Sb.“), podle kterého „Ústavodárnému Národnímu shromáždění, jež bude zvoleno podle všeobecného, rovného, přímého a tajného práva hlasovacího a podle zásady poměrného zastoupení, přísluší, aby Československé republice dalo novou ústavu“. Na tom nic nemění, že šlo o volby konstituanty, kde se používá poměrné zastoupení i při jinak používaném většinovém systému. Věrnost tomuto pojetí poměrného zastoupení dokládá i zákon č. 67/1946 Sb., o volbě ústavodárného Národního shromáždění (dále jen „zákon č. 67/1946 Sb.“), neboť s ohledem na provázanost s omezením všeobecnosti volebního práva (svou volbu nemohly vyjádřit osoby vyloučené z politických nebo národnostních důvodů – viz § 2, 3, 22 až 25 zákona č. 28/1946 Sb., o úpravě stálých seznamů voličských, ve znění pro volby v roce 1946)

v poválečné době byla volba určitých politických programů (i stran) vyloučena, takže i odpadlo třetí skrutinium, jak je znal řád volení z roku 1920. Možnost vyjádřit svůj názor (nebo její omezení v rámci systému poměrného zastoupení) byla vyjádřena právě úpravou techniky volební reprezentace. Na tyto historické vzory bylo navázáno v roce 1990 převzetím obdobné techniky volební reprezentace v zákoně České národní rady č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 54/1990 Sb.“), zejména pak zákona České národní rady č. 94/1992 Sb. Stejně jako v minulosti pak postupoval i ústavodárce v roce 1992. Nejde o nic jiného než o interpretační pravidlo, podle kterého lze obecné pojmy vykládat podle jejich konkretizace v jiných zákonech, které byly přijaty souběžně tímž normotvůrcem, popř. k provedení takových pojmů (názorně Marks, T. C. jr., Cooper, J. F. *State constitutional law*. St. Paul, 1988, s. 22–25; u nás již Hoetzel, J. *Meze nařizovací moci podle československé ústavní listiny*. Právník, roč. 1923, č. 1, s. 32–33).

91. Z uvedeného plyne, že novelu ZVP zákonem č. 204/2000 Sb., stejně jako zákonem č. 37/2002 Sb., je třeba chápat jako výrazný krok zpět (a jako exemplární příklad tzv. *bad faith* – sub 62) oproti snahám o dosažení nejlepšího promítnutí poměru sil politických stran v rámci celého státu, nejen v rámci volebního kraje [viz k tomu sub IX. a)].

92. Poměrným zastoupením ovšem není to, co stanoví volební zákon, byť je tak občas i v odborné literatuře vykládán. Je to samostatný ústavní pojem, který je třeba vykládat z hlediska účelu voleb podle ústavních principů suverenity lidu a zastupitelské demokracie. Jeho obsah proto není určen volebním zákonem, nýbrž volební zákon musí respektovat ústavní rámec poměrného zastoupení tak, jak vyplývá z ústavního pořádku.

93. Uvedené přístupy k pojetí „zásad poměrného zastoupení“ (sub 75 až 92) mají podle názoru Ústavního soudu pro jejich výklad větší význam než použití jednotného či množného čísla (srov. § 1 odst. 2 a § 26 odst. 1 ZVP a čl. 18 odst. 1 Ústavy). Hovoří-li § 26 odst. 1 ZVP o „zásadě“, kdežto Ústava a § 1 ZVP o „zásadách“, z hlediska poměrného zastoupení jde o rozdíl v označení, tedy o obecné pojmenování nebo důraz na požadavek určitých „zásad“, bez kterých nelze o poměrném zastoupení hovořit. To platí bez ohledu na to, že důraz nebyl položen ústavodárcem na konkretizaci podoby poměrného zastoupení, jak to známe z čl. 26 rakouské ústavy, nýbrž na odlišení volebního systému do Poslanecké sněmovny od volebního systému do Senátu. Původně vládní návrh Ústavy (tisk 152) obsahoval formulaci společnou pro obě komory – „Volby do obou komor se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.“ Komplexní pozměňovací návrh v podobě společné zprávy výborů ČNR (tisk 154) již do odstavce 1 vložil na závěr obrat „při použití odlišných zásad volebních systémů“. Nakonec na 10. schůzi ČNR dne 16. 12. 1992 byl přijat pozměňovací návrh, který dosavadní čl. 18 odst. 1 rozdělil do dvou odstavců tak, že v každém byl způsob volby Poslanecké sněmovny (odstavec 1) a Senátu (odstavec 2) výslovně nejen odlišen, nýbrž i obecně označen – „podle zásady poměrného zastoupení“ a „většinovým systémem“ (dostupné na <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/s010001.htm>). Množné číslo – „zásad“ se objevuje až v textu Ústavy vyhlášeném ve Sbírce zákonů.

94. Zásada poměrného zastoupení vyjadřuje celkovou povahu jednoho z typů technik volební reprezentace a pro vyjádření rozdílů oproti většinovému systému voleb do Senátu by byla dostačující. Podstatný je zde problém jiný – tím je možný dokonce protiústavní výklad § 26 (viz blíže sub 103 a násl.). Mezi těmito formulacemi je významový rozdíl,

nicméně Ústavní soud je vázán čl. 88 odst. 1 Ústavy, takže poměrné zastoupení chápe nikoli jako obecný pojem (zásadu volení), nýbrž celou jejich řadu (zásady volení), přičemž ve výsledku musí být jejich prostřednictvím dosaženo toho, co požaduje Ústava, byť poměrné zastoupení výslovně nedefinuje. Poměrné zastoupení je třeba vymezit jako soustavu prvků, kterými je zjišťován a zajišťován volební výsledek nikoli pouze ve volebním obvodu (to se může v praxi stát spíše karikaturou poměrného zastoupení), nýbrž v podobě přepočtu hlasů pro kandidující volební strany na mandáty jimi obsazované v měřítku voleného orgánu (Poslanecké sněmovny). Nejde tak pouze o samotný volební výsledek, protože poměrného zastoupení v podobě rozložení mandátů odpovídajícího počtu hlasů, které politická strana celostátně získá, lze dosáhnout v praxi náhodně někdy i ve volbách s volebním systémem pluralitní většiny (relativní většina) i v systémech majoritních (absolutní většina). Ústavní princip zakotvený v čl. 18 odst. 1 Ústavy však požaduje, aby poměr mezi obdrženyými hlasy a získanými mandáty nebyl dílem náhody, nýbrž pravidel zakotvených ve volebním zákoně podle čl. 20 Ústavy.

95. V případě, že by mělo jít o jednu zásadu, nebylo by možné přezkum ústavnosti provést již s ohledem na tento poznatek, i když jde o nahodilost (nakonec nahodilostí argumentují navrhovatelka i vláda jako vedlejší účastnice), zatímco naše Ústava vyžaduje, aby se ve volebním výsledku zásady poměrného zastoupení uplatnily vždy. O tom však nemůže rozhodovat výsledek voleb (ve většinových formulích je navíc cílem dosažení právě většiny nebo nejvíce hlasů, nikoli dosažení poměrnosti). To je zásadní východisko pro hodnocení napadených ustanovení ZVP.

96. Z toho přesto plyne jeden významný interpretační závěr – ústavním požadavkem je zřetelné odlišení konkrétní podoby obou volebních systémů, což v praxi klade důraz především na právní úpravu techniky volební reprezentace pro volby do Poslanecké sněmovny, neboť tam se nabízí téměř nepřeborné množství variant, včetně použití „většintvorných“ (nikoli většinových) prvků, což hrozí překročením hranice a příklonem k výsledkům na úrovni většinového systému (viz novelu ZVP zákonem č. 204/2000 Sb. a jejich zrušení nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/2000). Protože požadavek odlišení obou volebních systémů je požadavkem ústavním (normativním), nelze se při přezkumu ústavnosti ZVP spokojit pouze s rozdíly plynoucími z povahy věci, nýbrž je třeba se zaměřit na to, zda se především volební systém do Poslanecké sněmovny navzdory nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 nepřiklání k systému většinovému, jak to namítá navrhovatelka. Na rozdíl od zahraničních ústavních úprav volebního systému je tak v našem případě podstatný právě přímo vyjádřený záměr oba volební systémy pro komory Parlamentu od sebe důsledně odlišit. Ze to neznamená nic jiného, než položení důrazu na poměrnost pravidel organizace voleb podle čl. 20 Ústavy, není třeba ani nijak blíže rozvádět.

97. Proto je třeba před konkrétním hodnocením ústavnosti rovněž uvést, jaké složky (zásady) poměrné zastoupení zahrnuje. Současně to nepřímou určuje, co musí zákonodárce v zákoně předpokládaném v čl. 20 Ústavy a čl. 21 Listiny upravit, co upravit může a co upravit nesmí. Některé prvky poměrného zastoupení plynou z povahy věci.

98. Sem patří zejména požadavek, že jde o volbu kolegiálního orgánu a že je vyloučeno, aby volila pouze jedna osoba; nejenže by šlo právně o jmenování, ale především by se neuplatnila základní zásada – rozdělení mandátů podle podílu na hlasech voličů [viz sub IX. g) – nebylo by možné snížení prahu pro skrutinium, řešením by mohly být jediné tzv. „tiché“ volby jako např. podle § 27 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé]. První podmínka je zakotvena přímo

v čl. 16 odst. 1 Ústavy (200 poslanců). Uvádí-li se, že nutnou součástí volebního systému není určení kvora účasti voličů, platí to s právě uvedenou výjimkou minimální účasti (byť jde jen o teoretickou možnost).

99. Z ústavního pořádku však neplyne požadavek organizace voleb v jednom celostátním obvodu ani požadavek určité velikosti volebních jednotek, bude-li se volené území členit na více volebních krajů. Základní omezení zákonodárce pro „organizaci voleb“ (čl. 20 Ústavy) plyne však nepřímě z čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 3 (rovnost volebního práva) a čl. 21 odst. 4 Listiny (rovný přístup k voleným funkcím). Ústavním volebním kautelám v těchto ustanoveních proto musí dát volební zákonodárce průchod.

100. S tím souvisí čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, vymezující postavení politických stran (politických sil) v jejich volné (svobodné) soutěži, na které je založen náš politický systém. Z toho lze dovodit, že na rozdíl od myšlenek zakladatelů poměrného zastoupení je nyní jeho ústavní zásadou zprostředkování názoru voličů nejen svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny *in fine*), nýbrž i formou výběru mezi programy a kandidáty politických stran (pochopitelně v celostátním měřítku), což je provedeno v ZVP a v zákoně č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o politických stranách“) (též sub 60). Z hlediska platného ústavního stavu nelze proto než konstatovat, že nositelem práva na poměrné zastoupení jsou *de lege lata* kandidující politické strany, popř. jejich koalice (spolu s kandidáty na jejich kandidátních listinách) [k tomu ale blíže sub IX. f)]. Na rozdíl od voleb podle zásad většinového systému do Senátu tak Poslanecká sněmovna vzniká jako reprezentace kandidujících politických stran, popř. jejich koalic. Voliči ve volební jednotce tak nerozhodují o společném reprezentantovi celého volebního kraje, nýbrž o reprezentantech určité názorové skupiny (politické strany).

101. Další nutnou součástí organizace voleb podle čl. 20 Ústavy ve spojení s čl. 18 odst. 1 Ústavy je stanovení způsobu, kterým se hlasy voličů promítnou do zjištění jejich poměrné síly a do následného vyjádření této poměrné síly ve složení Poslanecké sněmovny. Naše Ústava po vzoru ústavní listiny z roku 1920 oproti množství ústav jiných států (zde lze odkázat na stručný přehled, který podal Raabe, J. *Principles of representation throughout the world: Constitutional provisions and electoral systems*. International Political Science Review, č. 2, roč. 2015, zejm. s. 583) nechává pole pro zákonodárce v čl. 20 Ústavy sice otevřené, neboť technické řešení neobsahuje, ovšem je třeba upozornit na okolnosti, za kterých se tak v roce 1920 i 1992 stalo (viz sub 90 a 91). Tato okolnost spolu se záměrem odlišit oba volební systémy do obou komor Parlamentu má proto pro následující hodnocení ústavnosti zásadní význam.

102. Konečně další nutnou součástí zásad poměrného zastoupení je organizace voleb, a především hlasování podle kandidátních listin. V této souvislosti je třeba upozornit na důležitý aspekt, kterým je zažitá představa, že kandidátní listiny jsou spjaty se skrutinií, tedy ve smyslu § 50 ZVP s výpočtem rozdělení mandátů mezi kandidátní listiny podle jejich podílu na celkovém počtu odevzdaných hlasů. Je však rozdíl mezi formou kandidování a formou výpočtu volebního výsledku. Ten lze vypočítat ze všech odevzdaných platných hlasů v rámci volebního území tak, že se relativně poměrněji než ve volebních jednotkách zjistí podíl jednotlivých stran na odevzdaných hlasech a teprve následně se vypočte na základě podílu stranických kandidátek ve volebních jednotkách, kolik mandátů a kteří kandidáti je získají [podle pravidel poměrného zastoupení – menšina rozhoduje sama o sobě a uvnitř sebe o svém podílu a svých

reprezentantech – viz podstatu poměrného zastoupení sub 80 a násl. a konkrétně sub IX. h)]. Tyto kandidátky dokonce nemusejí být ani listinné mnohohmenné (plurinominální). Jak ukázal návrh prezidenta Havla (Federální shromáždění. 6. vol. období, tisk 1125 z roku 1991), lze konat volby s poměrným zastoupením dokonce na základě jednojmenných volebních návrhů (to platí i pro účast nezávislých kandidátů v obecních volbách). Kandidátní listinu politické strany není třeba vůbec stanovovat, protože stačí určit pořadí nezvolených kandidátů na základě výsledku hlasování pro jednotlivé kandidáty v jednomandátových volebních obvodech v rámci celé České republiky nebo Slovenské republiky.

103. Možným (vhodným), nikoli však nutným prvkem systému poměrného zastoupení pak jsou volební jednotky tvořené na více úrovních, uzavírací klauzule, vázané nebo volné kandidátní listiny, možnost vytváření koalic (sjednocení kandidátních listin), možnost vytváření volebních bloků (spojování kandidátních listin), pravidla pro kandidování (kvóty) či požadavek na účast voličů.

104. Klíčovým požadavkem, který často uniká pozornosti kritiků uzavírací klauzule, je to, že nezakotvuje poměrné zastoupení obecně o sobě a pro sebe, nýbrž pro „volby do Poslanecké sněmovny“. Z toho plyne, že účelem takových voleb není pouze závazné státem organizované zjištění názorů voličů ochotných vyjádřit své preference vůči politickým stranám a kandidátům na jejich kandidátních listinách a jejich spočítání „na setinu přesně“, to by pak byly volby jen věcí matematiků. Volby však plní řadu funkcí v politickém systému, které jsou ústavně předpokládány. Jednou ze základních (nutnou, nezbytnou) funkcí voleb je zde ustavení Poslanecké sněmovny jako komory Parlamentu schopné plnit v průběhu volebního období všechny jí ústavním pořádkem a zákony svěřené úkoly v mezích jejích kompetencí. Současně nelze pominout, že tímto způsobem se vytvářejí předpoklady k reálné procedurální ochraně práv menšiny při politickém rozhodování, jak to předpokládá čl. 6 Ústavy. Protože tento aspekt čl. 18 odst. 1 ve spojení s čl. 6 Ústavy navrhovatelka neuplatňuje ani jím neargumentuje, je na něj pro úplnost výkladu pojmu poměrného zastoupení pouze upozorněno (viz komplexně Ingold, A. *Das Recht der Oppositionen. Verfassungsbegriff. Verfassungsdogmatik. Verfassungstheorie*. Mohr Siebeck, Tübingen 2015, zejména s. 223 a násl., s. 359 a násl.).

105. To, co bylo právě uvedeno, představuje současně významný výkladový problém ústavnosti navrhovatelkou výslovně nenapadeného ustanovení § 26 ZVP *in principio*, podle kterého se „volby do Poslanecké sněmovny konají podle zásady poměrného zastoupení ve volebních krajích na území České republiky“. Toto ustanovení lze totiž vyložit právě tak, jak je provedeno v § 48 až 51 ZVP, tedy v ustanoveních, která považuje navrhovatelka za neústavní. Doslovným výkladem lze totiž podle názoru Ústavního soudu dospět k závěru, že jde dokonce z hlediska výše vymezené podstaty poměrného zastoupení o ustanovení protiústavní, protože z něj plyne, že v rozporu s tím, co stanoví čl. 18 odst. 1 Ústavy, stačí uplatnit zásadu (nikoli zásady) poměrnosti na úrovni volebního kraje, nikoli již v měřítku voleb do Poslanecké sněmovny [viz k tomu též sub IX. a)].

106. S tím, co bylo uvedeno sub 104 a 105, souvisí problém určení hranice „reprezentativnosti“ čili uznání způsobilosti nejen vyjadřovat názory voličů ve volbách, nýbrž též v průběhu volebního období i při rozhodování Poslanecké sněmovny. Jde o to, zda tato hranice bude plynout z povahy věci, tedy že každá skupina voličů (politická strana), která naplní svým počtem velikost ideálního mandátového čísla (volební kvocient

podle T. Hareho – viz sub 79), popř. více čísel (tzv. základní mandáty), nebo zda to bude ústavně nebo zákonem určená procentní hranice (uzavírací klauzule, práh). Naše Ústava takový požadavek nestanoví, ačkoli je známo, že jedna z prvotních pracovních verzí z dubna 1991 obsahovala formulaci dnešního čl. 20 Ústavy v této podobě: „Další podmínky pro výkon volebního práva, způsob organizace a řízení voleb a zjišťování a kontroly jejich výsledků stanoví zákon; stanoví-li však jako podmínku pro přidělení mandátu dosažení určitého podílu hlasů, nesmí výše tohoto podílu činit více než pět procent platných hlasů.“ Tato formulace nakonec v roce 1992 přijata nebyla, což ale jen dokazuje propojení přípravy ústavního textu s tehdejší podobou § 42 odst. 2 zákona o volbách do České národní rady obsahující tzv. adiční uzavírací klauzuli pro kandidátní listiny koalic ve výši 7, 9 a 11 procent. I zde však byla bližší úprava (např. po vzoru čl. 62 odst. 2 Ústavy Belgického království – „Volby se konají podle systému poměrného zastoupení zakotveného zákonem.“) svěřena až volebnímu zákonodárci.

107. Konečně je třeba při výkladu obecných východisek přezkumu ústavnosti napadených ustanovení ZVP uvést, že nepřímě je ústavně vymezeno, jak některé složky poměrného zastoupení součástí techniky volební reprezentace být nesmějí, protože sice jsou samy o sobě ústavní, avšak v komplexu koherentně vykládaného obsahu Ústavy nemohou být přijatelné.

108. Vzhledem k tomu, že Ústava v čl. 16 odst. 1 stanoví pevný počet členů Poslanecké sněmovny, vylučuje tím použití volební formule tzv. automatického čísla (někdy označovaná jako bádenská podle § 25 Ústavy Bádenska z roku 1919 – poslanci do zemského sněmu byli voleni v obvodech, přičemž za každých 10 tisíc získaných hlasů, popř. za nevyužitých nejméně 7 500 hlasů, získala kandidátka jeden mandát). Obdobná metoda byla zvolena pro říšský volební zákon z roku 1920, podle kterého bylo automatickým volebním číslem 60 000 hlasů na úrovni obvodu, dále se nevyužité hlasy rozdělovaly podle svazků volebních obvodů (dva až tři) a konečně na celostátní úrovni. Volební zisk tak byl svázán s účastí voličů. Tato volební metoda je u nás tedy ústavně vyloučena, i když problém volební účasti je jistě závažný.

109. Nepřímě s požadavky na poměrné zastoupení souvisí rovněž požadavek na provádění změn v ústavním pořádku. Ustanovení čl. 39 odst. 4 Ústavy sice požaduje pouze třípětinovou většinu, nicméně právě s ohledem na zavedení zásad poměrného zastoupení již ústavní listina v roce 1920 snížila tradiční a ve světě nejčastější požadavek dvoutřetinové většiny (2 : 1) na většinu třípětinovou a historie ukázala, že v podmínkách poměrného zastoupení je toto řešení odpovídající.

VIII. e)

Systémový charakter jednotlivých prvků volebního systému a jeho význam pro přezkum ústavnosti napadených ustanovení

110. Ústavní soud si je vědom složitosti a komplexnosti právní úpravy voleb „podle zásad poměrného zastoupení“ a vyjádřil to již při zrušení klíčových ustanovení obsažených v novelizaci (spíše však revizi) ZVP zákonem č. 204/2000 Sb. Nehodnotil jednotlivá napadená ustanovení odděleně, nýbrž jako celek. Dospěl k právnímu názoru (nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000), podle kterého „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 přiřazování 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“.

111. Ústavní soud tak přistupuje k návrhu, aby posoudil, zda výsledek změn v ZVP v části, která má naplnit požadavky zejména čl. 18 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1, čl. 5 a 6, čl. 16 odst. 1, čl. 20 Ústavy a čl. 2 odst. 1, čl. 21 a 22 Listiny, je ústavně konformní. K tomu je třeba poznamenat, že nemůže jít o posouzení ústavnosti napadených ustanovení ZVP vytržené z kontextu nejen celého ZVP, nýbrž i celé ústavní konstrukce demokratického právního státu. To ve svém důsledku znamená, že i samostatně vzaté napadené ustanovení může v přezkumu jeho ústavnosti obstát, přesto však bude z hlediska jeho působení v celém volebním systému nutno přistoupit k jeho zrušení z důvodu, že – stejně jako bylo judikováno v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 – neobstojí v přezkumu ústavnosti jako součást celkově neústavní konstrukce odporující ústavním požadavkům na naplnění zásad poměrného zastoupení.

112. Přezkum ústavnosti jednotlivých napadených ustanovení ZVP „v jejich úhrnu“ je proto východiskem pro uplatnění tzv. komplexního argumentu (též sub 40). To platí konečně obecně i pro jakoukoli systémovou analýzu. I když je např. systém relativní většiny (*plurality voting*) používán již po staletí, přesto je v něm výstižně konstatováno, že přes svou zdánlivou jednoduchost má stále schopnost překvapovat. Prokazuje se tak, že dosud není zcela pochopeno, jak jsou jeho pravidla komplexní a kolik vedlejších účinků (*component effects*) musí být změřeno, aby byl přesně popsán (Dunleavy, P., Margetts, H. *The Electoral System*. Parliamentary Affairs, roč. 2007, s. 733).

113. To, co bylo právě uvedeno, je proto východiskem pro hodnocení ústavnosti nejen devíti ustanovení ZVP, protože tento aspekt může být obsažen v převážné většině pravidel a zásad pro přípravu a organizaci voleb, pro hlasování i pro zjišťování jeho výsledků a jejich případný soudní přezkum. Přitom se to odlišuje od problematiky přezkumu volebního výsledku v podobě, jak je nyní zakotvena po novelizaci všech volebních zákonů zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony, (náhrada potenciality porušení důkazem fakticity porušení volebních pravidel).

114. Ústavní soud tak na základě uvedených obecných východisek i zvláštností ústavního přezkumu volebního zákonodárství konstatuje, že při hodnocení napadených ustanovení ZVP je třeba vycházet nejen z ústavní úpravy voleb a volebního práva, nýbrž i z role, jaká je volbám a volebnímu právu přiřazena v rámci celkového systému organizace státu a jeho fungování, stejně jako ústavního statusu občanů, neboť volby nejen předurčující podobu a fungování parlamentní demokracie, stranickopolitického systému, chování politiků, uplatňování jejich odpovědnosti, nýbrž jsou i součástí ústavního statusu občanů České republiky a nejvýznamnější součástí jejich práva podílet se na správě veřejných věcí.

115. Stejně tak není možné separovat od sebe hodnocení jednotlivých napadených ustanovení, nýbrž je třeba je brát jako součást systému, ve kterém hrají roli vzájemně propojených prvků, jejichž působení je v takovém systému na sobě vzájemně závislé. Proto je třeba i referenční kritéria (zejména rovnost obecně a rovnost volebního práva dostává v systému zásad poměrného zastoupení zcela jinou kvalitu než ve většinovém systému) vykládat v závislosti na systému, ve kterém se uplatňují. Jinak se jeví ve většinovém systému a jinak v poměrném zastoupení, jinak v politické soutěži

s požadavkem rovností šancí atd. Volby nejsou závazným a oficiálním průzkumem politické stratifikace společnosti (politického lidu) nebo pouze takovým průzkumem, který by měl s matematickou přesností takovou stratifikaci vyjádřit. Nelze se tak ani tvářit. Účelem voleb je přece rovněž ustavení Poslanecké sněmovny, která bude moci realizovat své kompetence podle ústavního pořádku a zákonů, a to včetně ustavení stabilní vlády, výkonu zákonodárné a dalších funkcí, které jí podle Ústavy přísluší. Matematická přesnost „zrcadlového odrazu“ volebního rozhodnutí voličstva v situaci, kdy je třeba hledat nejen diferenciační, nýbrž i integrační nástroje za pomoci uzavírací klauzule, není ani realizovatelná. Důraz na integrační funkci voleb (viz k tomu náleží sp. zn. Pl. ÚS 25/96) je nutný, a proto ústavně akceptovatelný z hlediska jednoho z legitimních cílů voleb. Lze uvést zkušenosti s použitím čistého poměrného zastoupení, kde index reprezentace (poměr získaných hlasů a získaných mandátů) se v předválečných volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1935 téměř kryl, přičemž se voleb zúčastnilo 16 volebních stran (agrárníci za 14,3 % hlasů získali 45 mandátů, poslední strana Německý svaz zemědělců získal za 1,7 % odpovídajících 5 mandátů, další menšinové strany měly po dvou mandátech ve sboru 300 poslanců. V roce 1946 při účasti jen osmi volebních stran byl tento index téměř dokonalý (KSČ získala za 31,2 % hlasů přesně 93 mandátů, ale naprosto stejný poměr hlasů na mandát měla i druhá nejmenší Strana slobody s 0,9 %, získala 3 mandáty). Je to jeden z mála rozdílů, ke kterému bylo třeba přihlédnout při výkladu pojmu „zásady poměrného zastoupení“ ve srovnání s § 8 ústavní listiny z roku 1920 a čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 65/1946 Sb. To však nic na podstatě poměrného zastoupení nemění, jen vyžaduje přihlédnout k historickým negativním zkušenostem s fungováním zcela čistého poměrného zastoupení a jeho důsledkům, kdy jsou v zákonodárném sboru zastoupeny i politické strany, které nelze považovat za relevantní či reprezentativní [k tomu viz sub IX. e)], přičemž však mohou sehrát roli „jazýčku na váze“, nebo získat dokonce tzv. vyděračský potenciál.

116. Tento závěr je současně východiskem pro hodnocení ústavnosti jednotlivých napadených ustanovení ZVP. Ústavní soud bere v úvahu nejen abstraktní konstrukci zásad poměrného zastoupení, nýbrž i potřebu jejich konkrétního uplatnění v podmínkách místa a času, tedy v již vyhlášených volbách v České republice. Nemá před sebou „čistý stůl“ [to je výsadou zákonodárce – viz výše sub VIII. a)], nýbrž určité danosti nejen územního členění v podobě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., popř. zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu). Pro „ideální“ řešení (taková však v praxi neexistují) by bylo třeba začít znova, tedy zrušením ZVP jako celku a rozhodnutí prezidenta republiky č. 611/2020 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Taková situace, která by si vyžádala zrušení již vyhlášených voleb (viz např. usnesení předsednictva Národního shromáždění č. 52/1968 Sb., o zrušení usnesení předsednictva Národního shromáždění o vyhlášení dne voleb do národních výborů a o volbě Ústřední volební komise Národní fronty pro volby do národních výborů, nebo náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kterým bylo vysloveno pozbytí platnosti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny), nyní nenastala a z hlediska sebeomezení Ústavního soudu bylo možné dosáhnout vyhovění důvodným argumentům navrhovatelky i šetrnějším způsobem s respektem k požadavku relativní stability volebního zákonodárství [sub VIII. b)].

117. Ústavní soud proto z hlediska ústavních kautel voleb do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení, rovnosti volebního práva a rovnosti šancí politických stran v rámci volné politické soutěže přistoupil jak k hodnocení ústavnosti jednotlivých

systémových prvků volebního systému, tak jejich vzájemné provázanosti s respektem k těmto kautelám. Své funkci soudního orgánu ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy zde mohl dostat vzhledem k tomu, co bylo právě uvedeno, i tak, že ústavnost jednotlivých prvků volebního systému bude hodnocena z hlediska praktické potřeby jednoho „pevného bodu“ v tomto systému, s jehož pomocí lze „pohnout“ zbývajícími prvky a celým volebním systémem tak, aby byla napravena jemu vytykána neústavnost.

118. Bylo tedy třeba zvolit jeden takový pevný bod. Na rozdíl od D'Hondtovy volební formule nebo separovaných voleb v různě velkých volebních obvodech Ústavní soud shledal jako nejmírnější (přítom vhodné a potřebné) a současně důvodnosti argumentace stěžovatelky vyhovující řešení v závěru, že i při zachování různě velkých volebních krajů (viz k této možnosti již shora sub 102 a 103) lze dosáhnout respektování shora zmíněných ústavních kautel tím, že bude zrušen samotný výpočet volebního výsledku vycházející ze separovaných voleb v jednotlivých volebních krajích za pomoci D'Hondtovy volební formule [metoda největšího průměru či nejvyššího čísla – viz sub IX. i)]. Současně tím bude respektována v maximální míře stabilita organizace voleb založená na územním členění, kterému se přizpůsobila i organizace politického systému, jehož základem je právě svobodná soutěž politických stran, jak to vyžaduje čl. 5 Ústavy. Zde Ústavní soud považuje za potřebné uvést, že relativní stabilita volebního zákonodárství je požadavkem racionality (viz *Code of good practice in electoral matters*. Benátská komise. Opinion Nr. 190/2002), nikoli samotné ústavnosti [viz blíže VIII. b)], které musí být vždy (a také bývá v praxi) dána přednost.

IX.

Meritorní posouzení návrhu. Vypořádání jednotlivých námitek

119. Na základě obecných východisek pro hodnocení námitek navrhovatelky lze nyní přistoupit k přezkumu ústavnosti napadených jednotlivých ustanovení ZVP. Jak již bylo uvedeno, technika volební reprezentace v nich obsažená dosud nebyla jako celek předmětem meritorního rozhodnutí. Podoba techniky volební reprezentace zakotvená v ZVP je sama jako zákonodárná konstrukce reakcí volebního zákonodárce na nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Tímto nálezem byla zrušena podstatná část pokusu o revizi dosavadního směru vývoje volebního zákonodárství z důvodu jejího rozporu s řadou ustanovení ústavního pořádku. Na to zákonodárce reagoval zejména zákonem č. 37/2002 Sb. (k následným změnám ZVP viz podrobně sub VII), kterým však pokračoval v pokusu o zapracování do ZVP řady většintvorných prvků, byť ve formě již ne tak hrubého porušení ústavního pořádku jako v zákoně č. 204/2000 Sb., ve vztahu ke kterému se každá změna musela jevit jako zlepšení právní úpravy. Přesto byl nadále měněn směr vývoje volebního zákonodárství od roku 1990 zachovávající v mezích ústavního pořádku základní východiska volebního zákonodárství po dobu desíti let v podobě zákona č. 54/1990 Sb. a od roku 1996 v podobě ZVP.

120. Navrhovatelka v petitu svého podání navrhuje, aby Ústavní soud zrušil v záhlaví uvedená ustanovení ZVP, přičemž je zběžně (aniž rozlišuje mezi jednotlivými napadenými ustanoveními) rozděluje do dvou základních skupin (blíže sub 10), přičemž:

- a) první část její argumentace směřuje proti „rozdělení České republiky do volebních obvodů spolu s uplatněním volební formule D'Hondt“ a

- b) druhá pak proti § 49 obsahujícímu „aditivní kvorum 10 % a více pro předvolební koalici více stran“.

Podle navrhovatelky tím napadená ustanovení porušují zejména čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 4 Listiny, dále pak v Ústavě čl. 5 a 6, čl. 9 odst. 1, nepřímě i čl. 89 odst. 2, v Listině pak čl. 20 a 22.

121. Ve skutečnosti však v petitu, kterým je Ústavní soud vázán [srov. již nálezy ze dne 29. 11. 1994 sp. zn. I. ÚS 89/94 (N 58/2 SbNU 151) a ze dne 11. 7. 1996 sp. zn. II. ÚS 87/95 (N 66/5 SbNU 503)], napadá i řadu dalších ustanovení (celkem devět), která v popisu návrhu (sub 117), jeho označení a ani v základní argumentaci uvedena nejsou. V této souvislosti Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že při posuzování rozporu zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem je vázán pouze petitem, a nikoli jeho odůvodněním [již náleze ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)]. Brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pak pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označit zákon (příp. jeho jednotlivá ustanovení) navržený ke zrušení, nýbrž je nezbytné uvést i důvod namítané protiústavnosti. Neunese-li navrhovatel v řízení o kontrole norem břemeno tvrzení protiústavnosti, nelze než považovat takový návrh za rozporný s § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a tedy nezpůsobilý meritorního posouzení [viz náleze ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)], a je nutno jej odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost.

122. Zvláštní povaha napadených ustanovení v nyní posuzované věci však Ústavní soud nezbavuje povinnosti, aby se s napadením těchto „nevýargumentovaných“ ustanovení vypořádal. Je tomu tak již proto, že při přezkumu volebního systému jde o vzájemně provázaný systém (viz výše sub VIII), jehož prvky působí spolu navzájem a jeden na druhý. Nelze tak uplatnit tu část judikatury Ústavního soudu, která neodůvodněné nebo nedostatečně odůvodněné návrhy odmítá bez dalšího jako zjevně neopodstatněné.

123. Věcné námitky navrhovatelky jsou pak pro účely vypořádání argumentace podrobně vylíčeny sub 14 až 29 (návrh) a 31 až 33 (replika), takže na tyto body bude v dalších částech odůvodnění již jen odkazováno.

124. Pro přehledné a srozumitelné vypořádání lze napadená ustanovení rozčlenit, shrnout a zobecnit s přihlédnutím k jejich obsahu a místu v ZVP následujícím způsobem. Navrhovatelka konkrétně v petitu svého návrhu napadá:

- a) Určení, že vyšší územní samosprávné celky o různé velikosti budou sloužit jako volební kraje pro volby do Poslanecké sněmovny (§ 26 věta druhá), a jejich další úpravu v příloze č. 2 ZVP,
- b) výpočet republikového mandátového čísla (§ 48 odst. 1),
- c) způsob určení počtu poslanců volených ve volebních krajích [§ 48 odst. 2, § 51 písm. a)],
- d) použití metody tzv. největšího zbytku při rozdělení zbylých mandátů a metody losování (§ 48 odst. 3), případně metody tzv. nejmenšího zbytku a metody losování v případě, že se mandáty mezi volební kraje nepodaří rozdělit v případě nadbytku [§ 51 písm. b)],

- e) stanovení tzv. umělé uzavírací klauzule pro samostatně kandidující politické strany ve výši 5 % [§ 49 odst. 1 písm. a)] a důsledků při jejím nedosažení (§ 49 odst. 2),
- f) stanovení tzv. umělé adiční (sčítací) uzavírací klauzule ve výši 10 %, 15 % a 20 % hlasů pro politické strany kandidující společně ve dvoučlenných, tříčlenných a čtyř a vícečlenných koalicích [§ 49 odst. 3 písm. b) až d) ZVP],
- g) stanovení možnosti snížení výše uzavírací klauzule (obou forem) v případě, že se do skrutinia dostane pouze jedna politická strana [§ 49 odst. 1 písm. a) až d) a § 49 odst. 3],
- h) rozdělování mandátů v rámci volebních krajů (§ 49 odst. 4),
- i) použití *D'Hondtovy formule* pro rozdělení mandátů v rámci volebních krajů mezi kandidující politické strany (§ 50 odst. 1 až 3),
- j) pravidla pro přidělování získaných mandátů jednotlivým kandidátům (§ 50 odst. 4 až 6) a pravidla pro stanovení pořadí náhradníků (§ 50 odst. 7).

IX. a)

Určení, že vyšší územní samosprávné celky o různé velikosti budou sloužit jako volební kraje pro volby do Poslanecké sněmovny (§ 26 věta druhá) a jejich další úprava v příloze č. 2 ZVP

125. Těžiště námitek navrhovatelky (sub 14 a násl.) směřuje především proti tomu, že volební zákonodárce určil za volební kraje pro volby do Poslanecké sněmovny vyšší územní samosprávné celky podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb. *Sedes materiae* je zde v § 26 větě druhé ZVP, na což navazuje příloha č. 2 ZVP. Odpověď na tuto otázku je klíčem k rozhodnutí o dalších částech návrhového žádání. Označuje-li politologie trvale členění volebního území za nejdůležitější prostředek pro nastavení chodu volebního systému (Behnke, J., Grotz, F. a Hartmann, Ch. *Wahlen und Wahlsysteme*. De Gruyter, Oldenbourg 2017, s. 71, hovoří o „Stellschraube“) z hlediska jeho možné poměrnosti (lze o ní hovořit od desetimandátových a větších obvodů), pak se z hlediska ústavnosti jde o klíčový problém rovnosti voličů a volebního práva, jakož i rovných šancí kandidujících politických stran.

126. Problém ústavnosti zde však nespočívá v odchylkách ve velikosti volebních krajů (ve volbách v roce 2017 se pohybovala od 5 do 26 přidělovaných mandátů), nýbrž v tom, jak jsou zakomponovány do celkového volebního systému. K tomu, co již bylo uvedeno v obecné části u východisek chápání poměrného zastoupení v § 8 ústavní listiny z roku 1920 a čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 65/1946 Sb. (zejména sub 86 a násl.), je třeba připomenout závěr Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, podle kterého je zcela zřejmé, že čl. 18 odst. 1 Ústavy 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 formulovat nikoli globálně (volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásad poměrného zastoupení), ale musel by tento záměr výslovně stanovit“. Takovýto výklad však čl. 18 odst. 1 Ústavy neumožňuje, aniž by však členění volebního území – samozřejmě při zachování zásad poměrného zastoupení – vylučoval. Ústavodárce však v roce 1992 nemohl předpokládat současné řešení v § 26 ZVP (stejně jako za neústavní již prohlášené řešení podle zákona č. 204/2000 Sb. – 35 volebních krajů). Lze poukázat na španělskou ústavu (konsolidovaný text z roku 2011), která nyní v čl. 68 odst. 2 uvádí, že volebními obvody jsou provincie, přičemž každá má zaručen minimální počet poslanců [podle čl. 162 odst. 2 volebního zákona to jsou dva mandáty

(viz i sub 133)] a zbytek se stanoví poměrně k počtu obyvatel [formulací, že se volby provádějí v každém (jednotlivém) volebním obvodu podle systému poměrného zastoupení]. Zde rovněž odkázal na rozsudek bavorského Ústavního soudu ze dne 24. 4. 1992 č. j. Vf. 5-V-92 (viz text např. *Verteilung der Abgeordnetenmandate bei Landtagswahlen*. Neue Verwaltungsrechtzeitschrift. Rechtsprechungsreport, roč. 1993, č. 3, s. 113–115). V tomto rozhodnutí je kromě zdůraznění zásad poměrného zastoupení výslovně zaujato stanovisko k samostatným volebním obvodům s tím, že provedení voleb v sedmi samostatných volebních obvodech lze akceptovat, je-li ve výsledku zachován cíl dosažení složení bavorského sněmu podle celostátní proporcionality. To vyžaduje zvolit takovou metodu výpočtu (byla používána D'Hondtova formule jako u nás), která nepovede k sedminásobnému zvýšení nevýhod pro malé strany v sedmi malých obvodech, a tudíž k výsledku neslučitelnému s rovností volebního práva. Ústavní soud přisvědčil argumentaci navrhovatelky (sub 31), že ani v podmínkách novelizovaného ZVP tato podmínka splněna není a k takové deformaci volebního výsledku může docházet. K jinému závěru nakonec v případě voleb v nestejně velkých separovaných volebních krajích ani nelze dojít, byť uvnitř těchto volebních krajů výsledek poměrný je, nicméně na úkor rovnosti volebního práva ve srovnání jednotlivých volebních krajů (projev *bad faith*) a v celkovém výsledku voleb do Poslanecké sněmovny. To tedy znamená, že nelze ústavně akceptovat ani rozdělení volebního území na 40 stejných pětimandátových volebních krajů s tím, že výsledek se bude počítat v každém z nich samostatně a s konečnou platností, jak se o to pokusil zákonodárce v zákoně č. 204/2000 Sb. (viz k tomu podrobně závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/200 k výši tzv. přirozeného prahu).

127. Prvním důvodem je již v obecné části (sub 105) rozvedený argument o ústavně vadné formulaci § 26 *in principio*. Je-li základem poměrného zastoupení vyjádření poměru voličské podpory jednotlivých kandidátních listin v rámci voleného zastupitelského orgánu (zde Poslanecké sněmovny), nelze volební území (na rozdíl od většinového systému) bez ústavní opory (ta v čl. 18 odst. 1 Ústavy chybí) rozdělit pouze na různě velké volební jednotky, které mají povahu samostatných volebních krajů, což může nakonec uplatnění poměrného zastoupení deformovat. Poslanecká sněmovna tak vzniká prostřednictvím čtrnácti samostatných „krajských“ voleb, které nemohou splnit podmínku vyjádření podpory jednotlivých politických programů politických stran v měřítku celého státu. Již výše bylo upozorněno na to, že takový postup vyžaduje ústavní vyjádření, tedy připuštění, aby volby probíhaly pouze v rámci volebních krajů. I tak by však musela být zajištěna zásada poměrného zastoupení v měřítku celého volebního území pro volby do Poslanecké sněmovny.

128. Poměrnost zastoupení je třeba měřit podle výsledku voleb do Poslanecké sněmovny jako celku (volby do ní zná ZVP), nikoli jen podle volebních krajů, kde je sice poměrnost zajištěna, avšak v neprospěch menšiny v měřítku celostátních voleb, o jejichž právní úpravu (nikoli o volbu zastupitelů v kraji) nyní jde. Ustanovení čl. 18 odst. 1 Ústavy třeba číst tak, že „volby do Poslanecké sněmovny se konají ... na základě ... rovného volebního práva“, tedy nikoli že volby se na základě rovného volebního práva konají podle krajů. Zde je opět namístě připomenout čl. 26 odst. 2 rakouské ústavy s argumentací Hanse Kelsena, zdůrazňující ústavní potřebu rozdělení volebního území a kompenzaci možného narušení rovnosti šancí prostřednictvím více skrutinií (sub 84). Relativní rovnosti tak musí být dosaženo rovněž v rámci celé republiky z hlediska rovného přístupu k voleným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, přičemž voliči v každém kraji musí mít možnost v přibližně stejné míře ovlivnit celkový výsledek volby. Volič politické strany s menším

ziskem hlasů (avšak dosáhnuvší výše uzavírací klauzule) např. v Karlovarském kraji, kde se pravidelně obsazuje jen pět mandátů, ovlivní jen možnost této strany dosáhnout kvor stanovených v ZVP v rámci celostátním, nikoli však zvolení poslance, neboť v tomto směru jeho hlas propadne v rámci volebního kraje.

129. To značí, že různá velikost volebních krajů nehraje takovou negativní roli přímo, nýbrž až tím, že nevyužití hlasy na úrovni volebního kraje z hlediska účelu voleb (tedy zvolení poslanců) propadají bez dalšího vlivu na možnost zisku mandátu. Uplatní se jen z hlediska dosažení výše uzavírací klauzule podle § 49 ZVP (což ještě neznačí zisk mandátu), hranice pro příspěvek na úhradu volebních nákladů podle § 85 ZVP, popř. u státního financování politické strany. Politické strany jsou nositeli práv plynoucích ze zásad poměrného zastoupení (sub 100). Rovnost jejich šancí v podobě rovného přístupu k voleným funkcím je v důsledku rozdělení volebního území na nestejně velké volební kraje bez kompenzace v podobě více skrutinií v ZVP porušena.

130. Tzv. přirozený práh (viz obecný výklad pojmu u Lebeda, T. Přirozený práh poměrných systémů, teorie a realita. Politologický časopis, roč. 2001, č. 1, zejména s. 143 a násl.), tj. obvykle počet hlasů k zisku posledního přidělovaného mandátu, se v takto organizovaných volebních krajích výrazně liší. Navrhovatelka to dokládá ve svém návrhu přehledem výsledků voleb od roku 2002 do roku 2017 s uvedením procentuální velikosti tohoto prahu, a dokládající, že v Karlovarském volebním kraji se pohybuje od 10 % do 14,8 %. Zde se tak nemohou naplnit požadavky nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 k přirozenému prahu stanovenému pro volby do Poslanecké sněmovny, kde Ústavní soud konstatoval, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 pak Ústavní soud vyjádřil právní názor, podle kterého princip rovnosti v podmínkách poměrného zastoupení v sobě zahrnuje jednak kvantitativní rovnost, „aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu a stejnou závažnost,“ jednak rovnost z hlediska demokratického principu, „tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny na takovou míru úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny ve volbách dosáhly“. V této souvislosti Ústavní soud poznamenává, že pokus zavést pro volby do Poslanecké sněmovny 35 malých volebních krajů byl v některých úvahách spojen s možností zrušit zcela uzavírací klauzuli, protože hranice přirozeného prahu by ležela podstatně výše.

131. Argumentuje-li však navrhovatelka bez dalšího různou velikostí volebních krajů, je třeba dodat, že ta je určena nikoli jejich územím či počtem obyvatel, nýbrž důsledně v duchu zásad poměrného zastoupení počtem platných hlasů v nich odevzdaných. Jde tak o výsledek určený hlasováním, nikoli samotným zlým úmyslem či vírou (tzv. *bad faith*) před volbami. Je však pravda, že z hlediska počtu mandátů přidělovaných podle § 48 ZVP jsou výsledky téměř beze změn, neboť mezi volebními kraji z hlediska průměrné účasti voličů k žádným přesunům nedochází. Významná inovace a podpora rovnosti hlasů v podmínkách poměrného zastoupení, kterou tímto způsobem přinesl § 34 zákona č. 67/1946 Sb., tak má v nynějším volebním systému podle ZVP, kde se volí v izolovaných volebních krajích bez skrutinií, jen symbolický význam. Nic to proto nemění na tom, že problém v důsledku celkové formulace § 26 ZVP spočívá nejen v různém počtu obsazovaných mandátů (velikosti) ve volebních krajích, nýbrž i v chybějícím promítnutí hlasování v nich do celkového výsledku voleb na úrovni celostátní (viz sub 128).

132. Dosažení poměrnosti pouze v rovině volebního kraje je tak v rozporu s čl. 18 odst. 1 ve spojení s čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 21 odst. 3 a 4 Listiny. Ústavní soud nevyklučuje, že z hlediska principu přiměřenosti může existovat legitimní cíl pro zakotvení i malých volebních obvodů vedle velkých (např. zájem na reprezentaci tam žijící menšiny). Náš ústavní pořádek však pro to neskýtá oporu a neústavnost této úpravy je zesilována zapojením dalších většintvorných faktorů (omezení výpočtu volebního výsledku na jediné skrutinium, použití D'Hondtova formule).

133. Určení volebních krajů jako jediných a výlučných měřítek pro určení „poměrného“ volebního výsledku v měřítku celého volebního území státu v této situaci nelze obhájit ani poznatky z teorie volebního práva o členění volebních jednotek na numerické a organické. Přihlédnutí k organické povaze, nikoli jen k počtu voličů na mandát, zde jde spíše opačným směrem z hlediska možnosti porušení rovnosti hlasů a rovnosti šancí. Prosazuje se tedy tam, kde je třeba zajistit zastoupení, i když zastoupená volební jednotka by pro to jinak nesplňovala podmínky, jako je tomu např. u federálních komor zákonodárných sborů ve federacích. Rovněž nelze pominout, že organická povaha vyšších územních samosprávných celků se projevuje i v tom, že v nich působí územní organizace politických stran, tak jak to odpovídá potřebám jejich účasti na politickém životě společnosti podle § 1 zákona o politických stranách. Jiným důvodem může být federativní uspořádání státu (viz čl. 149 odst. 3 švýcarské ústavy, ale i volby do Sněmovny národů Federálního shromáždění do roku 1992). Tuto povahu mají zčásti právě malé volební obvody ve Španělském království (viz již sub 126), kde se přihlíží k povaze některých území Španělska na území Afriky nebo ostrovů (viz čl. 161 volebního zákona *Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General*), jak na to poukázal Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. V případě existence různě velkých volebních krajů však takový důvod u Karlovarského volebního kraje (oproti předmnichovské Československé republice viz sub 136) shledán nebyl.

134. Ústavní soud proto konstatuje, že samotné stávající členění volebního území na různě velké volební kraje není samo o sobě neústavní. Tím je až skutečnost, že spolu s jinými prvky volebního systému porušuje shora uvedené ústavní kautely rovnosti hlasů a rovnosti šancí kandidujících politických stran jako nositelů práva na poměrné zastoupení. Odstraněním těchto neústavních prvků budou odklizeny i námitky neústavnosti ustanovení § 26 věty druhé ZVP, nepřímo však i věty první.

135. Totéž platí i pro posouzení důvodnosti návrhu na zrušení přílohy č. 2 k ZVP. Ta obsahuje jen nutné označení volebních krajů čísly 1 až 14, jejich výčet v pořadí podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., uvedení jejich sídel a stanovení maximálního počtu kandidátů na kandidátní listině pro příslušný volební kraj. Není pochyb o tom, že využití jednoho z druhů členění území státu zakotveného v ústavním zákoně přináší stabilitu do volebního práva, stejně jako brání před výtkami manipulace s volebním územím (tzv. *malapportionment*). To však nic nemění na tom, že v kontextu volebního systému je toto řešení spojeno s možností porušení rovnosti volebního práva voličů v takto velikostí odlišných volebních jednotkách a porušení rovnosti šancí v nich kandidujících politických stran. Stanovený maximální počet kandidátů na kandidátní listině podle § 32 odst. 3 ZVP, což (vedle číselného označení volebních krajů a stanovení jejich sídla) je prakticky jediný význam přílohy č. 2, vychází z počtu občanů krajů a sama navrhovatelka neuvádí žádný důvod, kterým by tento počet některou z kandidujících stran mohl zvýhodnit (na rozdíl od toho, kdyby se místo počtu platných hlasů vzal pro rozdělení

mandátů mezi volební kraje počet jejich obyvatel, popř. počet voličů zaregistrovaných v seznamech voličů v těchto volebních krajích).

136. Na závěr této části Ústavní soud připomíná význam východisek poměrného zastoupení z roku 1920 a 1946 (sub 83 a násl.) pro výklad jejich pojmu, a to, že uvedené zásady měly nepochybně pro fungování nově vzniklého či obnoveného státu životní důležitost. Tehdejší (stejně jako současné) rozhodnutí pro zásady poměrného zastoupení a jejich vyjádření v řádu volení z roku 1920 či v zákoně č. 67/1946 Sb. zajišťovalo účast skupin voličů zastávajících stejný politický program svobodně vznikajících politických stran v obou komorách Národního shromáždění, popř. ústavodárného Národního shromáždění podle jejich početní síly v celém státě. Ač to nepatří k častým argumentačním prostředkům Ústavního soudu, je třeba zastánce názoru, že stačí dosáhnout poměrnosti i v obvodu s pěti mandáty a jedním skrutiniem, jako je tomu nyní v ZVP, upozornit i na historickou zkušenost a význam výkladu pojmu poměrné zastoupení. Stačí si položit otázku, jak dlouho by se mohla v klidu vyvíjet Československá republika po první světové válce, kdyby se podle jejich představ deformujících (nejen v novele provedené zákonem č. 204/2000 Sb., nýbrž i v novele provedené zákonem č. 37/2002 Sb.) podstatu poměrného zastoupení volilo, v tehdejších volebních krajích čtvrtém až devátém (Mladá Boleslav, Česká Lípa, Louny, Karlovy Vary, Plzeň, České Budějovice), navíc bez třetího skrutinia, kterým se politické strany národnostních menšin (§ 53 zákona č. 123/1920 Sb.) řadily do zvláštní I. skupiny pro účast v přidělování zbylých mandátů. Jak by asi vypadala politická situace po volbách v roce 1946 si lze s takovým systémem rovněž představit (viz skutečný index reprezentace na příkladech sub 115).

IX. b)

Výpočet republikového mandátového čísla (§ 48 odst. 1 ZVP)

137. Co bylo uvedeno sub 133 pro členění volebního území, platí rovněž pro návrh na zrušení § 48 odst. 1 ZVP, podle kterého se postupuje při rozdělení všech dvou set mandátů mezi jednotlivé volební kraje (republikové mandátové číslo). Jak bylo uvedeno, jde se o inovaci volebního zákonodárství, kterou přinesl po negativních zkušenostech s manipulací s volebním územím § 34 zákona č. 67/1946 Sb. Tímto postupem se volebním krajům přidělují mandáty nikoli předem, což by mohlo vést k vzniku faktické nerovnosti hlasů v důsledku rozdílů v účasti voličů, nýbrž až podle skutečné účasti ve volbách.

138. Navrhovatelka ani žádné argumenty proti tomuto ustanovení neuvádí. Do úvahy by mohlo přicházet jen to, že se (ve srovnání s jinými státy) nevychází např. z počtu obyvatel volebního kraje k určitému datu nebo z počtu voličů zapsaných v seznamech voličů v tomto volebním kraji. Tyto odlišnosti mohou mít i v praxi určitý význam, avšak zvolené řešení nelze považovat za neústavní. Naopak vyhovuje požadavkům poměrného zastoupení ještě ve větší míře než právě uvedené postupy pro určení základu výpočtu, neboť nevychází z pouhé evidence obyvatel, ani zápisů v seznamech voličů, nýbrž z platně vyjádřeného názoru voličů, kteří se dostavili k volbám. Poměrné zastoupení má právě vyjádřit podporu určitého politického směru, programu atd. Přihlédne-li se k tomu již při stanovení základních východisek pro výpočet volebního výsledku, tím lépe. Námitky, že počet obyvatel např. přispěje ke zvýhodnění volebních jednotek s rodinami s více dětmi, by mohly být zajímavé v případě voleb do zastupitelstev obcí a vytváření

volebních obvodů v obcích, nikoli v rámci relativně velkých volebních krajů při volbách do Poslanecké sněmovny.

139. Ústavní soud tak konstatuje, že přikročil ke zrušení tohoto ustanovení jen s ohledem na to, že je součástí zvolené techniky volební reprezentace, která je v některých základních částech (viz již výše) neústavní. To znamená, že tím není vyloučeno, aby zákonodárce toto ustanovení znovu použil v rámci jiného – ústavně konformního – řešení, jako tomu bylo např. ve volebních zákonech z roku 1990 a 1995 až do roku 2000. Stejně tak proto vzniká překážka *rei iudicatae* jen z hlediska nyní posuzované právní úpravy (podmínka *rebus sic stantibus*). Při použití jiné techniky volební reprezentace však toto ustanovení nemusí být již vůbec použito.

IX. c)

Určení počtu poslanců volených ve volebních krajích podle § 48 odst. 2, případně § 51 písm. a) ZVP

140. To, co bylo uvedeno sub IX. b), platí i v případě určení počtu zvolených poslanců volených ve volebních krajích za pomoci republikového mandátového čísla (např. pro volby v roce 2002 to bylo 23 840 a pro poslední volby v roce 2017 to bylo 25 304). Z hlediska shora vylíčených základů poměrného systému (sub 79) je to číslo, které – v případě jeho dosažení určitou skupinou voličů – mělo představovat její nárok na jednoho zástupce v zákonodárném sboru v rámci tzv. čistého poměrného zastoupení. To však předpokládá, že volební území se nečlení a tvoří jeden celek. Členění území na volební obvody je spojeno se zvýšením tzv. přirozeného prahu. Jsou-li volební kraje různě velké, a přitom se volí jako podle § 26 ve spojení s § 50 ZVP pouze v nich, dochází zpravidla k znevýhodnění menších stran v malých obvodech, jehož výše se však v rámci volebních krajů liší podle jejich velikosti (v malých výrazně přesahuje hranici 5 %). Navíc je však toto číslo zkresleno umělou uzavírací klauzulí podle § 49 ZVP (k její ústavnosti viz níže), takže je nelze srovnávat s kvociemem podle původních představ.

141. Volební území se podle § 26 ZVP dále dělí na volební kraje a teprve v nich a pouze v nich dochází k rozdělení mandátů. Je tak třeba tímto způsobem zjistit, kolik mandátů připadá na každý volební kraj. Tento počet mandátů přesně odpovídá principu rovnosti, protože ve volebním kraji se obsadí tolik mandátů, kolikrát je republikové mandátové číslo obsaženo v počtu platných hlasů odevzdaných v kraji. Jak již ale bylo uvedeno sub IX. a) a v obecné části, problém ústavnosti však spočívá v tom, že tyto volební kraje nejsou stejně velké. V malých krajích se (v kombinaci s D'Hondtovou volební formulí s jediným skrutiniem) dostávají kandidující politické strany do nepoměru se svým podílem na hlasech odevzdaných v rámci celého volebního území v různě velkém, nicméně vždy do nepoměru, jak to dokládá navrhovatelka v odůvodnění svého návrhu. Rovněž tak lze poukázat na politologické studie a analýzy, které tuto skutečnost pro volby podle napadené právní úpravy od roku 2002 dokládají za pomoci tzv. indexu reprezentace (viz Eibl, O., Gregor, M. a kol., *cit. dílo*, sub 69, s. 223, a je třeba to srovnat s výsledky voleb v roce 1935 a 1946, kdy byl použit systém více skrutinií a Hareovy a Hagenbach-Bischoffovy formule volebního kvociemem).

142. Problém deformace rovnosti zastoupení však není dán přímo postupem podle § 48 odst. 2 ZVP, nýbrž celkovým uspořádáním prvků volebního systému. To platí i pro postup podle § 51 písm. a) ZVP, podle kterého v případě, že se postupem nepodaří rozdělit všech

200 mandátů mezi volební kraje, použije se místo tzv. Hareovy formule volebního kvocientu její zdokonalená podoba spočívající v umělém zvyšování počtu mandátů, čímž se snižuje velikost republikového mandátového čísla, a umožňuje se tak rozdělení všech mandátů mezi kraje v kombinaci s metodou největšího zbytku [sub IX. d)].

143. I pro tento případ se uplatní závěr uvedený sub 139.

IX. d)

Metody přidělování zbylých mandátů. Metoda největšího zbytku, metoda největšího přebytku a metoda losování [§ 48 odst. 3, § 51 písm. b) ZVP]

144. Přírozenou součástí všech variant metody volebního kvocientu je, že se jejím prostřednictvím v praxi nepodaří rozdělit všechny mandáty mezi volební kraje. Je to obdobný problém, jako když se v tomto systému nepodaří rozdělit mandáty mezi kandidující strany. Ústavní soud konstatuje, že praktický problém nerozdělení všech mandátů lze řešit celou řadou způsobů, mezi které patří zejména metoda největšího absolutního zbytku, kdy nepřidělené mandáty případnou postupně volebním krajům s největším počtem nevyužitých hlasů. Dalším řešením by byla metoda největšího průměru, kdy nepřidělené mandáty postupně získávají volební kraje, které by při jeho zisku měly na tento mandát nejvyšší průměr hlasů [tzv. D'Hondtova formule – viz blíže sub IX. i)]. Lze též uplatnit např. postup, kdy se zbylé mandáty rozdělí v poměru, v jakém jsou již rozdělené mandáty, což by zvýhodnilo největší volební kraje.

145. V ZVP je pro rozdělení mandátů mezi kraje zvolena metoda volebního čísla (kvocientu), takže je nutno určit, jak se vyřeší nutně vznikající problém nepřidělených mandátů. K tomu je určena podle § 48 odst. 3 ZVP metoda nejvyššího zbytku. Zvolené řešení samo o sobě nelze považovat za neústavní, neboť předem nelze bezpečně určit, zda zvýhodní nějaký volební kraj, a tím i v něm kandidující politické strany v důsledku pravidla – čím více mandátů, tím větší volební obvod a tím větší poměrnost. To rovněž platí pro metodu losování (viz již sub 68) a její použitelnost v podmínkách demokratického právního státu.

146. I pro tento případ se uplatní závěr uvedený sub 139 jen proto, aby měl zákonodárce možnost uvážení, jakým způsobem bude tento problém řešit v nové právní úpravě.

IX. e)

Stanovení tzv. umělé uzavírací klauzule pro samostatně kandidující politické strany ve výši 5 % [§ 49 odst. 1 písm. a) ZVP] a důsledků při jejím nedosažení (§ 49 odst. 2 ZVP)

147. Sub 106 již bylo poukázáno na obecný problém pojmů reprezentace a zejména reprezentativnosti. Z hlediska funkcí voleb je proto rozdíl ve vyjádření názoru výběrem určité kandidátní listiny ztělesňující nějaký (volební) program a uznání takové volby za významnou z hlediska možnosti prosazování takového programu v Poslanecké sněmovně. Cílem poměrného zastoupení je možnost voličů vyjádřit své preference ztotožněním se s některým z nabízených programů, avšak bez toho, že by taková preference neměla reálný význam pro plnění funkcí Poslanecké sněmovny, lze podle právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96

připustit použití prostředků, které omezí možnost provést myšlenku poměrného zastoupení do všech důsledků. Jinak řečeno, nárok na zastoupení nebude spojen s dosažením volebního čísla (kvocientu), tedy fakticky s překročením ideálního volebního prahu (v praxi lze v případě jediného velkého volebního obvodu získat mandát i při nižším zisku, závisí to i na počtu a rozptýlení hlasů voličů a počtu kandidujících stran), nýbrž až od určité hranice prokazující určitou kvalitu reprezentace, tedy reprezentativnost. Zde Ústavní soud uvedl, že jde-li o „rovnost v nároku na to být přiměřeným (proporcionálním) způsobem vzat na zřetel při přidělování mandátů, je jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů nevyhnutelné, a proto přípustné. Je to především omezení, které vyplývá z praktické nemožnosti přesnou proporcí adekvátně vyjádřit např. proto, že technika volební reprezentace neumožňuje adekvátní štěpení mandátů“.

148. Reprezentativnost nelze srovnávat s volebním klíčem Národní fronty, určujícím předem, kolik dělníků, rolníků, členů Socialistického svazu mládeže, žen atd. (zrcadlo společnosti) má být zastoupeno v zastupitelských sborech. Způsob jejího zakotvení v § 49 odst. 1 písm. a) ZVP na základě podílu (dvacetiny) odevzdaných hlasů považuje Ústavní soud nadále za ústavně konformní jako číselný, a tudíž neutrální, tj. nikoho obsahově nebo názorově apod. nevylučující ze svobodné soutěže v mezích čl. 1 odst. 1, čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny. To neznamená, že by nebylo možné stanovit jiná kritéria (ochrana menšiny, zvláštní zásluhy – viz ústavní zákon č. 234/1920 Sb., o zastoupení sibiřských legionářů v poslanecké sněmovně), nikdy však zvýšením obecně stanoveného prahu pro postup do skrutinia či skrutinií.

149. Jinými slovy jde o pověření zákonodárce k vymezení nikoli volebního čísla (jako v případě volebního kvocientu), nýbrž k vymezení reprezentativnosti jako vlastnosti či způsobilosti reprezentovat hlavní směry a programy řízení a rozvoje státu formou samoorganizace nositele státní moci podle čl. 2 odst. 1 Ústavy. Z pohledu politických stran, které jsou nositelem práva na poměrné zastoupení (čl. 5 Ústavy, § 1 odst. 1 zákona o politických stranách), jde o stanovení požadavku na jejich podíl na hlasech voličů tak, aby mohlo být účelu reprezentace významných směrů a programů dosaženo. To nemůže stanovit demokratický zákonodárce jinak než tím, že to svěří rozhodnutí voličů. Ti rozhodnou, který program a jeho nositel (politická strana s kandidáty) má být zastoupen v Poslanecké sněmovně a rozhodovat o základních otázkách státu a společnosti.

150. Ústava tuto otázku neupravuje, ačkoli to zpočátku bylo možno považovat za ústavní materii. Je třeba připomenout, že původně jedna z verzí návrhu Ústavy České republiky z roku 1991 (nynější čl. 20) počítala s tím, že je možné (nikoli nutné) ji zakotvit, nejvýše však do 5 % [viz Filip, J. *Příprava Ústavy ČR v období do voleb 1992*. In Jirásková, V., Suchánek, R. (usp.) *Pocta prof. Václavu Pavlíčkovi k 70. narozeninám*. Linde, Praha 2004, s. 300]. Toto řešení se nakonec do konečné podoby textu Ústavy nedostalo (viz sub 106).

151. Tento z povahy věci samé plynoucí závěr (potřeba zaokrouhlení dosaženého podílu) je obecně uznáván. Současně však je třeba poukázat na další okolnost, která již byla zmíněna v obecné části sub 104, kde bylo zdůrazněno, že Ústava nezakotvuje poměrné zastoupení obecně o sobě a pro sebe, nýbrž za účelem konání voleb „do Poslanecké sněmovny“. Z toho plyne, že účelem takových voleb není pouze závazné státem organizované zjištění názorů voličů ochotných vyjádřit své preference vůči

politickým stranám a kandidátům na jejich kandidátních listinách (slovy Honoré Gabriela Riqueti de Mirabeau v Národním shromáždění má být zrcadlo národa – *le miroir de la société*), nýbrž ustavení komory Parlamentu, která bude způsobilá plnit všechny funkce zákonodárského sboru v podmínkách parlamentní demokracie, tedy nejen funkci zákonodárnou, nýbrž i funkci orgánu, před kterým nese vláda odpovědnost za fungování výkonné moci. K tomu Ústavní soud v uvedeném nálezu v roce 1997 uvedl, že existují i „jiné závažné důvody, jež vyplývají z účelu a funkce voleb ... protože je lid též vykonavatelem státní moci – především prostřednictvím parlamentu – 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 proporcionalním 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“. Na tomto právním názoru Ústavní soud setrvává i přes námitky navrhovatelky.

152. Ústavně zde vzniká několik problémů, které většina států řeší podle svých podmínek od výslovného zákazu (např. čl. 152 odst. 1 Ústavy Portugalské republiky), přes stanovení možnosti (viz návrh znění čl. 20 Ústavy – sub 106) až po výslovné zakotvení (čl. 64 odst. 3 Ústavy Albánské republiky stanovil práh 2,5 % pro stranu a 4 % pro koalice v platném znění to již zakotveno není). Jinak jde o věc přezkumu ústavními soudy, popř. i Evropským soudem pro lidská práva, který zde uznává, že vnitrostátní zákonodárce může při stanovení výše uzavírací klauzule přihlídnout k okolnostem a zvláštnostem situace daného státu zejména z hlediska zajištění stability moci vládní (rozsudek ze dne 30. 1. 2007 ve věci *Yumak a Sadak proti Turecku*, stížnost č. 10226/03, v němž uznal i klauzuli ve výši 10 %). Např. rakouský Ústavní soudní dvůr používá obrat o politických stranách „s početně relevantním významem“ (viz přehled Strejcek, G., Urban, G. *Der Verfassungsgerichtshof als Wahlgericht*. Verlag Österreich, Wien 2008), problém je však v jeho konkretizaci, jak na to poukazuje komentářová literatura (např. Neisser, H., Handstanger, M., Schick, R. *Das Bundeswahlrecht. Gesamtausgabe mit Erläuterungen und einer Sammlung der Judikatur*. Verlag Österreich. Wien 1994, s. 90–94).

153. Ústavní soud neshledal, že by se s ohledem na možnou změnu společenských poměrů mohla úprava samotné existence uzavírací klauzule v § 49 odst. 1 písm. a) ZVP „zneústavnit“ (tzv. *Verfassungswidrigkeitswerden* – viz sub 51), a neshledal ani důvod pro zjištění neústavnosti její výše. Nakonec ani z argumentace navrhovatelky nic podstatného pro takový závěr neplyne. Ústavní soud jen považuje za potřebné připomenout, že podle volebního chování voličů nelze ani předpokládat, že by bylo třeba přezkoumávat ústavnost zakotvení kautel chránících svobodnou politickou či volnou soutěž podle čl. 5 Ústavy [viz k tomu sub IX. g)].

154. Rovněž „druhá strana mince“ uzavírací klauzule, tedy nebezpečí propadlých hlasů značné části voličů, se v praxi výrazněji neprojevuje. Jak ukazují výsledky voleb za posledních dvacet let, počet propadlých hlasů nikdy nepřekročil hranici jedné pětiny, když jde o počty v roce 1998 – 11,32 %, 2002 – 12,53 %, 2006 – 5,97 %, 2010 – 18,83 %, 2013 – 12,58 % a v roce 2017 – 6,29 %. Konkrétně jde o to, zda ZVP v § 49 nevykazuje ústavní deficit spočívající v tom, že nepočítá např. se situací, kdy se do Poslanecké sněmovny může dostat třeba i pět stran, ale se zisky těsně nad 5 % (viz výsledky voleb v letech 1925 až 1935), ale propadne např. více jak polovina odevzdaných hlasů.

Výsledek takových voleb by nemohl být považován za legitimní, nicméně pro tento případ ZVP se snížením volebního prahu 5 % nepočítá. Je však charakteristické pro většinu volebních zákonů, že vycházejí z toho, co je třeba ve volbách získat, nikoli z toho, co se v nich nesmí ztratit.

155. V této části Ústavní soud návrhu nevyhověl a setrval na svém právě reprodukováném názoru. Nepřistoupil však k jeho odmítnutí z důvodu překážky věci rozhodnuté podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, nýbrž ze shora uvedených důvodů. Návrh na zrušení § 49 odst. 1 písm. a) a § 49 odst. 2 ZVP proto zamítl meritorně, neboť systémový charakter prvků volebního systému vyžaduje, aby bylo i původní řešení, dostalo-li se do nově uspořádaného systému, znovu posouzeno z pohledu nových vazeb a funkcí nejen volebního systému, nýbrž i potřeb fungování mechanismu státní moci, ve kterém má Poslanecká sněmovna nezastupitelné místo. V tomto směru tato ustanovení nebyla shledána neústavními.

IX. f)

Stanovení tzv. umělé adiční uzavírací klauzule ve výši 10 %, 15 % a 20 % hlasů pro politické strany kandidující společně ve dvoučlenných, tříčlenných a čtyř a vícečlenných koalicích [§ 49 odst. 1 písm. b) až d) ZVP]

156. Problematika společného kandidování více politických stran na jedné kandidátní listině nebo jiným způsobem (viz níže) je problémem nejen politiky, nýbrž i ústavnosti pravidel volné politické soutěže podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Zákon o volbách do České národní rady jako předchůdce dnešního ZVP v roce 1990 stanovil pro účast na přidělování mandátů jednotnou hranici 5 %. S ohledem na zkušenosti s rozpadem politických stran po volbách a problémy s tím spojené v činnosti zákonodárných sborů došlo zákonem č. 94/1992 Sb. k novelizaci tehdejšího § 42 a byla nově stanovena adiční uzavírací klauzule ve výši 7 %, 9 % a 11 % pro dvou, tři a vícečlenné koalice. Pro snížení pak byly stanoveny hranice 3 % pro samostatně kandidující politické strany a 5 %, 7 % a 9 % pro koalice dvou, tří a více politických stran. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 94/1992 Sb. (tisk 572. Česká národní rada 6. vol. období) uvádí pouze toto: „Pokud jde o nejnižší počet hlasů, který politická strana musí získat (volební klauzule), návrh řeší tuto otázku rozdílně pro politické strany nebo politická hnutí a rozdílně pro koalice těchto stran nebo hnutí. Přitom diferencuje podle počtu členů koalice. Doplněno bylo i ustanovení upravující postup v případě, že by žádná ze stran nedosáhla předpokládaného minima pro to, aby mohla postoupit do prvního skrutinia. Postupným snižováním procentuální hranice by bylo dosaženo potřebného výsledku.“ Přitom jde o institut volebního práva, který se považuje za jednu z mála inovací volební techniky, která přichází z nových demokracií ve střední Evropě, jak dokládá přehled zpracovaný na žádost navrhovatelky Parlamentním institutem v říjnu 2017, ve které mají Albánie (3 % a 5 %), Litva (5 % a 7 %), Chorvatsko pro rok 1999 (5 %, 8 % a 11 %), Polsko (5 % a 8 %), Rumunsko (5 %, 8 %, 9 % a 10 %), Maďarsko (5 %, 10 % a 15 %), Slovensko (5 %, 7 %, 9 % a 10 %). V roce 1998 stanovila Slovenská republika stejné hranice adičních klauzulí, jako jsou nyní v § 49 odst. 2 ZVP.

157. V roce 1995 přijatý ZVP zachoval úpravu hranic pro postup do prvního skrutinia ve výši 5 %, 7 %, 9 % a 11 % jako dosud. U § 49 odst. 4 ZVP pak došlo v případě, že tuto hranici překročila pouze jedna politická strana, k jejíž snížení na 4 %, 6 %, 8 % a 10 % s tím, že kdyby ani to nestačilo, bude hranice snížena o další procento. Ani v tomto

případě neobsahovala důvodová zpráva k návrhu ZVP (tisk 1048) bližší zdůvodnění použití adiční klauzule. Obsahuje pouze nejasný text, podle kterého: „V ustanovení § 49 odst. 4 se na základě zkušeností z voleb v roce 1992 řeší případ, kdy kandidátní listinu podává politické hnutí, které se skládá z několika registrovaných politických stran a nebo hnutí.“

158. Napadená úprava umělé načítací uzavírací klauzule pro koalice byla do ZVP vložena zákonem č. 204/2000 Sb. Ustanovení § 49 ZVP nebylo ve vládním návrhu zákona (tisk 585/0. Poslanecká sněmovna. 3. vol. období) obsaženo, pro koalice byly podle počtu jejich členů stanoveny stejné hranice 7 %, 9 % a 11 % jako v předchozím zákoně o volbách do České národní rady. V případě jejich snižování podle § 49 odst. 3 ZVP se počítalo se snížením na hranici 6 %, 8 %, a 10 %. V průběhu projednávání však byl na 26. schůzi Poslanecké sněmovny dne 19. 5. 2000 ve 2. čtení načten návrh na změnu těchto hranic pro koalice v dnešní podobě, což bylo následně přijato a platí beze změn.

159. Ústavnost této úpravy posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 a dospěl k závěru, že toto řešení je sice účelové, nikoli však neústavní, když konstatoval, že o tvorbě koalic Ústava neobsahuje žádné výslovné ustanovení. V ZVP pak zákonodárce podle tohoto nálezu „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“.

160. Při vlastním hodnocení ústavnosti úpravy volebních prahů pro koalice v § 49 odst. 1 a 3 ZVP dospěl Ústavní soud v uvedeném nálezu k právnímu názoru, podle kterého sice nelze „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 nefunkční“. To však podle uvedeného nálezu „stěží může vést k závěru o jeho protiústavnosti“. Bylo tak vyjádřeno, že původní úprava hranic ve výši 7 %, 9 % a 11 % sice vyhoví ústavnosti více, nicméně ani napadenou právní úpravu nelze zrušit jako neústavní. Tento právní názor nebyl sdílen jednotně, protože se proti němu vymezilo několik soudců v odlišných stanoviscích.

161. Při přijímání další novely ZVP zákonem č. 37/2002 Sb. (tisk 969/0. Poslanecká sněmovna 3. vol. období) byly podány rovněž návrhy (tamtéž, tisk 969/3) na vrácení hranice pro koalice od stavu před novelizací ZVP zákonem č. 204/2000 Sb., popř. alespoň na jejich zmírnění. Nebyly však přijaty.

162. Navrhovatelka směřuje svou argumentaci proti těmto ustanovením v druhé hlavní části svého návrhu. V ní poukazuje především na negativní zkušenosti s uplatňováním napadené úpravy adičních uzavíracích klauzulí v ZVP (sub 21). Napadá přitom nestandardní způsob vložení napadené úpravy do vládního návrhu zákona (viz k tomu sub 158), aniž to nějak blíže rozvádí. Dále pak tvrdí, že právní závěry Ústavního soudu z roku 2001 byly vyvráceny v praxi voleb od roku 2002 do současnosti. Připomíná jedno z odlišných stanovisek, ve kterém bylo poukázáno na odrazující účinek takové úpravy

v případě sdružování se silnějších politických stran se slabšími, zejména mělo-li by jít o početnější koalici.

163. Ústavní soud konstatuje, že návrh navrhovatelky v této části je důvodný, její argumentace však jen zčásti.

164. Ústavnost procedury přijetí zákona č. 204/2000 Sb. již byla posouzena v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 a navrhovatelka nevznáší žádné nové argumenty proti jeho závěru, že procedura přijetí napadené právní úpravy byla ústavně konformní. Z hlediska referenčních kritérií rozhodování Ústavního soudu pohnutky vedoucí k přijetí napadené právní úpravy samy o sobě (viz k otázce tzv. *bad faith* sub 62 a 63) k závěru o neústavnosti vést nemohou, nepromítnou-li se do neústavní právní úpravy. Samotný podnět či záměr něco upravit, jak se to projevilo v období 1998 až 2002, v podobě např. *Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou* ze dne 9. 7. 1998 [k nepřislušnosti Ústavního soudu k přezkumu viz usnesení ze dne 14. 8. 1998 sp. zn. IV. ÚS 331/98 (U 48/11 SbNU 359)], popř. následující *Dohody o základních parametrech změny volebního systému* mezi týmiž stranami ze dne 26. 1. 2000, k tomu nestačí. Posléze uvedená Dohoda jako 2. část tzv. Tolerančního patentu se stala základem pro návrh zákona č. 204/2000 Sb. Posuzování ústavnosti politických dohod není v kompetenci Ústavního soudu; ten může hodnotit jen to, jak byl jejich cíl promítnut do obsahu ZVP.

165. Co se týče poukazu na zkušenosti s fungováním této úpravy, v podstatě jde o závěr, že se žádné relevantní koaliční kandidátní listiny (s výjimkou voleb v roce 2002) nepodávaly a že přes snahu kandidování formou koalic v posledních dvou volbách se dostalo do Poslanecké sněmovny sedm, resp. devět politických stran, takže cíl v podobě zamezení tříštění Poslanecké sněmovny se nezdařil. Co se však týče této okolnosti, Ústavnímu soudu nezbyvá než odkázat na to, co již bylo obecně uvedeno pro celkové hodnocení argumentace navrhovatelky výsledky voleb – viz sub VIII. c). V takovém případě může jít o symptom neústavnosti, nikoli však o neústavnost samotnou.

166. Ústavní soud při přezkumu ústavnosti napadených ustanovení navazuje na argumentaci z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, současně však přihlíží jednak k obecným východiskům pro vymezení obratu „podle zásad poměrného zastoupení“ [viz zejména sub VIII. d)], jednak k ústavním principům úpravy voleb a volebního práva.

167. Jak bylo v obecné části uvedeno, ústavní pořádek při vymezení ústavních mantinelů pro úpravu voleb a volebního práva do Poslanecké sněmovny stanoví pravidla, které v ZVP podle čl. 20 Ústavy a čl. 21 Listiny být musí a které tam jen být mohou, popř. být naopak nesmějí (sub 71). Ústavní soud tak shrnuje, že cílem voleb podle zásad poměrného zastoupení v čl. 18 odst. 1 Ústavy je umožnit voličům identifikovat se prostřednictvím svých volebních preferencí s volebními programy soutěžících (čl. 5 Ústavy) politických stran a v poměru celého volebního území (Poslanecké sněmovny). Tyto politické strany pak lze považovat za nositele práva na poměrné zastoupení, jejichž prostřednictvím se mohou voliči názorově jednak „rozestoupit do stran“, jednak se sjednotit v názoru na potřebu zastoupení a prosazení určitého volebního programu v činnosti Poslanecké sněmovny v nastávajícím volebním období (čl. 21 odst. 2 Listiny – volby jako periodická kontrola).

168. Činí-li tak politické strany formou koalice, vzniká zde řada problémů z hlediska kautel svobodných a demokratických voleb. Na prvním místě je otázka, zda se existence koalic vůbec s těmito kautelami jako je zejména požadavek zachování volné či svobodné soutěže politických stran slučuje. Snadným řešením celého problému v případě negativní odpovědi by bylo zrušení ustanovení § 31 odst. 1 ZVP *in fine*, kde je *sedes materiae* celého problému a ve kterém je založena možnost podávat koaliční kandidátní listiny a promítnutí této derogace do celého textu ZVP.

169. Sub 164 uvedená ústavní ustanovení však hovoří o politických stranách, nikoli jen o programech. Pojem volné či svobodné soutěže tak přímo nevyklučuje hledání spojenců pro dosažení určitého cíle, což je konečně obvyklý nástroj politického života. Zatímco pak jsou politické strany chápány jako trvalá uskupení pro volby, které se mají podle čl. 21 odst. 2 Listiny opakovat, je naopak možné spojení na volební období nejen v podobě povolební koalice při vytvoření vládní většiny, ale i opozičních bloků, neboť v dalších volbách již kandidovat společně není povinností. Takové spojení má právní důsledky jen v rovině volebního práva (koalice má jen ta práva a povinnosti, jaká jí zákony výslovně přiznávají pro účel její existence), nikoli takové, s jakými se počítá v případě sloučení podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o politických stranách. Sice to může komplikovat uplatňování politické odpovědnosti vůči voličům, ale to není předmětem ústavní regulace. Jakkoli by bylo průhlednější i z hlediska uvedených ústavních ustanovení, kdyby se politické soutěže účastnily politické strany se svými volebními programy a kandidáty samy za sebe, nelze to považovat za jediné ústavně konformní uspořádání politické soutěže, jak na to konečně poukázal Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Jde tak o tu část právní úpravy voleb a volebního práva podle čl. 20 Ústavy, která upravena být může, ale nemusí.

170. Tomu, co bylo právě uvedeno z hlediska „účasti“ v politické volební soutěži, musejí odpovídat i pravidla „vedení“ této soutěže. Napadená ustanovení § 49 odst. 1 ZVP, přísně vzato, vycházejí z myšlenky, že volební soutěže se mohou účastnit politické strany po splnění podmínek § 31 ZVP bez omezení. Avšak pro účast na přidělování mandátů (§ 50 ZVP to označuje jako skrutinium) musí splnit podmínku dosažení násobku 5 % hlasů „společně“, jinak řečeno, spojit své síly mohou v koalici jen ke zvýšení zisku hlasů, nikoli k „podlezení“ této hranice. To byl jeden z mála argumentů, které v roce 2000 zazněly. Předseda senátorského klubu Občanské demokratické strany tak v rozpravě uvedl: *„Není přece možné, aby se strany spojily k tomu, že, obrazně řečeno, podlezu laťku, kterou jiní musí přeskocit. Koaliční praxe v České republice navíc prokázala, že takto vzniklá spojení měla obvykle pouze účelové a nikoli programové základy.“* (20. schůze Senátu 2. funkčního období, 23. 6. 2000).

171. Z hlediska Ústavního soudu se tento názor opírá o nepochybný požadavek rovnosti v přístupu k voleným funkcím a rovnosti šancí politických stran, kdy menší politická strana může být „vytažena“ do Poslanecké sněmovny velkou stranou (viz volby z roku 1996). Z hlediska ústavního však tuto možnost (rovnost) může využít každá menší politická strana a i to je součástí politické soutěže. Tato argumentace však neobstojí v testu proporcionality zásahu do rovnosti šancí politických stran a legitimacy volebního výsledku.

172. Tomuto názoru neodpovídá právní řešení zakotvené v ZVP, a i kdyby tomu tak bylo, nebylo by plně v souladu s pravidly svobodné či volné volební soutěže.

173. Na prvním místě by to znamenalo, že politické strany v koalici musejí každá za sebe prokázat zisk 5 % hlasů. V koalici však může být strana, která by získala např. 18 % hlasů, ale nemůže to prokázat, přičemž jde o zisk, kterého v meziválečné Československé republice, s výjimkou ČSSD v roce 1920 (25,7 %), nedosáhla žádná z demokratických stran vůbec. Mělo-li by pak jít jen o argument volby „jednoho“ volebního programu, tak zisk 18 % hlasů (a jejich propadnutí) vede k pochybnostem o legitimitě takto vzniklé Poslanecké sněmovny (spolu s dalšími propadlými hlasy v důsledku použití uzavírací klauzule).

174. S ničím takovým však (a tady již jde o školní příklad neústavní „*bad faith*“) však ZVP nepočítá a takovýto průkaz ani politickým stranám v koalici neumožňuje, neboť:

- a) koaliční kandidátní listina je „sjednocená“. Je to jeden celek, kterému se počítají hlasy jako celku, nikoli blok společně vzatých kandidátních listin (viz níže),
- b) není umožněno, aby volič na hlasovacím lístku ukázal svou preferenci pro každou z koalovaných stran, neboť volí jejich koalici a jejich společný program,
- c) voliči tohoto celku proto mohou využívat přednostních hlasů „napříč“ kandidátní listinou, protože jsou voliči sjednocené listiny, nikoli listin společných v bloku, kde mohou voliči preferovat svými přednostními hlasy jen své kandidáty. Může se tak stát, že „malý“ koaliční partner získá daleko více mandátů, než by mu v rámci poměru fakticky odevzdaných hlasů příslušelo,
- d) pro koalici platí stejná pravidla jako pro samostatně kandidující politické strany. Na volební kolbiště mohou postavit tým o stejném počtu hráčů jako ostatní (příloha č. 2 k ZVP). I kdyby na lavičce sedělo dvacet dalších skvělých hráčů, nastoupit jich může jen stejný počet jako v týmu, který dá sestavu s námahou vůbec dohromady, přičemž i férový stav utkání na začátku je nula ku nule,
- e) napadené ustanovení však nebrání, aby do voleb šla např. koalice o deseti členech, aniž by se již za zbývajících šest členů (kteří to jsou, nelze zjistit) vyžadoval byt jen jediný hlas. Přesto se však jejich kandidáti mohou díky pořadí na kandidátní listině dostat do Poslanecké sněmovny,
- f) koalice může získat od voliče jen jeden hlas, nikoli tolik, kolik je v ní členů. Sice může získat více voličů, ale stejně jako ve farmakologii (synergický efekt podávání více léků současně může zvýšit léčivý účinek, ale i vést ke zhoršení stavu pacienta), tak ještě více v politice platí, že může nové voliče přitáhnout, stejně jako tradiční voliče určité strany odradit,
- g) koalice může nominovat stejný počet členů okrskových volebních komisí jako ostatní strany,
- h) ve volební kampani platí pravidlo rovnosti „kandidujících politických stran a koalic“, to však neplatí pro případný úspěch volební agitace (sc. volební výsledek), kdy se rozlišují na jedné straně kandidující politické strany a na druhé kandidující koalice,
- i) koalice má stejný vysílací čas v Českém rozhlasu a České televizi jako ostatní kandidující strany,
- j) totéž platí pro plochu určenou v obci pro vylepování volebních plakátů,
- k) koalice může na volební kampaň podle § 16c ZVP vydat stejnou částku jako samostatně kandidující politické strany,
- l) koalice má nárok na stejnou náhradu za získané hlasy podle § 85 ZVP,
- m) v případě § 49 odst. 3 písm. b) až d) ZVP se při snižování nepostupuje proporcionalně nejen vůči samostatně kandidujícím politickým stranám, nýbrž i mezi koalicemi navzájem, kdy je zjevně zvýhodněna čtyř a vícečlenná koalice.

175. Z hlediska testu přiměřenosti by bylo možné uvažovat o jiných řešeních, než takových (připomínajících problém Shylocka a jeho nároku na libru masa bez prolití kapky krve), což však není úkolem Ústavního soudu, ačkoli je k tomu navrhovatelkou vyzýván.

176. Je jen možné upozornit na další porušení zásad proporcionality. Účelem voleb podle zásad poměrného zastoupení je zjistit podporu určitého volebního programu mezi voliči a číselně to promítnout do podílu ve složení Poslanecké sněmovny. Ačkoli by takový program mohl získat i 19,99 % hlasů, nebyl by v ní zastoupen, zatímco programy s podporou těsně nad 5 % ano. V případě více koalic by tak mohl vzniknout problém legitimity volebního výsledku nikoli v důsledku nezájmu voličů o účast na hlasování, nýbrž v důsledku vymazání významné názorové skupiny, která by mohla dokonce představovat relativně většinový názor. Znovu je zde třeba poukázat na zisky nejsilnějších politických stran ve volbách v letech 1925 až 1935, kde byl zisk nejúspěšnější politické strany nanejvýš kolem 15 % (Sudetoněmecká strana, Republikánská strana zemědělského a malorolnického lidu, tzv. agráři).

177. Z hlediska testu potřebnosti zásahu lze uvést, že v teorii volebního práva existují i prostředky mírnější k dosažení toho, co zamýšlely dosáhnout dvě tehdy volebně nejúspěšnější politické strany, které se v roce 2000 dohodly na obrácení směru vývoje volebního zákonodárství. V případě společného kandidování totiž nemusí jít jen o koalice – sjednocení politických stran na jedné společné kandidátní listině hodnocené stejně jako kandidátní listiny samostatně kandidujících politických stran.

178. Je to zejména možnost spojení (tzv. *apparentment*) kandidátních listin samostatně kandidujících politických stran (vytvoření volebního bloku). V takovém případě sice politické strany kandidují samostatně, avšak mohou sdělit volby řídicímu orgánu, že požadují, aby zisky jejich kandidátních listin byly brány společně. Tak je možné zjistit (na rozdíl od postupu podle § 41 ZVP), kolik každá z takto spojených stran získala hlasů a zda to bylo nejméně 5 %. Zisk celého bloku je pak určující pro výpočet získaných mandátů, který se rozděluje podle dalších pravidel mezi spojené politické strany, avšak jen ty, které splnily podmínku uzavírací klauzule. Jako problém se může navenek jevit to, že voliči mají zdánlivě užší výběr oproti počtu stran, které se dostanou do zákonodárského sboru, a tam již působí samostatně. I toto řešení má kladné i záporné stránky (k negativním zkušenostem viz Nohlen, D. *Wahlrecht und Parteiensystem*. 7. vyd., Verlag Barbara Budrich. Opladen & Toronto 2014, s. 114). Ve Spolkové republice Německo byla tato možnost opuštěna (zrušení § 7 volebního zákona v roce 2011) a navíc bylo vyloučeno další řešení – možnost kandidování členů jiných politických stran, takže se jedná o čistou soutěž politických stran (hovoří se o „*einparteiiger Wahlvorschlag*“ – blíže Schreiber, W., Hahlen, J., Strelen, K.-L. *BWahlG. Bundeswahlgesetz. Kommentar*. 10. zcela přepracované vyd. Carl Heymanns Verlag 2017, s. 528–529).

179. Způsob zjišťování volebního výsledku podle ZVP je v podstatě též v důsledku existence samostatných voleb v separovaných volebních krajích, kde jsou (a již nikde jinde) prikazovány mandáty pouze v nich, pouhou karikaturou vytváření bloku kandidátních listin též strany nebo koalice v jednotlivých krajích. Navíc jde o blokování nikoli z vůle kandidujících stran, nýbrž *ex lege* (§ 48 odst. 1 ZVP), avšak bez možnosti voličů určit význam takové strany v měřítku celého státu, a stejně tak samotný krajský charakter voleb vylučuje poměrné rozdělení celostátního zisku mezi krajské kandidátní

listiny. Ty jsou spojeny *ex lege* jen pro zjišťování postupu do skrutinia, příspěvek na úhradu volebních nákladů a na možné státní financování. I tyto okolnosti však mají význam pro hodnocení uzavíracích klauzulí, protože právní úprava voleb a financování politických stran umožňuje i politickým stranám, které sice práh nepřekročily, ale přesto dosáhly relativně významného počtu hlasů, aby získaly prostředky pro další pokračování v činnosti a mohly se pokusit uspět v následujících volbách. Další rozdíl oproti sdružení do koalice (jedna společná kandidátka) je v případě bloku v tom, že by politická strana v bloku, která nedosáhla 5 %, sice nezískala právo na přístup do skrutinia, avšak její hlasy (pro jednotný program, který ve volbách získal oněch nejméně 5 %) by nepropadly, nýbrž by zůstaly jako celkový zisk bloku, mezi jehož členy se ziskem nejméně 5 % by se poměrně rozdělily získané mandáty. Tento systém byl na určitou dobu vyzkoušen v Polsku v samosprávných volbách a prošel testem ústavnosti i z hlediska možnosti spojení kandidátních listin (rozsudek polského Ústavního tribunálu ze dne 3. 11. 2006 sp. zn. K 31/06). Tím se řeší ústavně konformně základní myšlenka poměrného zastoupení z hlediska programů a současně námitka „podlézání“ laťky. Šlo by tak o postup blízký myšlence jednojmenného přenosného hlasování (STV – *single transferable vote*) známý z Irska (sub 82). Voliči by sice v takovém případě propadl hlas pro politickou stranu, ale jeho programová politická preference by byla zachována. To je jen příklad z hlediska testu přiměřenosti toho, že v roce 2000 byl zvolen postup, který neobstojí nejen v komplexu volebního systému, nýbrž sám o sobě.

180. Ústavní soud zde jen poukazuje na to, že zvolené řešení napadené navrhovatelkou není jediným možným a současně ani tím nejproporcionálnější. Je však věcí zákonodárce, jaké řešení i z hlediska srozumitelnosti a průhlednosti zvolí. Zákonodárce se musí rozhodnout, zda připustí koalici, a jestliže ano, tak v jakém významu. Spojení dvou politických stran dohodnutých na stejném volebním programu může mít význam politický, nikoli ale právní. Chce-li tím zákonodárce umožnit, aby se do Poslanecké sněmovny dostaly i menší strany než se ziskem 5 %, tak to musí zřetelně vyjádřit a umožnit to prokázat i za cenu značné komplikace a srozumitelnosti hlasování. Platná právní úprava postupu koalic do skrutinia je nepřiměřená a nedůsledná. Důvody shora uvedené však vedou Ústavní soud k závěru, že je třeba podle § 13 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., změnit právní názor vyjádřený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 a napadená ustanovení ZVP zrušit. Tento závěr se vztahuje na platnou právní úpravu adiční uzavírací klauzule. Jeho předmětem nemohlo být hodnocení úpravy adičních klauzulí podle stavu, který platil podle původního znění § 49 ZVP z roku 1995, popř. podle § 42 zákona o volbách do České národní rady podle stavu v roce 1992.

IX. g)

Stanovení možnosti snížení výše uzavírací klauzule (obou forem) v případě, že se do tzv. skrutinia dostane pouze jedna kandidátní listina [§ 49 odst. 3]

181. Možnost postupného snižování výše uzavírací klauzule je součástí problematiky klauzulí, jak o ní bylo pojednáno sub IX. e) a f). Ať se již bude jednat o jedinou postupující politickou stranu, nebo koalici, vždy bude potřeba zajistit zastoupení nejméně dvou politických stran či koalic v Poslanecké sněmovně, i když i tento postup nemusí být vždy řešením, neboť to nezaručuje efektivní fungování opozice, když dvě postoupivší strany mohou vládnout společně.

182. Jak bylo uvedeno (sub 151), spíše teoretickým je zde problém podílu propadlých hlasů na celkovém počtu odevzdaných hlasů. Na základě uvedeného kritéria § 49 odst. 3 ZVP je přípustné, aby byly v Poslanecké sněmovně i jen dvě politické strany, které dohromady získaly jen 9 %, což značí, že všechny zbývající hlasy propadají, protože žádná další kandidátní listina více jak 4 % hlasů nezískala. Naprostá většina voličů (ne pasivních), kteří vyjádřili svůj názor, tak bude legálně bez zastoupení. Bude sice dosaženo cíle, Poslanecká sněmovna nebude roztržštěná, ale současně nebude fakticky zastupovat lid, protože na rozdíl od principu reprezentace v pluralitních nebo majoritních systémech, kde platí právní domněnka, že vítěz reprezentuje všechny, v systému poměrného zastoupení to bude představovat problém reprezentativnosti, či jak to Ústavní soud vyjádřil v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 25/96: „Z hlediska principu reprezentativní demokracie je přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionalní soustavou dojde k roztržštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému přemnožení politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. Zvyšování hranice omezovací klauzule nesmí však ohrozit demokratickou substanci voleb.“

183. Jen pro úplnost se dodává, že dalším důvodem pro zrušení § 49 odst. 3 písm. b) až d) ZVP je nejen způsob jejího nastavení, nýbrž i to, jak se má postupovat v spíše teoreticky možném případě, kdy by stanovené hranice nedosáhla žádná nebo jen jedna politická strana nebo koalice. Na rozdíl od násobení požadavku na dosažení pětiprocentní hranice při jejím snižování toto pravidlo dodrženo není a nepostupuje se poměrně, tedy snížením vždy o 1 % za každou koaliční stranu. Zatímco násobek je pro každou koaliční stranu stejný, tedy 5 %, pro snižování hranice je to 3 % (dvoučlenné), 2,66 % (tříčlenné), popř. 2,5 % (čtyř a vícečlenné koalice). Vztaženo na samostatně kandidující strany by tomu měly odpovídat požadavky (v případě snížení na 4 % u samostatně kandidující strany) ve výši 8 %, 12 %, popř. 16 %. Zde již je opouštěna argumentace účelovostí, neboť by byla porušena zásada rovnosti v případě koalic s menším počtem členů než čtyři.

184. Vzhledem k tomu, že po zrušení hranic adiční uzavírací klauzule pro koalice ztratila tato ustanovení význam, bylo třeba přikročit rovněž, s ohledem na jejich provázanost, k jejich zrušení.

IX. h)

Rozdělování mandátů pouze v rámci volebních krajů (§ 49 odst. 4)

185. Ani napadení tohoto ustanovení v petitu není navrhovatelkou odůvodněno. Jde však o důsledek celkově napadené právní úpravy výpočtu volebního výsledku a jeho promítnutí do přidělování mandátů. Navrhovatelka je napadá v rámci návrhu na odstranění současné úpravy techniky volební reprezentace jako systému. Samotná formulace napadeného ustanovení není zcela jednoznačná, v kontextu celkové úpravy je však zřejmé, že může jít jen o prikazování mandátů mezi kandidující politické strany na základě výsledku dosaženého v rámci každého samostatného volebního kraje odděleně, tzn. bez další možnosti započtení hlasů, které ve volebním kraji zůstaly nevyužity. Tuto možnost vylučuje nikoli napadené ustanovení, nýbrž jeho spojení s úpravou skrutinia na základě D'Hondtovy formule v § 50 ZVP (viz níže), která v rámci

jednoho výpočtu rozdělí všechny mandáty v rámci volebního kraje, aniž je třeba pracovat dále se zbytkem nevyužitých hlasů (viz níže).

186. V tomto kontextu nemůže toto ustanovení rovněž obstát, neboť přidělování mandátů na základě oddělených volebních krajů o různé velikosti (v praxi od 5 do 26 mandátů) bez vyrovnávacích prostředků zpravidla povede ke vzniku nerovnosti hlasů voličů v různých volebních krajích, stejně jako k porušení rovnosti šancí v nich kandidujících politických stran nebo koalic.

IX. i)

Použití tzv. D'Hondtovy formule pro rozdělení mandátů v rámci volebních krajů mezi kandidující politické strany (§ 50 odst. 1 až 3)

187. Argumentace navrhovatelky proti použití D'Hondtovy formule pro výpočet volebního výsledku v oddělených volebních krajích je v návrhu na zrušení § 50 odst. 1 až 3 ZVP obsáhle vyložena a zdokumentována prostřednictvím množství tabulek a výpočtů. Její závěry odpovídají poznatkům politologie a psefologie o působení této metody na zjištění volebních výsledků v závislosti na velikosti volebních obvodů. Tuto skutečnost konečně pravidelně dokládají i výsledky voleb do krajských zastupitelstev, kde se používá výpočet, který nezačíná dělením číslem jedna, nýbrž 1,42, čímž je výrazně znevýhodněna každá strana, která by měla získat svůj první mandát a přitom o něj bude soutěžit se stranou se stejným počtem hlasů, která již mandát získala. To však má význam jen při malém počtu rozdělovaných mandátů. Protože v krajských volbách se rozděluje v jednom obvodu nejméně 45 mandátů, tato vlastnost metody volebního dělitele se prakticky nemůže projevit.

188. V tomto směru je možno argumentaci navrhovatelky přisvědčit. Jen je třeba dodat, že tento závěr platí právě pro použití D'Hondtovy formule čili systému volebního dělitele, resp. nejvyššího volebního průměru, jak se také tato metoda označuje. Její autor Victor D'Hondt ve své práci *Systeme pratique et raisonné de représentation proportionnelle*. Libraire C. Muuquardt. Brusel 1882, s. 18 a násl., v ní vyložil zásady hodně blízké volebnímu systému používanému od roku 1990 pro volby obecních zastupitelstev s tím, že jeho způsob výpočtu byl nahrazen metodou Sainte-Laguého, kdy se nedělí řadou přirozených (1, 2, 3 atd.), nýbrž lichých čísel. Podstatou metody nejvyššího průměru je požadavek, aby se při postupném přidělování stanoveného počtu mandátů vždy nejdříve dostalo na kandidátní listinu, která má na tento mandát v případě jeho zisku nejvyšší průměr hlasů.

189. Sama o sobě tato zásada proto nemůže být zpochybněna. Může se tak stát v kontextu dalších prvků techniky volební reprezentace, kde je právě soubor napadených ustanovení ZVP názorným příkladem. Její podstata byla stručně a jasně vyjádřena E. Cahnem (podrobně k tomu Cahn, E. *Das Verhältnisswahlssystem in den modernen Kulturstaaten*. Verlag von O. Häring. Berlin 1909, s. 15, 314 a násl.), který ji shrnul v definici, podle které „žádná skupina nemůže získat mandát nebo další mandát, dokud jej nezíská jiná skupina, které na mandát nebo další mandát připadne větší počet hlasů“. Proto lze stěžít nalézt rozhodnutí nějakého ústavního soudu, které by ji zpochybnilo (viz přehled např. rozsudků Spolkového ústavního soudu v této otázce u Maurer, H. *Staatsrecht. I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Verfassungsfunktionen*. 6. vyd. C. H. Beck, München 2010, s. 386–387, kde to platí pro všechny používané volební formule.

Obdobné závěry učinil i rakouský Ústavní soudní dvůr – viz Schreiner, H. *Art. 26*. In: Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht. Verlag Österreich, Wien 2017, s. 51 – vždy však s poukazem na spolupůsobení s dalšími prvky, kde zejména velikost obvodu může vést k porušení zásad poměrného zastoupení).

190. Ve velkých obvodech již použití různých formulí takový zásadní dopad nemá podle zásady, čím menší je volební obvod, tím menší je proporční efekt volebního systému, a tím menší jsou šance malých (byť relevantních) politických stran (viz názorně na výpočtech a grafech Nohlen, D. *cit. práce*, sub 178, s. 91 a násl.; pro výsledky voleb v České republice viz pokusné výpočty na příkladech použití různých volebních formulí v různě konstruovaných volebních obvodech či krajích např. již Klíma, M. *Kvalita demokracie v České republice a volební inženýrství*. Marshall s. r. o., Praha 2001, s. 123–145; Šedo, J. *Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb 2010*. In: Balík, S. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Masarykova universita, Brno 2010, s. 235–262; Šedo, J. *Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb 2013*. In: Havlík, V. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Masarykova universita, Brno 2014, s. 283–313; Šedo, J. *Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb 2017*. In: Eibl, O., Gregor, M. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017*. Masarykova universita, Brno 2019, s. 213–246). Problémem v praxi z hlediska rovnosti šancí je její použití v určitých podmínkách, tj. především ve středně velkých volebních obvodech. V malých obvodech se prosadí vždy větší strany podle tzv. efektu sv. Matouše označeného podle podobenství o rozséváči a hřivnách (kap. 13, verš 12 a kap. 26, verše 29, 30), podle kterých – „Každému, kdo má, totiž bude dáno, a bude mít hojnost, ale tomu, kdo nemá, bude vzato i to, co má.“ A kdo nemá, ten bude vyhnán do tmy, kde je pláč a skřípění zubů. Tento jev je znám nejen z voleb a je zkoumán v různých oblastech života společnosti a států (viz podrobně např. Lindfors, P. a kol. *The Matthew effect in political science: head start and key reforms important for democratization*. Humanities&Social Sciences Communications. 2020, sv. 7, článek č. 106, <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00596-7>).

191. Jak na to poukazuje navrhovatelka, použití této metody však v malých volebních krajích výrazně znevýhodňuje menší politické strany, které sice mohou v celostátním měřítku překročit hranici uzavírací klauzule, avšak to zdaleka nedostačuje ani k zisku posledního rozdělovaného mandátu v malém volebním kraji. V kombinaci s ostatními napadenými ustanoveními, která stanoví, že volby se konají ve volebních krajích o nestejně velikosti a pouze v těchto krajích, aniž se mohou výsledky voleb do Poslanecké sněmovny promítnout do celostátního vyjádření podílu kandidujících stran [viz podrobně sub IX. a)], lze bez dalšího konstatovat, že napadená ustanovení § 50 odst. 1 až 3 ZVP výrazně přispívají k deformaci poměrnosti volebního výsledku.

192. Ústavní soud proto konstatuje, že návrh na zrušení napadených ustanovení § 50 odst. 1 až 3 ZVP, v kontextu jejich působení v samostatných nestejně velkých či lépe řečeno, zčásti malých volebních krajích, je důvodný. V případě, že se zákonodárce rozhodne, že se vrátí k systému více skrutinií, je pak v prvním skrutiniu použití D'Hondtovy formule z povahy věci vyloučeno, neboť tato metoda by v něm rozdělila všechny mandáty. Znamenalo by to nerozdělovat všechny mandáty do Poslanecké sněmovny na úrovni volebních krajů a část mandátů rozdělovat na celostátní úrovni.

IX. j)**Pravidla pro přidělování získaných mandátů jednotlivým kandidátům (§ 50 odst. 4 až 6 ZVP) a pravidla pro stanovení pořadí náhradníků (§ 50 odst. 7 ZVP)**

193. Důvod pro zrušení této části napadených ustanovení není navrhovatelkou blíže rozveden. Na rozdíl od většiny takto nezduvodněných návrhů na zrušení napadených ustanovení ZVP však v tomto případě nelze ani tvrdit, že tato ustanovení jsou neoddelitelnou částí volebního systému, kterou je třeba jako neústavní zrušit. Tato pravidla lze použít bez ohledu na to, jakým způsobem se k volebnímu výsledku došlo, podle jaké volební formule a v jakém typu volební jednotky.

194. Ústavní soud zde mohl spatřovat jako ústavní problém již zmíněnou možnost systémového propojení jiného druhu. Umožnění podávání koaličních kandidátních listin podle § 31 odst. 1 ZVP znamená, že na jedné kandidátní listině (a hlasovacím lístku) budou v dohodnutém pořadí uvedeni kandidáti koalice, tedy koaličních stran, a u každého z nich bude podle § 38 odst. 2 ZVP uvedeno, kterým členem koalice byl navržen. Podle § 39 ZVP mají voliči možnost provést preferenční volbu až u čtyř kandidátů. Při větší aktivitě v preferenčním hlasování u voličů jedné z koaličních stran tak může po snížení kvora pro uplatnění preferenčního hlasování v § 50 odst. 5 a 6 ZVP na 5 % dojít k tomu, že za koalici získají mandáty většinou jen kandidáti této strany a u další koaliční strany třeba dojde i k tzv. dekapitaci, tedy že její hlavní osoba nebude zásahem „koaličních“ voličů zvolena. Toto pravidlo je však předem známo a je věcí rozhodnutí každé politické strany, zda přesto koaliční smlouvu uzavře i s možností takového konečného výsledku.

195. Jiným problémem je zde fakticky různá síla preferenčního hlasu voliče v Karlovarském volebním kraji, ve kterém mohou preferovat téměř stejný počet kandidátů, jaký bude nakonec za tento kraj zvolen. Je to však důsledek působení jiných napadených ustanovení, navíc současně až důsledek počtu platně odevzdaných hlasů v kraji v poměru k počtu platně odevzdaných hlasů v celé republice.

196. S ohledem na tyto důvody neshledal Ústavní soud napadená ustanovení § 50 odst. 4 až 6 ZVP neústavními. Tím spíše to platí pro pravidlo pro nastupování náhradníků podle § 50 odst. 7 ZVP.

X.**Závěrečné úvahy**

197. Ústavní soud posoudil napadená ustanovení ZVP z hlediska dodržení ustanovení ústavního pořádku a testu přiměřenosti. Dospěl k závěru, že převážná část námitek navrhovatelky je důvodná, a to pro rozpor s ústavními kautelami voleb a volebního práva zakotvenými v čl. 18 odst. 1, čl. 5 a 6 Ústavy ve spojení s čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny. Bližší odůvodnění je obsaženo sub IX.

198. Ústavní soud tento postup zvolil i tam, kde by napadená ustanovení sama o sobě a pro sebe nepředstavovala problém z hlediska ústavnosti. Vzhledem k systémové provázanosti jednotlivých prvků volebního systému proto bylo nutno použít tzv. komplexní argument a v důsledku kumulace vad právní úpravy volebního systému zrušit napadená ustanovení ZVP vzata podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 „v jejich úhrnu“. Výchozíkem pro to byl výklad pojmu „zásady poměrného zastoupení“ (čl. 18

odst. 1 Ústavy) rovněž za pomoci okolností jejich vzniku a představ ústavodárce (a současně zákonodárce) v letech 1920, 1946 a 1992.

199. Ve zbývající části Ústavní soud shledal, že tato část napadených ustanovení v testu ústavnosti obstojí a není důvod je odstranit ani proto, že by mohla tvořit překážku pro uvážení zákonodárce při nápravě neústavního stavu a že se ani „pasivně“ nemohou na vytváření ústavně pochybné právní úpravy volebního systému podílet, bude-li provedena systémová náprava techniky volební reprezentace.

200. Co se týče základních aspektů rovnosti volebního práva, tedy váhy hlasů voličů v systému poměrného zastoupení, které spočívá nejen ve stejném počtu hlasů (*one person one vote*), nýbrž i v jejich stejné váze (*one person one value*), a současně rovnosti šancí kandidujících politických stran, Ústavní soud dospěl k závěru, že funkcí voleb je mimo rozestoupení se voličů „do stran“ s různými názory rovněž funkce vytvoření fungující Poslanecké sněmovny, ve které jsou zastoupeny politické strany a jejich koalice s početně relevantním významem. Ústavní soud si je vědom toho, že tento význam, který označil jako vlastnost reprezentativnosti, se dá vyjádřit nejen číslem, nýbrž i jinou ústavně relevantní skutečností (zastoupení územního společenství, ochrana menšiny), bude-li zákonodárcem náležitě identifikována. Je věcí zákonodárce [viz tzv. rozhodovací prerogativa sub VIII. a)], aby našel hranici mezi předpoklady funkčnosti zákonodárského sboru a určením reprezentativnosti politické strany. Problém tak nebyl shledán ve výši uzavírací klauzule podle § 49 odst. 1 písm. a) ZVP, nýbrž v dalších prvcích techniky volební reprezentace, tj. zejména v konání voleb do Poslanecké sněmovny cestou čtrnácti separovaných voleb v samostatných volebních krajích bez vzájemného propojení výsledku voleb, což vede k disproporcím ve vyjádření proporcí podpory jednotlivých politických stran a jejich programů.

201. Ústavní soud nepředjímá postup volebního zákonodárce. Výklad výchozích ústavních požadavků na rovnost volebního práva, rovnost šancí kandidujících volebních stran ve volné politické soutěži, jak byl proveden v nynějším nálezu, a především respektování ústavního požadavku voleb do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení vyžaduje, aby volební výsledek každé kandidující strany respektoval, že jde o poměrné zastoupení ve vztahu ke složení Poslanecké sněmovny jako celku, nikoli k ústavně nepřepokládané separované krajské reprezentaci volebních krajů. Stejně tak je třeba zdůraznit, že zrušení ustanovení o použití D'Hondtovy volební formule podle § 50 odst. 1 až 3 ZVP nebrání jejímu opětovnému využití tam, kde se výsledek voleb (nikoli příkazování jednotlivých mandátů krajským kandidátním listinám) zjišťuje v rámci tak velkého obvodu, že rozdíly v důsledcích jejího použití ve srovnání s jinými formulami ztrácí na praktickém významu, jak to konečně dokazují výsledky voleb do krajských zastupitelstev zjišťované postupem podle § 43 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 222/2012 Sb., stejně jako výsledky voleb do Evropského parlamentu podle § 47 a 48 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 58/2014 Sb. Možný je i návrat k systému více skrutinií používanému do voleb v roce 1998, i když by to bylo spjato s potřebou adaptace na novou úpravu členění území státu; samozřejmě že v takovém případě by nebylo použití D'Hondtovy formule v prvním skrutiniu možné, neboť by došlo k rozdělení všech mandátů již na úrovni volebních krajů.

202. Z hlediska rovnosti volebního práva a rovnosti šancí kandidujících volebních stran v podmínkách poměrného zastoupení je třeba, aby každá volební strana získala odpovídající podíl na mandátech v Poslanecké sněmovně podle svého podílu na celkovém počtu odevzdaných platných hlasů a současně aby tento volební zisk (podpora určité názorové skupiny voličů vyjádřená podílem na mandátech) byl promítnut do přidělování mandátů v rámci jednotlivých krajských kandidátek takové volební strany.

203. Jak bylo sub IX. e) rozvedeno, Ústavní soud nezměnil svůj právní názor a nadále považuje za ústavně konformní zachování uzavírací klauzule ve výši 5 % podle § 49 odst. 1 písm. a) ZVP. Naopak však změnil svůj právní názor vůči zbývajícím ustanovením § 49 odst. 1 písm. b) až d) ZVP zakotvujícím tzv. adiční uzavírací klauzuli. Kromě toho však Ústavní soud připomněl ve vztahu k těmto klauzulím obecně, že je třeba přihlížet při jejich stanovení nejen k tomu, kterým volebním stranám se zabrání ve vstupu do Poslanecké sněmovny, nýbrž i k důsledkům, které může mít použití uzavírací klauzule na legitimitu voleb v případě, že by v důsledku roztržštění hlasů voličů měla propadnout více než polovina platných hlasů ve volbách. Není tak neústavní postup, který upozorňuje voliče na to (psychologický aspekt uzavírací klauzule), že má ve volbách do Poslanecké sněmovny nejen vyjádřit svou preferenci, nýbrž také přispět k ustavení komory Parlamentu, která v rámci konstrukce parlamentní demokracie vykonává kontrolu výkonné moci.

204. Současně je třeba uvést, že Ústavní soud nemůže dávat, jak to navrhovatelka požaduje, podrobné pokyny zákonodárci, jak má nějakou věc, a tím spíše tak složitý a po více jak století stále nedořešený problém reprezentace a poměrného zastoupení, vyřešit. Žádný volební systém není upraven definitivně (viz i v případě těch zdánlivě jednoduchých volebních systémů existujících v podobě právní úpravy již nejméně od roku 1429 – viz sub 112) a ani žádné soudní rozhodnutí na tomto faktu nic nezmění, čehož si je vědoma i odborná veřejnost (viz k tomu Nohlen, D. *cit. dílo*, sub 178, s. 182, 390 a násl. a zejména Lang, H. *Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht. Eine Skizze aktueller wahlrechtlicher Entscheidungen und Probleme*. Nomos, Baden-Baden, s. 52–76), která podrobuje stále další a další soudní rozhodnutí ve věcech voleb a volebního práva kritice. Rovněž uvedené shrnutí závěrů nálezu nelze chápat jako příkaz k tomu, co by měla budoucí úprava výpočtu volebního výsledku stanovit, jakkoli to představuje výklad ústavně konformního pojetí systému poměrného zastoupení (v původním významu toho slova). Ústavní pořádek, jehož interpretem Ústavní soud je, vymezuje (tedy stanoví meze) ústavní kautely voleb a volebního práva. Na rozdíl od řady jiných států však neurčuje ani podobu volební formule, ani další požadavky pro organizaci voleb, neboť to je přenecháno podle čl. 20 Ústavy volebnímu zákonodárci. V této souvislosti Ústavní soud předpokládá, že pravidlo zakotvené v čl. 40 Ústavy bude rovněž dalším vodítkem pro Poslaneckou sněmovnu při usnášení se na novelizaci či revizi právě rušených ustanovení ZVP, neboť podle názoru Ústavního soudu tato procedura představuje jeden z mála prostředků působících jako zmírňující lék na neduhy zákonodárství ve vlastní věci, jak na ně bylo upozorněno sub VIII. b).

205. Úprava volebních otázek je proto vždy hledáním souladu mezi ústavními východisky a měnícími se společenskými vztahy [zde lze upozornit na to, že účinnosti nabyt zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu)]. Ačkoli politologie či psefologie pracují i s matematickými vzorci, dokonalý systém zatím nenašly. Ústavní soud však vzal rovněž v úvahu, že v případě volebních stížností by mohl být postaven před problém

rozhodovat o návrzích např. Nejvyššího správního soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy z důvodu, že by tento soud postup při zjištění volebního výsledku a pravidla pro jeho zjištění shledal neústavním a bránícím mu v konkrétní věci rozhodnout, což již nepřímo naznačil v roce 2006 (viz jeho usnesení ze dne 29. 6. 2006 č. j. Vol 50/2006-53). To by představovalo daleko závažnější komplikaci než dokončení toho, co bylo započato v roce 2008 (připravený soubor variant techniky volební reprezentace, nakonec v roce 2009 jako tisk 758. Poslanecká sněmovna. 5. vol. období), popř. v tomto volebním období Poslanecké sněmovny, kdy již podaný a na program zařazený uvedený poslanecký návrh může být rovněž využit k rychlému a zdárnému naplnění požadavků ústavního pořádku na ústavně konformní způsob zjištění volebního výsledku „podle zásad poměrného zastoupení“. Zde je třeba upozornit na kruciólní rozdíly v důsledcích vyslovení neústavnosti úpravy zjišťování volebního výsledku v řízení o abstraktní kontrole zákonů z hlediska jejich dopadů na volební výsledek (§ 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu) a na výsledek řízení o konkrétní kontrole její ústavnosti na návrh Nejvyššího správního soudu, který bude na základě odpovědi (tedy nálezu) Ústavního soudu o platnosti hlasování, voleb či zvolení nějakého kandidáta teprve rozhodovat, což ještě může být předmětem přezkumu Ústavním soudem podle oddílu čtvrtého hlavy druhé zákona o Ústavním soudu.

206. Ústavní soud jen připomíná svůj závěr, že není na překážku (naopak je to pro provedení voleb a přidělení mandátů nutné), jsou-li základem pro zjištění volebního výsledku hlasy voličů odevzdané nikoli pro nějaké celostátní kandidátky jako v některých státech, nýbrž pro kandidátní listiny ve volebních krajích vymezených ústavním zákonem, což zajišťuje jejich stabilitu.

207. Vzhledem k tomu, že výrok nynějšího nálezu nebrání přípravě a organizaci již vyhlášených voleb, nýbrž stanoví jen požadavek ústavně konformní úpravy zjištění jejich výsledku, nebylo ani vhodné zvažovat nejen odložení vyhlášení nynějšího nálezu až po volbách, ale ani odklad jeho vykonatelnosti. Ústavní soud sice předpokládá, že by i v případě odložení vykonatelnosti výroku tohoto nálezu zákonodárce přistoupil k nové úpravě § 48 až 51 ZVP, a to nejen vzhledem k možnému napadení výsledku voleb, nýbrž i s respektem k potřebě odstranit konečně po dlouhá léta neřešený problém ohrožující legitimitu výsledku každých voleb do Poslanecké sněmovny. Zkušenost sice ukazuje, že ne každý jejich výsledek může vyvolávat v praxi potřebu jeho napadení [viz sub VIII. c)]. Nicméně nelze vyloučit, že ani výsledek voleb bude napaden podle § 90 soudního řádu správního před Nejvyšším správním soudem, přičemž takový návrh může být založen právě na argumentech obsažených v nynějším nálezu.

208. Za těchto okolností Ústavní soud rozhodl o zrušení části napadených ustanovení ZVP dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů podle čl. 89 odst. 1 Ústavy; vykonatelnost svého derogačního nálezu na pozdější datum neodložil, neboť k takovému postupu neshledal žádný důvod. Odklad derogačního účinku nálezu je zásadně nežádoucí a lze k němu přistoupit jen výjimečně v případě, že by bezodkladná derogace, která je pravidlem obecným, sama o sobě způsobila svým vedlejším dopadem intenzivnější a závažnější porušení ústavnosti než zrušení protiústavního zákona dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Žádné takové vedlejší dopady ani jejich riziko v tomto případě Ústavní soud neshledal.

209. To platí i přes skutečnost, že prezident republiky rozhodl dne 28. 12. 2020 pod č. 611/2020 Sb. o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny na 8. a 9. 10. 2021.

Samozřejmě platí, že zásahy do volebních pravidel v době před volbami nejsou vhodné, neboť mohou vnést zmatek mezi voliče a volební orgány s rizikem zatemnění volebního výsledku – příkladem takových obav může být aplikace tzv. *Purcell principle* podle rozsudku Nejvyššího soudu USA ve věci *Purcell vs. Gonzales*, 549 U.S. 1 (2006) (dostupného na <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/549/1/>), týkajícího se zásahů do pravidel registrace voličů těsně před volbami formou předběžných opatření, popř. i v době samotného hlasování. V odborné literatuře je popsán jako idea, podle které by soudy neměly vydávat příkazy (někdy si je navíc navzájem rušit) měnící volební pravidla v době těsně před hlasováním (*in the period just before the elections* – viz podrobně Hasen, R. L., *Reining in the Purcell Principle*. Florida State University Law Review, vol. 43, roč. 2016, č. 2, s. 428). Jde však o zásahy do volebních procesů před meritorním posouzením ústavnosti volebního pravidla v podobě předběžných opatření soudů vydaných bezprostředně před volbami, tj. v období dnů, maximálně několika týdnů před termínem voleb v situaci plně rozběhnutých volebních procesů, nebo dokonce již při probíhající hlasování. V případě nynějšího nálezu však nejde o zásahy do provedených volebněprávních úkonů, nýbrž o hodnocení ústavnosti výpočtu volebního výsledku v ZVP, který bude zjištěn teprve v říjnu 2021. Nejde ani o negativní projev judicializace volebního práva, kdy se rozhodování přenáší z orgánů moci zákonodárné a moci výkonné na soudy, které pak tyto problémy řeší podle pravidel soudního rozhodování [shrnutí problémů, významu, forem atd., viz u Vallinder, T. *Whe the Court Go Marching In*. In *The Global Expansion of Judicial Power*, ed. by Tate, C. N., Vallinder, T. New York University Press, New York 1995, s. 14–26; viz k tomu též nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) včetně odlišných stanovisek]. V posuzované věci jde „pouze“ o posouzení ústavnosti napadených ustanovení, nikoli o projev soudního aktivismu, či dokonce zásah do techniky volební reprezentace v okamžiku, kdy se již rýsují možné volební výsledky v době horké volební kampaně, nikoli v okamžiku, kdy začínají vznikat obavy některých politických stran o jejich volební úspěch.

210. Nic takového v současné situaci nehrozí. Organizace a příprava voleb se odvíjí od termínu voleb (lhůty typu *dies ad quem*, určené datem, tzv. rozhodujícím dnem – *Stichtag, qualifying date*), nikoli od okamžiku, kdy jsou volby vyhlášeny (*dies a quo*, tedy stanoveným časovým úsekem). Volební orgány dosud žádné úkony, které by mohly být derogací zpochybněny, neučinily. Takovým úkonem není ani určení Ústeckého kraje krajem, kterému budou podřazeny všechny zvláštní volební okrsky v zahraničí, provedené losem Státní volební komise dne 7. 1. 2021, neboť organizace voleb podle volebních krajů není nálezem Ústavního soudu dotčena. Za relevantní okamžik, od něž by bylo možno uvažovat o rizicích spojených se změnou volebního pravidla na poslední chvíli, lze uvažovat až okamžik uplynutí konce lhůty pro podávání kandidátních listin podle § 31 odst. 3 ZVP, který má nastat počátkem srpna 2021.

211. Ústavnímu soudu samozřejmě neuniká dění na politické scéně a zprávy o uvažovaných volebních koaliciích, své rozhodování však musí stavět na skutečnostech právních, nikoli na volatilních úvahách, záměrech a strategiích politických sil, jež se hodlají zapojit do volební soutěže a jež mohou ještě svá rozhodnutí uplynutím uvedené lhůty pro podání kandidátních listin zvážit i změnit. Pro Ústavní soud tak není rozhodující, s jakým výsledkem volby skončí [viz sub VIII. a)].

212. Odklad vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu až za termín vyhlášených voleb do Poslanecké sněmovny by naopak znamenal, že by výsledky hlasování byly zjištěny

a vyhlášeny podle pravidel, jež jsou v rozporu s ústavním pořádkem. Legitimita takto zvolené Poslanecké sněmovny by byla neúnosně podkopána v míře, která by dále snížila důvěru veřejnosti ve zvolenou politickou reprezentaci a vládu, která by se o důvěru takto zvolené Poslanecké sněmovny opírala. Nelze také opomenout, že by takový odklad nezabránil porušení ústavně garantovaného volebního práva voličů i volených kandidátů v jeho klíčovém aspektu rovnosti, a vyvolal by tlak na volební soudnictví s rizikem retrospektivního zjištění neplatnosti hlasování, resp. voleb, a v konečném důsledku na Ústavní soud, který by pak rozhodoval o ústavních stížnostech nebo opravných prostředcích proti rozhodnutím volebního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. d) a e) Ústavy.

213. Všem nastíněným negativním důsledkům lze čelit tím, že Ústavní soud setrvá i v tomto případě na standardním pravidlu vykonatelnosti derogačního nálezu dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, jak předpokládá v čl. 89 odst. 1 Ústava, třebaže si je vědom zvýšené odpovědnosti současné politické reprezentace v obou komorách Parlamentu za schválení ústavně konformní úpravy voleb do Poslanecké sněmovny v čase, který je dán.

214. K tomu Ústavní soud nemůže uvést víc než konstatování, že před třiceti lety byla v České republice nastoupena cesta k ústavně konformní úpravě svobodných a demokratických voleb. V roce 2000 však zákonodárce učinil pokus tento směr změnit, a to rovněž cestou nové úpravy voleb, jejímž základním cílem bylo „nalezení volebního systému, který významně usnadní vznik funkční většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů“, přičemž bude zachováno poměrné zastoupení, avšak s většinovými prvky (*Dohoda č. 2 o základních parametrech změny volebního systému uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou 26. 1. 2000*). Tento pokus byl Ústavním soudem zrušen zejména nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, nicméně zákonodárce v této cestě pokračoval i v roce 2002. Vláda si sice po výsledku voleb v roce 2006 uvědomila potřebu změn, nicméně zůstalo jen u neuskutečněného záměru. Co zůstává, je potřeba naplnit čl. 18 odst. 1 Ústavy. Pokus učinit tak slovy právě uvedené dohody za pomoci „většinových prvků“ bude vždy protiústavní, zatímco naplnění tohoto principu většintvornými prvky lze podle okolností a míry zásahu do poměrného zastoupení považovat za akceptovatelné, je-li to odůvodněno významným veřejným zájmem (v USA je definován jako zájem na „volební integritě“, „politické stabilitě“ – Emanuel, S. E. *Constitutional law*. 37. vyd. Wolters Kluwer 2020, s. 493); jinak půjde o pokus neústavní.

215. S ohledem na vše, co bylo z hlediska obecných východisek přezkumu ústavnosti volebního zákonodárství i z hlediska jednotlivých složek techniky volební reprezentace vyloženo, nezbylo Ústavnímu soudu než podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., napadená ustanovení § 48, § 49 odst. 1 písm. b) až d), odst. 3 písm. b) až d) a odst. 4, § 50 odst. 1 až 3 a § 51 ZVP zrušit pro jejich rozpor s čl. 18 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny. Ve zbývajících částech návrh na zrušení ustanovení § 26 věty druhé, § 50 odst. 4 až 7 a přílohy č. 2 k ZVP zamítl. Ústavní soud tak respektuje pravidla, podle kterých se řídí zahájené volební řízení (bez ohledu na napadení rozhodnutí prezidenta republiky č. 611/2020 Sb.), jeho územně organizační základ, stejně jako nijak nezasahuje do pravidel vedení a hodnocení volební kampaně.

216. Ústavní soud přes právě uvedené zvažoval rovněž možnost stanovit vykonatelnost nynějšího nálezu ke dni jeho vyhlášení Ústavním soudem jako v případech některých

volebních a mandátových věcí [viz nálezy ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 27/09]. Nakonec dospěl k závěru, že to není potřeba, vzhledem k tomu, že k použití nové právní úpravy výpočtu volebního výsledku může dojít po skončení vyhlášených voleb do Poslanecké sněmovny. Do té doby má podle čl. 89 odst. 2 Ústavy zákonodárce povinnost zrušenou právní úpravu výpočtu volebního výsledku v důsledku dohod z roku 2000 (viz sub 164 a 214) nahradit novou, ústavně konformní, aby nevznikl problém zpochybnění úpravy výpočtu volebního výsledku až po samotných volbách.

217. Je úkolem zákonodárce najít cestu. Ústavní soud může pouze hodnotit její cíl, směr, kterým se k němu zákonodárce vydal, jeho intenzitu a dodržení ústavních pravidel pro zákonnou úpravu volebního systému, ať již bude zvolen návrat k metodám volebního kvocientu s více skrutiní, k počítání volebního výsledku nejdříve podle celostátního poměru hlasů a rozdělování mandátů v rámci volebních krajů, nebo jiným způsobem při zachování přibližně stejné váhy hlasu voliče a rovnosti šancí kandidujících stran.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 2. února 2021

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudců
Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka
k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/17**

Nesouhlasíme s výrokem nálezu ani s jeho odůvodněním, pročez k němu zaujímáme podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) toto odlišné stanovisko:

I. Čas a způsob přijetí nálezu

Ústavní soud dnes zrušil podstatná ustanovení volebního zákona, která stanoví způsob přepočtu hlasů na mandáty. Bez nich výsledky voleb do Poslanecké sněmovny nelze zjistit. Učinil tak více než tři roky poté, co mu byl návrh na zrušení těchto ustanovení předložen, a dokonce teprve poté, co byly volby již vyhlášeny rozhodnutím prezidenta republiky vydaným dle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) [č. 611/2020 Sb.].

Podle našeho názoru tím plenární většina významně zasáhla do procesu přípravy voleb jak na úrovni politických stran a politických hnutí, tak na úrovni volebních orgánů, a vystavila občany – v době nouzového stavu – bezprecedentní nejistotě, zda se podaří během krátké doby v Parlamentu přijmout novou zákonnou úpravu pravidel pro volbu jeho první komory.

Jen pro srovnání: tzv. velký volební nález (sp. zn. Pl. ÚS 42/2000), jímž byla zrušena podstatná část volební reformy zavedené zákonem č. 204/2000 Sb., byl přijat za půl roku po vstupu zákona v platnost, resp. po jeho napadení před Ústavním soudem, a přitom rok a téměř pět měsíců před volbami. Oproti tomu jsme dnes – nikoli vinou navrhovatelky – v situaci, kdy „čas vypršel“.

V této situaci se však Ústavní soud neocítl proto, že by se v plenárních diskusích podrobně zabýval předloženou zpravodajskou zprávou a pečlivě zvažoval argumenty svědčící pro či proti návrhu na zrušení napadených ustanovení. Plénu byl totiž návrh nálezu v nynější věci předložen soudcem zpravodajem teprve 19. ledna 2021, a to ještě jen jeho část (body 1 až 152), přičemž celý text jeho první verze byl dán soudcům k dispozici až ve čtvrtek 21. ledna. Plénum projednávalo návrh (spolu s dalšími pěti návrhy) hned v úterý dne 26. ledna t. r. a po přerušení jednání a rozeslání dvou doplněných verzí jej již dnes odpoledne schválilo, aby mohl být již zítra ráno vyhlášen. Soudce zpravodaj tak vystavil plénum neúměrnému časovému tlaku, zcela nepatřičnému vzhledem k významu i rozsahu zpravodajské zprávy. Přitom byl navrhovatelkou opakovaně dotazován na stav věci a upomínán, že „*se krátí doba, kdy by Parlament ČR mohl do předpokládaného konce volebního období zareagovat na případný derogativní nález Ústavního soudu ČR*“. Vrcholem arogance je pak vyhlášení nálezu pouhých 19 hodin po jeho přijetí (aniž by však bylo soudcům dáno k dispozici jeho konečné znění), snad aby nebyl poskytnut patřičný prostor disentujícím soudcům k sepsání odlišného stanoviska.

To vše dává značně ponurý obraz o způsobu rozhodování Ústavního soudu v této věci.

Několikaleté otálení soudce zpravodaje s předložením návrhu rozhodnutí plenární většina v nálezu přesto aprobovala podrobným vysvětlováním toho, jak Ústavní soud – údajně v duchu zásady zdrženlivosti – vyčkával na osud různých poslaneckých iniciativ z opozičních řad (body 36 a 47). Takto by snad bylo možno argumentovat, kdyby v komorách Parlamentu byl v pokročilých fázích projednávání návrh novely volebního zákona, jenž má reálnou naději na to stát se zákonem (viz i čl. 40 Ústavy – shodnout se musí obě komory). Skutečnost je však taková, že šlo o běžné poslanecké iniciativy jednotlivých stran, jež *prima facie* neměly bez širšího konsensu o změně tak podstatné materie, jakou je úprava voleb, valnou naději na úspěch. Stejně tak argumentace, že „*na ministerské úrovni probíhá delší dobu příprava zákona o správě voleb*“ (bod 48) a že neuspěly poslanecké pozměňovací návrhy předložené až ve 2. čtení k vládnímu návrhu zákona, jen dokládá příslovečný „tanec mezi vejci“. Vždyť již na základě dat obsažených v nálezu (viz i bod 47) si jeho čtenář položí např. otázku: a co dělal Ústavní soud mezi 14. 9. 2018 (hlasování o vládním návrhu zákona v Poslanecké sněmovně ve 3. čtení, tisk 137) a 13. 11. 2019 (předložení poslaneckého návrhu, tisk č. 649)? Zdůvodňování, že nyní Ústavnímu soudu již „*nezbylo než dále nevyčkávat a ve věci rozhodnout*“ (body 47 až 49), je chabou výmluvou, proč i přes návrh na přednostní projednání věci (plénem však neposouzený!) rozhodl až v době, kdy volby jsou již vyhlášeny a rozbíhá se jejich příprava.

Plénium si přitom bylo dobře vědomo vyjádření vlády, která sdělila, že „*vyjadřuje obavy z derogace navrhovaných ustanovení zákona o volbách do Parlamentu bez existence náhradní pozitivní úpravy vyjednané na základě širokého politického konsensu (...). Zkušenosti z minulých let přitom ukazují, že dosažení politické shody napříč politickým spektrem, resp. alespoň v rámci politických stran a hnutí zastoupených v obou komorách Parlamentu, nad modelem voleb do Poslanecké sněmovny není snadno a rychle dosažitelným cílem, neboť logicky každý z dotčených subjektů se snaží do právní úpravy vtělit takové prvky, které mu za dané politické konstelace vyhovují, a tyto zájmy jsou v mnohém navzájem protichůdné (srov. např. neúspěšnou snahu o prosazení tzv. řecké varianty v letech 2008 – 2009).*“

Soudce zpravodaj promeškal dobu pro předložení vyhovujícího návrhu, a to bez ohledu na skutečnost, že volby byly již vyhlášeny. Je snad nesporné, že „zbourání“ volebního systému 8 měsíců před volbami vyvolá velké politické pnutí a nejistotu, zda se do nadcházejících voleb podaří přijmout novou zákonnou úpravu, což může – při neúspěšném výsledku zákonodárného procesu – podlomit důvěru občanů ve fungování demokratického systému. Od tohoto způsobu rozhodování Ústavního soudu a jeho případných neblahých dopadů na stabilitu ústavního systému se proto zcela distancujeme.

II. Překážka rei iudicatae

Nález v bodu 40 výslovně shledává překážku věci rozhodnuté v rozsahu návrhu na zrušení 5% tzv. uzavírací klauzule pro samostatně kandidující politické strany [§ 49 odst. 1 písm. a) a odst. 2 volebního zákona], přesto však tento institut podrobuje meritornímu přezkumu [část IX.e), bod 147 a násl.] s ohledem na plynutí času a „*systémový charakter prvků volebního systému*“ (bod 155). Přitom však argumentace navrhovatelky ani náleze nepřinášejí pro nové věcné posouzení těchto napadených ustanovení nic zásadně nového. S tímto postupem proto nemůžeme souhlasit, neboť existuje-li překážka podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, nezbyvá, než v příslušném rozsahu návrh odmítnout pro jeho nepřípustnost.

Podobně procesní návrh vlády, aby byla odmítnuta pro překážku *rei iudicatae* část návrhu týkající se tzv. uzavírací klauzule pro koalice, náleze vypořádává odkazem na pozměněnou podobu volebního systému (zák. č. 37/2002 Sb.) a na tzv. komplexní argument, tj. že napadená ustanovení představují „*systém vzájemně spjatých prvků*“ (bod 40).

Odmítnutí v této souvislosti relevance nálezů sp. zn. Pl. ÚS 25/96 a Pl. ÚS 42/2000 tím, že „*Argumentace založená na nálezech, popř. i usneseních Ústavního soudu, týkajících se právní úpravy techniky volební reprezentace před nabytím účinnosti zákona č. 37/2002 Sb., má proto jen relativní význam, protože se vztahuje k její jiné podobě (jiné volební kraje, jiná volební formule, systém dvou skrutinií)*.“ (bod 40) je nepřiléhavá přinejmenším již v tom, že Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 42/2000 v roce 2001 posuzoval v zásadě již stávající volební systém, tj. již s formulí dle D'Hondta (byť počínající dělitelem 1,42) a jedním skrutiniem. Znamená to *pro futuro*, že budou-li postupně napadena a posuzována jednotlivá zákonná ustanovení samostatně a poté znovu všechna najednou, o překážku věci rozsouzené nepůjde?

V případech uzavíracích klauzulí přitom neshledáváme žádný závažný důvod k překonání právních názorů, k nimž dospěl Ústavní soud ve své předchozí nálezevé judikatuře.

III. Volební systém dle zásad poměrného zastoupení

Těžiště věcné argumentace podporující vyhovující výrok se odvíjí od vymezení toho, co jsou „zásady poměrného zastoupení“ podle čl. 18 odst. 1 Ústavy, a to s logickým zdůrazněním odlišností od zastoupení většinového (část VIII.d). Nález přitom dává očividně najevo, že není vůbec snadné – při promítnutí hlasování do výsledku voleb, resp. přidělení mandátů volebním stranám – dosáhnout takovou „správnou poměrnost“ a uznává, že jde o „*složitý a po více jak století stále nedořešený problém reprezentace*“ (bod 204). Sám náleze také hovoří o „*pevných i proměnlivých prvcích právní úpravy volebního systému*“, přičemž ústavní pořádek ponechává v jím stanoveném rámci na

uvážení zákonodárce, „*jakým konkrétním obsahem volební systém naplní*“ (bod 72). Nález připouští i existenci tzv. volebních paradoxů, které však „*samy o sobě nemohou být považovány za neústavní, protože jsou dílem náhody, resp. dílem souhry řady obvykle neopakovatelných okolností*“ (bod 69). Proto se ústavnost či neústavnost volebního zákona jeví v různých volbách – po zjištění výsledků – jinak. Požadavek „poměrnosti“ je nadto oslabován uznanou politickou potřebou, aby z voleb vzešla akceschopná Poslanecká sněmovna a stabilní vláda (bod 115), čehož se ovšem dosahuje různými prostředky („*kteří omezí možnost provést myšlenku poměrného zastoupení do všech důsledků*“ – bod 147), aniž by musela nutně nastat jejich zásadní kolize s tímto volebním systémem. Proto se také naplnění tohoto systému zjevuje jen v určitých „zásadách“, z nichž se v soudobých demokratických státech pravidelně připouštějí jisté výjimky. Nakonec nález uznává i to, že „*matematická přesnost „zrcadlového odrazu“ volebního rozhodnutí voličstva v situaci, kdy je třeba hledat nejen diferenční, nýbrž i integrační nástroje ... není ani realizovatelná*“ a že je třeba „*přihlédnout k historickým negativním zkušenostem s fungováním zcela čistého poměrného zastoupení a jeho důsledkům*“ (bod 115). S tím vším souhlasíme, tím méně pak ale rozumíme důvodům derogačního výroku.

Jinak řečeno, zákonodárce se nepohybuje v abstraktně identifikovaném prostoru, a zjednodušeně lze říci, že nelze vytvořit než systém *spíše* více poměrný či naopak poměrný *spíše* méně. Vést ostrý řez mezi těmito polohami není samozřejmě snadné, a protiústavnost konkrétní volební úpravy lze deklarovat zřejmě až v pozici, kdy je tzv. „za hranou“. Otázkou je, kde se taková „hrana“ nachází. Tak v nálezu Pl. ÚS 42/2000 Sb. Ústavní soud přílehlavě uvedl, že „*v politické praxi používaný model „poměrného zastoupení“ proto může, a také musí, činit celou řadu koncesí principu integrace, tak se však může díť jen na určitém úseku kontinua, kdy ke svému ideálnímu typu zůstává „přivracen“, jinými slovy, kdy projevuje tendence se tomuto typu v jeho zásadních aspektech alespoň přibližovat*“. V podobě volebního systému zavedeného zákonem č. 204/2000 Sb. (tzv. velká volební reforma) přitom shledal „*existenci ... základní tendence k disfunkční a nepřípustné hypertrofii integračních prvků v systému poměrného zastoupení*“, jimiž byly 1) velké množství malých volebních krajů (celkem 35), 2) pevný nejnižší počet mandátů rozdělovaných v každém volebním kraji bez ohledu na volební účast (v každém kraji nejméně 4 mandáty) a 3) zavedení upraveného systému volebního dělitele, podle nějž dochází k dělení počtu hlasů získaných stranou ve volebním kraji nejprve číslem 1,42. Ústavní soud tedy v r. 2001 shledal, že podoba volebního systému zavedená v r. 2000 se na onom pomyslném kontinuu posunula do té pozice, že se poměrnému zastoupení již nepřibližuje „*v jeho zásadních aspektech*“, v „*tendenci*“, v níž k němu již nebyl „*přivracen*“, a že jeho prvky představují „*ve svém souhrnu již jakýsi hybrid*“. Dá se však toto říci o podobě volebního systému zavedené v r. 2002 zákonem č. 37/2002 Sb., kterou Ústavní soud nyní přezkoumával?

Zákon č. 37/2002 Sb. totiž 1) namísto 35 umělých volebních krajů jich stanovil 14, a to totožných s vyššími územními samosprávnými celky, 2) nezavedl znovu minimální počet mandátů přidělovaných ve volebním kraji – ten je výlučně závislý na počtu platných hlasů, které jsou v kraji odevzdány, a 3) upravil D'Hondtovu řadu

volebního dělitele tak, že začíná číslem 1. Klíčové „většintvorné prvky“ tak byly buď opuštěny, nebo významně oslabeny. Nález Pl. ÚS 42/2000 přitom neshledal jako neústavní ani sám institut rozdělení volebního území na volební kraje a přidělování mandátů v nich, ani omezení výpočtu volebního výsledku na jediné skrutinium, ani použití metody volebního dělitele jako takové (D'Hondtovy formule). Např. v usnesení sp. zn. II. ÚS 582/06 se proto přílehavě uvádí: „*Naopak integrační prvky obsažené v nyní platné právní úpravě, byť vedou k patrnému znevýhodnění malých politických subjektů, neznamenají ani zdaleka příklon k většinovému volebnímu modelu. Kontrast mezi právní úpravou zrušenou uvedeným nálezem a stávající napadenou podobou zákona o volbách tento závěr potvrzuje.*“.

Pro posouzení, zda lze volební systém považovat za ústavně souladný z hlediska požadavku voleb podle „zásad poměrného zastoupení“ přitom podle nálezu Pl. ÚS 42/2000 není rozhodný tzv. komplexní argument sám o sobě, jak se jeví z nálezu dnešního. Jde totiž o to, zda tato upravená (nyní posuzovaná) podoba volebního systému již představuje na onom kontinuu kýžené *přivracení (tendenci) v základních aspektech* k proporcionalnímu systému, a to z hlediska *globálního efektu* volby Poslanecké sněmovny jako celku, anebo zda už je ta touto „hranou“. Nejde tedy (jen) o to, zda v některých volebních krajích působí více poměrně než v jiných, ale zda celkově (z hlediska celkového výsledku voleb do Poslanecké sněmovny s ohledem na poměry hlasů odevzdané jednotlivým stranám a koalicím) nevykazuje příklon k většinovému systému, popř. k „hybridu“, s nímž Ústava nepočítá. Na základě všech výsledků voleb, které podle něj proběhly (v letech 2002, 2006, 2010, 2013 i 2017), máme za to, že tomu tak není.

Jak se podává z dnešního nálezu, má být nyní kritickým určení volebních krajů, v nichž se rozděluje různý počet mandátů, a přitom volební výsledky nejsou mezi nimi prostupné. Zvláštní a konkrétní problém pak mají představovat Karlovarský kraj a Liberecký kraj, v nichž je tzv. volební práh (počet hlasů potřebný k zisku posledního přidělovaného mandátu) vyšší oproti krajům větším, v nichž se díky většímu počtu (hlasujících) voličů přiděluje mandátů více, což v celostátním výsledku poškozují politické strany s menším ziskem hlasů.

V tomto „terénu“ ovšem máme za to, že spíše než z historizujících úvah nad vývojem meziválečného a poválečného volebního systému měl nález vyjít z pečlivé analýzy volebních dat z jednotlivých voleb, jež se dosud uskutečnily na základě platné úpravy, jakož i z dosavadní bohaté, přesvědčivé a setrvalé judikatury Ústavního soudu jí se týkající, jež vedla k závěrům opačným těm, co nyní podporují derogaci. Ani jedno ani druhé však v nálezem nenacházíme.

IV. „Separované“ volební kraje

Přestože nález nakonec nezrušil volební kraje, jež jsou shodné s vyššími územními samosprávnými celky vymezenými ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. (návrh

na zrušení § 26 věty druhé byl zamítnut), došlo ke zrušení ustanovení § 49 odst. 4, podle něhož „mandáty politickým stranám, politickým hnutím a koalicím, které postoupily do skrutinia, se rozdělují v rámci volebních krajů“. Plenární většina v tom shledává neústavní problém vzniku Poslanecké sněmovny „cestou čtrnácti separovaných voleb v samostatných volebních krajích bez vzájemného propojení výsledku voleb“ (bod 200). Přitom uvádí, že „samotné stávající členění volebního území na různě velké volební kraje není samo o sobě neústavní“, neboť takovým je až „spolu s jinými prvky volebního systému“ (bod 134), zároveň se ale domnívá, že „nelze volební území (na rozdíl od většinového systému) bez ústavní opory (ta v čl. 18 odst. 1 Ústavy chybí) rozdělit pouze na různě velké volební jednotky, které mají povahu samostatných volebních krajů“ (bod 127). To dokládá rozpaky nad tím, jaký mají mít volební kraje význam.

Máme ovšem za to, že s námitkou různě velkých volebních krajů a v nich různého počtu volených poslanců, jakož i rozdělování mandátů „v rámci volebních krajů“ stranám dle počtu hlasů v nich odevzdaných, se Ústavní soud náležitě vyrovnal již v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06, v němž posuzoval podobu stávajícího volebního systému do Poslanecké sněmovny (ostatně asistent tehdejšího soudce zpravodaje byl soudcem zpravodajem v nynější věci). Stačí citovat:

„17. Teritoriální princip reprezentace je používán po staletí a jako takový svou podstatou, na rozdíl od jiných principů reprezentace (např. národnostní, výrobní, stranicko-politický, profesní, univerzitní, stavovský, korporáční, rasový, materiální, osobní, legionářský u nás v roce 1921 atd.), nevyvolává námitky. Členění na organické (podle různých kritérií) a numerické územní volební jednotky (již Hare, Th.: *A Treatise on the Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*. 2. vyd., London 1861, s. 27-87), popř. na teritoriální a personální volební jednotky (Braunias, K.: *Das parlamentarische Wahlrecht*. Berlin - Leipzig 1932, s. 131) je konečně známo a diskutováno již od 18. století a je trvalou součástí teorie moderního volebního práva. Stejně tak je převažujícím rozdělení volebního území podle jeho členění z hlediska subjektů federace nebo subjektů práva na samosprávu, přičemž z povahy věci plyne, že takové jednotky nebudou zpravidla stejné velikosti. (...)

18. (...) Konkrétní praktická podoba je však obvykle dána na uvážení zákonodárce, není-li výslovně předepsána v ústavním textu. Např. Ústava Rakouska naopak vylučuje, aby území celého státu bylo jedním volebním obvodem, přičemž se jedná právě o ústavu, odkud byl převzat obrat "podle zásad poměrného zastoupení" použitý v čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR ...

19. Ústava ČR sice prohlašuje v čl. 5 volnou soutěž politických stran za základ politického systému, v žádném případě však z toho nelze dovodit, že by tato soutěž neměla probíhat na územním základě. Ten je sice podle pionýrských zastánců stranickopolitického systému (u nás již v roce 1906 Kunwald, G.: *Über den eigentlichen Grundgedanken des proportionalen Wahlsystems*. Wien 1906, s. 9) v rozporu s čistým poměrným zastoupením (hovoří o „volající zjevné nespravedlnosti“). Celá konstrukce veřejné moci v Ústavě ČR je založena na zřízení obecním, krajském a státním, kterému je rovněž přizpůsobena organizační struktura politických stran jako základu politického systému. Proto spojení voleb s touto konstrukcí sice může vyvolat námitky z hlediska srovnání pozice různých kandidujících stran v různých volebních krajích (v podobě vyšších územních samosprávných celků), tyto námitky jsou zase vyvažovány právě tím, že místo numerických volebních jednotek jsou vytvářeny volební jednotky organické, které umožňují, aby se ve volbách promítla i názorová různost územních společenství občanů ve smyslu čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR. Je případně v této souvislosti připomenout, že pokus o vytvoření stejně velkých numerických volebních jednotek byl odmítnut hned v roce 1990 Federálním shromážděním, kde poslanci požadovali, aby volební jednotky pro volby do parlamentů odpovídaly tehdejším krajům podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Rovněž tak byl v roce 1992 odmítnut návrh na zdvojnásobení počtu volebních krajů, stejně jako v roce 2001 v nálezu Pl. ÚS 42/2000 zařadil Ústavní soud počet 35 umělých (numerických) volebních krajů mezi prvky, které ve svém úhrnu vedou k popření vlastností systému poměrného zastoupení.

Představa, že poslanec bude svůj mandát (byť reprezentativní povahy podle čl. 26 Ústavy ČR) prakticky vykonávat v rámci volebního kraje, kde byl zvolen (...), a nikoli v nějaké abstraktní uměle vytvořené a jinak prakticky neexistující územní jednotce, je tak zakořeněnou součástí konstrukce základních prvků volebního systému v České republice.

20. „(...) z ústavních pravidel a zásad poměrného zastoupení ve smyslu čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR neplyne požadavek propojených volebních jednotek. Je věcí volebního zákonodárce podle čl. 20 Ústavy ČR, aby rozhodl, zda zvolí tuto formu jako v letech 1990 – 1998 nebo zda uplatní metody uzavřených volebních obvodů, ze kterých se již výsledky dále nepřenášejí. Každý z nich je proto samostatnou volební jednotkou, která s výjimkou výpočtu tzv. uzavírací klauzule, nezávisí na volebních výsledcích v jiných volebních jednotkách. V tom konečně spočívá přednost použití formule největšího volebního průměru, a nikoli formule volebního kvocientu. Namítané znevýhodnění menších politických stran je v takovémto uspořádání volebních jednotek pouze důsledkem toho, že voliči rozhodli, která kandidující strana je tzv. menší nebo tzv. větší. Jedná se o veličiny politické, a tedy proměnné (viz příklad ČSSD), nikoli sociologické, a tedy stálé, kde jsou ústavní kritéria nastavena jinak (např. ochrana náboženských a národnostních skupin). Srovnávání výsledků v různých volebních obvodech proto může sloužit jen jako argument pro návrat k dřívější volební formuli, k zavedení např. celostátního volebního obvodu, popř. každé další varianty poměrného zastoupení (s výjimkou automatického volebního čísla, kterou čl. 16 odst. 1 Ústavy ČR vylučuje), nikoli však jako argument proti stávajícímu rozdělení volebního území, kterému rovněž nelze upřít racionální základ. (...).

21. Co se týče (...) rozdělení mandátů mezi kraje po použití D'Hondtovy formule, je třeba uvést, že rozdělení mandátů mezi volebními kraji nezávisí na volební formuli největšího průměru (D'Hondtova formule), dokonce nezávisí ani na systému volebního dělitele. Stejně tak může být použito v rámci systému volebního kvocientu, jak tomu bylo ve volbách v roce 1996 a 1998. Ustanovení § 48 odst. 1 až 3 jsou prakticky od roku 1995 beze změny a jsou přejata z volebního zákonodárství roku 1990 (popř. 1920 či 1946). Proto je námitka neústavnosti § 48 zákona o volbách do Parlamentu zjevně neopodstatněná. V návaznosti na to nelze přihlídnout ani k požadavku na zrušení § 51, neboť se jedná pouze o akcesorické ustanovení k řešení problémů při praktické aplikaci § 48 zákona o volbách do Parlamentu. (...)

23. (...) O počtu mandátů přidělených volebním krajům rozhoduje účast voličů na volbách v těchto krajích. Počet mandátů pro volební jednotky tak není stanoven dopředu bez ohledu na volební účast nebo jen podle počtu občanů zapsaných v seznamech voličů nebo dokonce podle počtu obyvatel. V tomto směru jsou v České republice prvky poměrnosti výrazně posíleny ve srovnání s jinými státy. O počtu mandátů, které ve volebním kraji získá konkrétní politická strana, rozhodne zase jen přízeň voličů pro tuto stranu, nikoli náhoda. Je přitom předvídatelné, kolik mandátů připadne jednotlivým krajům a jaký podíl hlasů bude muset v takovém případě politická strana získat, aby jí byl přidělen alespoň jeden mandát. Hlasy ve volbách odevzdávají voliči a i nejtěsnější rozdíl vedoucí k nepřidělení mandátů je matematicky zdůvodnitelný a plynoucí ze zákonitostí poměrného zastoupení. Považuje-li navrhovatel účast voličů a jejich rozhodování za náhodu, tak z hlediska ústavního jde o argument zcela nepřipadný (viz potřebný počet hlasů na získání mandátu v Libereckém kraji...). Navrhovatel přitom pomíjí, že určité znevýhodnění menších stran v některých krajích může často vést k určitému zvýhodnění v jiných volebních krajích, aniž uvádí, kolik by tedy takových volebních krajů mělo být (pokud by mělo být území vůbec děleno) a z čeho by se přitom mělo vycházet (příkladem takového volebního inženýrství byla např. Ústava Francie 1791).“

K tomu z hlediska ústavního netřeba ničeho dodávat. Snad jen to, že na rozdíl od plenární většiny neshledáváme nezbytným, aby Ústava v čl. 18 odst. 1 výslovně stanovila, že se volby do Poslanecké sněmovny konají ve volebních krajích a že mandáty se přidělují dle počtu hlasů v nich odevzdaných. Argument, že v některém státě tak ústava stanoví, postrádá na váze, když v jiných státech taková úprava v ústavě schází a přesto se v nich mandáty přidělují dle výsledků hlasování v různém počtu vícemandátových volebních obvodů. Jak se podává i z výše uvedeného, tato domnělá „absence“ ústavní úpravy nemůže být vykládána jako záměrný pokyn k eliminaci významu výsledků hlasování v jednotlivých volebních krajích pro přepočtení odevzdaných hlasů na mandáty.

Volební kraje totožné s vyššími územními samosprávnými celky v jejich významu vícemandátových volebních obvodů (nikoli tedy jakýchsi pouhých volebních jednotek sloužících jen k organizaci voleb a prvotnímu sečtení hlasů) považujeme současně i za významný nástroj politické decentralizace, která brání oligarchizaci moci v politických stranách, čímž přispívá k dělbě moci ve státě. Skutečnost, že jsou některé samosprávné kraje malé, je dáno rozhodnutím ústavodárce; toto rozhodnutí sice nemusí být nejlepší možné, nesnižuje však legitimitu, natož ústavnost politického rozhodnutí „obyčejného zákonodárce“, který dle nich vytvořil plnohodnotné kraje volební. Nepodloženou je přitom teze nálezu, že celkové volební výsledky generované na základě výsledků hlasování ve volebních krajích „nemohou splnit podmínku vyjádření podpory jednotlivých politických programů politických stran v měřítku celého státu“ (bod 127).

Považuje-li nález za určující navrhovatelčin argument, že v Karlovarském kraji představuje tzv. přirozený volební práh pro získání alespoň jednoho mandátu 10 až 14,8 % hlasů (bod 130), dovoluujeme si k tomu upozornit, že argumentace nálezu, již se tomuto argumentu přitakává („Zde se tak nemohou naplnit požadavky nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 k přirozenému prahu stanovenému pro volby do Poslanecké sněmovny, kde Ústavní soud konstatoval, že teprve překročení desetiprocentní klauzule lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.“) je nepřiléhavá, neboť odkazovaná pasáž v nálezu Pl. ÚS 42/2000 se netýkala tzv. přirozeného volebního prahu, ale výše umělé celostátní omezovací klauzule pro jednotlivě kandidující strany.

Sluší se znovu připomenout, že je zcela v souladu s principem rovného volebního práva, když počet poslanců volených v jednotlivých volebních krajích (počet v nich rozdělovaných mandátů) je výlučně závislý na celkovém počtu platných hlasů odevzdaných v tom kterém volebním kraji, jak to stanoví § 48 volebního zákona, s jehož zrušením rovněž nesouhlasíme.

V. D'Hondtova metoda

Ani v uplatnění D'Hondtovy metody volebního dělitele – v kombinaci s jinými prvky stávajícího volebního systému – nespatřujeme žádnou neústavnost. Již citované usnesení, na něž poukazovala navrhovatelka i vláda, jež ale nestálo plenární většině za pozornost, uvádí:

„22. Navrhovatel konečně uvádí (...), že neústavnost volebního zákona spočívá zejména v jeho § 50, který zakotvuje přepočítání hlasů na mandáty podle D'Hondtovy metody. Ústavní soud zde připomíná, že v nálezu č. 64/2001 Sb. se vyjadřoval k ústavnosti této formule nikoli v podobě, jak je zakotvena v § 50 odst. 1 až 3 zákona o volbách do Parlamentu, nýbrž v podobě, která mohla vést k narušení rovnosti kandidátních listin. (...) Samotné zpochybnění volební formule největšího průměru (označení této formule jménem V. D'Hondta je regionální, v USA stejný model formuloval T. Jefferson v USA o téměř sto let dříve – blíže k označování volebních formulí Filip, J.: O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2000, č. 2) pak nemůže obstát, neboť nevede k náhodným výsledkům či volební loterii, jak to označuje navrhovatel. Tato formule je založena na matematické metodě, která je sama o sobě neutrální a působí rozdílně teprve ve spojení s různou velikostí volebního obvodu, popř. počtem

kandidujících stran. To konečně názorně dokazují výsledky voleb do zastupitelstev krajů s volebními obvody od 45 do 65 mandátů. Samotná formule, jak ji formuloval její autor Victor D'Hondt (*Systeme pratique et raisonné de représentation proportionnelle*. Brusel 1882), zní takto: „žádná skupina nemůže získat mandát nebo další mandát, dokud jej nezíská jiná skupina, které na mandát nebo další mandát připadne větší počet hlasů“ (citováno dle Cahn, E.: *Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten*. Berlin 1909, s. 315). Mandáty se proto v rámci volebních jednotek postupně přidělují v pořadí té kandidátní listině, které na právě přidělovaný mandát připadne největší průměr hlasů. V menších volebních obvodech proto může skutečně mírně zvýhodňovat větší politické strany. Kdo je však větší politickou stranou, o tom nerozhoduje tato formule či náhoda, nýbrž voliči. Na zdůrazněném příkladu Libereckého volebního kraje navrhovatel neprokázal, že by zde byla jiná kandidující strana, která by měla na poslední mandát menší průměr hlasů než byl zisk Strany zelených. Poslední mandátový podíl ODS v pořadí představoval 20 911,75, zatímco Strana zelených by na tento mandát vykazala průměr 20 646 hlasů.

23. Neobstojí proto ani námitka porušení principu racionality a předvídatelnosti práva (...). Použití Hareovy formule volebního kvocientu pro rozdělení mandátů mezi volební kraje (§ 48), stejně jako D'Hondtovy formule největšího průměru pro přidělení mandátů kandidujícím politickým stranám, které dosáhly nejméně dvacetiny z celkového počtu platně odevzdaných hlasů (§ 50 odst. 1 až 3), jsou postupy založené nikoli na náhodné generaci výsledku jako např. při losování, nýbrž na přesném matematickém popočtu. Jejich použití je praktickým ztělesněním systému poměrného zastoupení, nikoli jeho překroucením či vyvrácením. Obě formule jsou přitom historicky vzato spjaty se samotnými základy tohoto systému.“

Jestliže tedy nálezu uvádí, že „ústavní princip zakotvený v čl. 18 odst. 1 Ústavy však požaduje, aby poměr mezi obdrženyými hlasy a získanými mandáty nebyl dílem náhody, nýbrž pravidel zakotvených ve volebním zákoně podle čl. 20 Ústavy“ (bod 94), citovaná argumentace naplnění tohoto požadavku spolehlivě dokládá.

VI. K argumentaci ústavní listinou z roku 1920 a zákony vydanými za její platnosti

Jakkoli lze ocenit, že plenární většina šla v nálezu *ad fontes*, máme za to, že argumentace ústavní listinou z roku 1920 a řádem volení do poslanecké sněmovny z téhož roku (č. 123/1920 Sb.), popř. následnými ústavními či zákonnými úpravami (body 86 až 90, 136) není při zkoumání napadené úpravy právně relevantní ani příléhavé. Československo bylo státem s jinými předchozími historickými zkušenostmi, s jinou strukturou území i obyvatelstva, s jinak utvářeným stranicko-politickým systémem atd., což se týká nejen tzv. první republiky, ale i poválečného období i posledních let československé federace. Totéž se ovšem týká i odkazů na ústavu tzv. Výmarské republiky (bod 83). Lze se vůbec při nynějším přezkumu dovolávat „historické zkušenosti“ první čs. republiky s tehdejšími politickými stranami národnostních menšin či „politické situace po volbách v roce 1946“ (bod 136)? Plenární většina si ani neujasnila, zda nyní neguje závěry uvedené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96, v němž se uvádí, že:

„... je Ústavní soud nucen položit si nejprve otázku, zda ústavní formulace principu poměrného zastoupení, která neobsahuje žádné omezení tohoto principu, znamená pro prováděcí volební zákon závazek nepřipouštět žádnou úpravu, která by poměrné zastoupení tím či oním způsobem omezila. Pokud jde o ústavu z roku 1920, lze z jejího textu sotva dovozovat závazné důsledky pro koncepci volebního zákona, který byl vydán na základě ústavy z roku 1993. Po první světové válce nastala totiž doba vítězného tažení poměrného zastoupení napříč Evropou a evropské státy teprve později získávaly zkušenosti s vlastnostmi a funkcí poměrného zastoupení. V oné době nebyla omezovací klauzule ani teoreticky koncipována ani prakticky prováděna. Proto formulace ústavy z roku 1920 o poměrném zastoupení je z tohoto hlediska neutrální a neobsahuje „per definitionem“ apriorně ani omezovací klauzuli, ale ani její zákaz.

Teprve zkušenosti evropských parlamentů před druhou světovou válkou a po ní přispěly ke hledání způsobů, jimiž lze omezit přílišnou roztržitost politického spektra v parlamentu. Nebyly to pouze zkušenosti Říšského sněmu Výmarské republiky anebo první Československé republiky, ale zejména též zkušenosti francouzské, které zvláště výrazně ve čtvrté republice (1946 - 1958) potvrdily, že přílišná diverzifikace ve skladbě sněmovny a neomezené poměrné zastoupení se mohou stát nástrojem politické destabilizace a prvkem destrukce ústavního státu.

Teoretické přehodnocení principu poměrného zastoupení a změna politické praxe v současných státech reprezentativní demokracie odpovídá zcela převažujícímu názoru, že zavedení určitých závažnými důvody podmíněných omezujících opatření do principu poměrného zastoupení není v rozporu s charakteristikou volebního systému v ústavě či volebním zákonu jakožto poměrného zastoupení, jestliže a pokud tato opatření neomezují poměrné zastoupení podstatnou měrou. (...)

Ústava v tomto směru nenavazuje na ústavu z roku 1920, ale na teoretický základ a institucionální řešení soudobých demokratických států, které praktikují poměrné zastoupení většinou v tak či onak limitované podobě. Proto také prosté srovnání obou textů ústav nevyovídá nic o konkrétní úpravě poměrného zastoupení. Ze dvou shodných ústavních textů, které však platily v rozdílných historických érách, při nikoli zcela adekvátních koncepcích reprezentativní demokracie a vlastně i ve dvou odlišných státech, nelze dovést nezbytnost zcela shodné konkretizace zákonodárné úpravy volebního systému.“

VII. Závěrem

Netvrdíme, že současná podoba volebního systému poměrného zastoupení, která – i po nálezů sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 – zachovává některé prvky tzv. velké volební reformy z roku 2000, je podobou ideální, nejspravedlivější, jedinou možnou a tedy nezměnitelnou. Máme jen za to, že ve svém celkovém působení se nezpronevřuje pokynům čl. 18 odst. 1 Ústavy, podle nějž se volby do Poslanecké sněmovny konají mj. na základě rovného volebního práva podle zásad poměrného zastoupení. Jistě lze mít za to, že těmto zásadám bude lépe odpovídat volební model jiný. Takový výběr ale dle našeho názoru již není věcí rozhodování Ústavního soudu a jeho momentální plenární většiny, ale záležitostí politické úvahy demokratického zákonodárce.

V Brně dne 2. února 2021

Ludvík David

Jaroslav Fenyk

Josef Fiala

Radovan Suchánek