

USZPPFO

Zrušení práv.předpisu-návrh fyzické či práv.osoby

Pl. ÚS 25/96

>

Podmínka přímých voleb je splněna, i když na základě pětiprocentní **klauzule** určitá strana získá nárok na další mandát nebo mandáty nad hranici konsekventního poměrného zastoupení. I v tomto případě musí však jít o obsazení dalšího mandátu takovými kandidáty, kteří byli na listině strany řádně uvedeni a u nichž mohli voliči předpokládat již při svém hlasování, že mohou eventuálně získat mandát, jestliže straně, za niž kandidovali, nárok na přidělení dalšího mandátu vznikne v důsledku toho, že jiné strany podmínku pěti procent nesplnily. Tento způsob přidělení mandátů nelze právem označit za administrativní, protože není produktem volné úvahy a rozhodnutí určitého orgánu, ale přímým následkem výběru, který učinili voliči za určité situace v podmínkách uvedené **klauzule** a u vědomí předvídatelných důsledků volebního systému v zákoně stanoveného.

Pokud jde 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. Smyslem hlasování je bezesporu diferenciací voličského sboru. Cílem voleb však není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu politických postojů voličů.

V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se střetá s principem diferenciací princip integrace, má-li z voleb vzejít taková Sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší. Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztržštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. Zvyšování hranice omezovací **klauzule** nesmí však ohrozit demokratickou substanci voleb. Vždy je také třeba poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nutným k tomu, aby se ve Sněmovně mohla zformovat většina, potřebná pro přijímání rozhodnutí a pro vznik vlády. I pro omezovací **klauzuli** platí tedy zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli.

O opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora se koná dle § 86 zákona č. 182/1993 Sb. před Ústavním soudem vždy ústní jednání. Princip osobní účasti, veřejného a ústního projednání věci je tak zaručen pro řízení, které jako řízení o opravném prostředku nelze oddělit od sporné věci a které naplňuje ústavní záruky čl. 96 odst. 2 Ústavy, (ústnosti a veřejnosti), obligatorně. V důsledku toho lze mít za to, že pro tento druh ústního řízení je princip ústnosti

a veřejnosti zachován pro všechny případy, v nichž by některý z účastníků pociťoval jeho nedostatek při jednání u Nejvyššího soudu jako újmu.

<

## Plénium Ústavního soudu České republiky

rozhodlo dne 2. dubna

1997 po ústním jednání o návrhu politické strany D. u. se sídlem v P., právně zastoupené Mgr. M. B., advokátem, se sídlem kanceláře v B., na zrušení části §§ 49, 50 a 51 zák. č. 247/1995 Sb., a návrhu na zrušení části § 200n zákona č. 99/1963 Sb., v platném znění, podaném spolu s ústavní stížností dle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., t a k t o :

Návrh s e z a m í t á .

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dne 18. 7. 1996 podala politická strana D. u. ústavní stížnost namířenou proti usnesení Ústřední volební komise ze dne 3. 6. 1996, jímž tato komise schválila Zápis o zpracování výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, a proti usnesení Nejvyššího soudu ČR, č. j. Ovs 5/96/Št-24 z 12. 6. 1996, kterým tento soud zamítl stížnost proti vydání osvědčení o zvolení poslancem, podanou D. u. proti 12 poslancům Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, kteří získali mandát v tzv. druhém skrutiniu.

Součástí ústavní stížnosti byl návrh na zrušení části §§ 49, 50 a 51 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen "volební zákon"). Senát Ústavního soudu proto svým usnesením z 9. října 1996 řízení přerušil a postoupil návrh na zrušení ustanovení zákona k rozhodnutí plénu Ústavního soudu.

V návrhu na příslušný výrok Ústavního soudu upřesnila D. u. svůj požadavek takto:

- a) zrušit § 49 odst. 2, 3 a 4 volebního zákona
- b) v § 50 odst. 1 zrušit slova: "... , které postoupily do prvního skrutinia, ... "
- c) § 51 odst. 2 zrušit, vyjma části poslední věty tak, aby tento paragraf zněl: "Kandidátní listinu pro druhé skrutinium sestaví Ústřední volební komise podle preferenčních hlasů pro jednotlivé kandidáty této politické strany nebo koalice".

Navrhující strana má za to, že napadené normy volebního zákona odporují článkům 18 a 19 Ústavy České republiky a že jsou rovněž zásahem do ústavně zaručených základních práv, obsažených v čl. 21 odst. 4 a čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Článek 18 zakotvuje principy všeobecného, rovného a přímého volebního práva při tajném hlasování a na základě poměrného zastoupení. Článek 19 zaručuje rovnost v právu být zvolen pro všechny občany České republiky, kteří dosáhli věku 21 let a mají aktivní volební právo. Podle článku 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a na základě článku 21 odst.

1 Listiny základních práv a svobod mají právo se podílet na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

Součástí ústavní stížnosti je rovněž návrh na úpravu řízení o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení tak, aby byla odstraněna slova "bez jednání usnesením" v § 200n odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. (o. s. ř.), v platném znění, a to s odůvodněním, že rozhodnutí soudu bez jednání odporuje čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

V odůvodnění ústavní stížnosti se uvádí, že politické straně D. u. nebyl v posledních volbách do Poslanecké sněmovny přiznán žádný mandát, i když získala 169 796 hlasů a podle principu poměrného zastoupení měla být reprezentována 5 poslanci, protože na jeden obsazený mandát připadlo v průměru 30 296 odevzdaných platných hlasů. Mandáty, které nebyly D. u. přiznány, byly použity k administrativnímu přidělení jiným kandidátům, které občané České republiky ve volbách nezvolili. Tím došlo k zásahu do základních práv kandidátů D. u., kteří splnili Ústavou předepsané podmínky a přesto nebylo naplněno jejich pasivní volební právo dle čl. 21 Listiny základních práv a svobod. Právě tak došlo také k zásahu do aktivního volebního práva 169 796 občanů - voličů D. u., kteří nejsou v Poslanecké sněmovně zastoupeni svobodně zvolenými zástupci.

D. u. namítá dále, že přímá volba byla vlastně nahrazena administrativním jmenováním Ústřední volební komisí, která nepřihlížela k výsledkům voleb, ale pouze potvrdila vůli předsedů několika politických stran.

Uvedená porušení základních práv chápe D. u. jako důsledek zvláštního mechanismu pětiprocentní omezovací **klauzule**, která porušuje zásadu rovného volebního práva zaručeného článkem 18 Ústavy ČR. V důsledku toho stejný počet získaných platných hlasů u některých občanů postačil ke vzniku mandátu a u jiných nikoli. Jednoznačně tedy došlo k porušení rovných podmínek přístupu k voleným funkcím. V takto definovaných volbách - dovozuje D. u. - nerozhodoval pouze počet hlasů, ale povaha kandidátní listiny, pro kterou bylo příslušného počtu hlasů dosaženo.

Ústavní soud nejprve ověřil, zda jsou splněny formální náležitosti a podmínky, stanovené pro podání návrhu na zrušení ustanovení zákona. Shledal, že návrh má všechny formální náležitosti a splňuje podmínky § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle něhož spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

Skutečnost, že D. u. v posledních volbách do Poslanecké sněmovny nezískala žádný mandát, ačkoli obdržela téměř 170 000 hlasů, lze nepochybně připsat přímému působení ustanovení volebního zákona o pětiprocentní **uzavírací klauzuli**, v důsledku

níž ztrácejí nárok na zastoupení kandidáti těch kandidátních listin, které nezískaly celkem alespoň pět procent hlasů. Protože ani Ústřední volební komise ani Nejvyšší soud ČR nemohly jednat v rozporu s předpisy volebního zákona o pětiprocentní **klauzuli**, obrátila se D. u. s námitkou protiústavnosti příslušných ustanovení zákona na Ústavní soud dle § 64 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb.

Když Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost splňuje zákonem stanovené podmínky, vyžádal si písemné stanovisko Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Ve stanovisku Poslanecké sněmovny z 5. 12. 1996, které podepsal její předseda ing. M. Z., se uvádí, že volební zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen v přesvědčení, že je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Obsahově vyjádření Poslanecké sněmovny návrh D. u. odmítá zejména s poukazem na tyto argumenty:

Ústava předně - dle stanoviska Poslanecké sněmovny - blíže neupřesňuje podobu poměrného systému při volbách do Poslanecké sněmovny a ponechává zákonodárci poměrně široké zmocnění k tomu, aby ve volebním zákoně určil jak počet a velikost volebních obvodů, tak i volební techniku, pomocí níž se odevzdané hlasy převedou do rozdělení mandátů. Proto volební zákon může vzhledem k šíři zmocnění limitovat zásadu poměrného zastoupení i tzv. **uzavírací klauzulí**, pomocí níž se má zabránit přítomnosti mnoha politických stran s velmi nízkým počtem mandátů v Poslanecké sněmovně, což by značně ztížilo její činnost a zkomplikovalo vytvoření stabilní vlády. Dle vyjádření Poslanecké sněmovny není zásada rovného volebního práva přitom porušena, neboť ta spočívá v tom, že každý volič má při volbě jeden hlas a ten má stejnou váhu jako hlas jiného voliče. Mandáty se přidělují volebním krajům v závislosti na počtu odevzdaných hlasů v každém z nich. **Uzavírací klauzulí** není porušeno ani ústavní právo občanů podílet se na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců. Z tohoto práva nevyplývá nárok občana na to, aby byl zvolen kandidát, který byl právě jím vybrán. Také Ústavou zaručený přístup občanů k voleným funkcím za rovných podmínek není narušen, protože toto právo nezaručuje každému nárok na zvolení. Ke zvolení může dojít při splnění pouze všech podmínek stanovených volebním zákonem, mezi něž patří i povinnost získat určitý počet hlasů. Dle stanoviska Poslanecké sněmovny neporušuje volební zákon ani zásadu přímého volebního práva, která znamená, že občan volí své zástupce bezprostředně, a nikoli prostřednictvím jiné osoby. Volič rozhoduje o souboru kandidátů zařazených na kandidátní listině, jejichž pořadí určují politické strany nebo jejich koalice. V tomto systému volič musí tedy počítat s tím, že jeho volba bude započítána i jiným kandidátům, než si sám vybral, a to podle pořadí, které je mu předem známo. Pokud jde o námitky proti postupu při rozhodování soudu o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem nebo senátorem, má Poslanecká sněmovna za to, že jde o výjimku ze zásady ústního a veřejného jednání před soudem, jež je odůvodněna potřebou, aby poslanec nebo senátor mohl řádně vykonávat svůj mandát. Ústní jednání o této stížnosti by celé řízení neúnosně prodloužilo a tím po delší dobu zpochybnilo platnost mandátu poslance nebo senátora.

II.

Z návrhu D. u. vyplývá, že je na Ústavním soudu, aby posoudil především ústavnost tzv. pětiprocentní **klauzule**. Jako důkaz její protiústavnosti srovnává D. u. v závěru své ústavní stížnosti znění ustanovení § 8 Ústavy z roku 1920 s článkem 18 Ústavy současné. Obě ustanovení obsahují totiž shodný text, že volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásady poměrného zastoupení a obě neuvádějí žádnou další specifikaci. Jestliže současný volební zákon zavádí do proporcionálního systému omezující **klauzuli**, činí tak - dle názoru Demokratické unie - bez opory v Ústavě, neboť Ústava shodně s Ústavou první Československé republiky zakotvila systém poměrného zastoupení bez jakéhokoli omezení.

Je nepochybné, že volební soustava pro Poslaneckou sněmovnu první republiky vycházela z čistého proporcionálního systému a skutečně neobsahovala žádné významnější omezení s výjimkou nepatrné deformace tohoto principu v důsledku nezbytnosti druhého skrutinia: krystalicky čistá proporcionalita v zastoupení není prakticky nikdy možná, protože mandáty jsou nedělitelné.

Vzhledem k této formulaci ústavní stížnosti 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 roztržičnost 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. Demokratické státy zaváděly postupně systém poměrného zastoupení, opatřený pětiprocentní resp. tříprocentní **klauzulí**, aniž by tím považovaly princip poměrného zastoupení za znehodnocený.

Ústava České republiky 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 nevypovídá 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 dovodit nezbytnost zcela shodné konkretizace zákonodárné úpravy volebního systému.

D. u. dále namítá, že administrativní přidělení mandátů kandidátům, kteří je získali v důsledku pětiprocentní **klauzule** na úkor těch stran, jimž bylo zastoupení odepřeno, je zásahem do aktivního i pasivního volebního práva a do principu přímosti volebního práva (čl. 18 Ústavy ČR), jakož i porušením čl. 19 odst. 3 Ústavy, podle něhož mandát vzniká zvolením. D. u. dovozuje, že v daném případě mandáty nevznikly zvolením, ale administrativním přidělením, přičemž v důsledku omezovací **klauzule** vznikla situace, jako by část voličů byla zbavena aktivního a potenciální kandidáti i pasivního volebního práva.

Přímost voleb byla dle názoru D. u. porušena administrativním přidělením mandátů kandidátům stran, které nezískaly počet hlasů, potřebných k jejich zvolení. K posouzení této otázky je třeba si ujasnit pojem přímosti voleb. Princip přímých voleb má zajistit bezprostřední vztah mezi hlasováním voliče a výsledným obsazením mandátu, vztah, z něhož je vyloučena následná instance, která by poslance vybírala podle své úvahy. Takovou instancí by mohli být např. volitelé, které voliči volí za tím účelem, aby sbor volitelů určil, kým má být volená funkce obsazena.

Princip přímé volby zabezpečuje, aby okruh zvolených byl přímo a nezprostředkovaně určen těmi hlasy, které voliči ve volbách pro ně odevzdali. Proto musí být volební proces uzpůsoben tak, aby každý odevzdaný hlas mohl být přičten určitým osobám. Princip přímé volby nebrání však, aby volba jednoho kandidáta byla odvislá od spoluvolby dalších kandidátů, tj. nebrání volbě na základě hromadných kandidátních listin, na nichž jednotlivé politické strany v určitém pořadí kandidují řadu osob současně. Listinová volba splňuje podmínky přímých voleb, protože kandidáty pro budoucí volby sice vybírá jiná instance (politická strana), to se však děje ještě před vlastním volebním aktem. Rozhodnutí stran o sestavě kandidátní listiny tak volbám předchází a lze je chápat jako - sui generis - nabídku voličům. Pokud pak jde o vlastní hlasování voličů, postačí pro přímost volby, jestliže je stanovené pořadí kandidátů voličům předem známo a jestliže každý odevzdaný hlas mohl být připsán určitým a jednoznačně zjištělným osobám, které na volenou funkci samy kandidovaly. Tato podmínka je splněna i když na základě pětiprocentní **klauzule** určitá strana získá nárok na další mandát nebo mandáty nad hranici konsekventního poměrného zastoupení. I v tomto případě musí však jít o obsazení dalšího mandátu takovými kandidáty, kteří byli na listině strany řádně uvedeni a u nichž mohli voliči předpokládat již při svém hlasování, že mohou eventuelně získat mandát, jestliže straně, za niž kandidovali, nárok na přidělení dalšího mandátu vznikne v důsledku toho, že jiné strany podmínku pěti procent nespĺnily.

Tento způsob přidělení mandátu nelze právem označit za administrativní, protože není produktem volné úvahy a rozhodnutí určitého orgánu, ale přímým následkem výběru, který učinili voliči za určité situace v podmínkách uvedené **klauzule** a u vědomí předvídatelných důsledků volebního systému zákonem stanoveného.

Společným jmenovatelem námitek D. u. a současně nejpodstatnější výhradou je poukaz na porušení čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a na porušení čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, podle něhož se volby do Poslanecké sněmovny konají na základě principu rovnosti volebního práva.

Princip rovnosti volebního práva lze posuzovat ze dvou základních hledisek. První hledisko spočívá ve srovnání početní váhy jednotlivých hlasů. Posuzuje se váha jednotlivých hlasů při sčítání a ve výsledku hlasování. Rovnost volebního práva vyžaduje, aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu (kvantitativní rovnost) a stejnou závažnost, a aby sčítání umožnilo přesnou početní diferenciaci voličského sboru, tj. přesnou početní "identifikaci" podpory voličů jednotlivým kandidátním listinám.

Druhý aspekt rovnosti volebního práva zachycuje rovnost hlasů z hlediska demokratického principu tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny, na takovou míru volebního úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny ve volbách dosáhly. Jde tudíž o nárok na takové hodnocení výsledku hlasování, které je založeno na rovném přístupu k posouzení nároku kandidujících stran na úspěch a tím nároku na proporcionalní, tj. poměru odevzdaných hlasů odpovídající, počet mandátů.

Ústavní soud chápe váhu argumentů D. u. a je si vědom, že její námítka jsou věcně opodstatněné, když tvrdí, že v posledních volbách do Poslanecké sněmovny nezískala žádný mandát, ačkoliv obdržela 169 796 platných hlasů, což zakládá z hlediska poměrného zastoupení nárok na 5 mandátů, protože v průměru stačilo těm stranám, jež jsou v Poslanecké sněmovně zastoupeny, k získání jednoho mandátu 30 296 hlasů. Jde o skutečnou disproporci, která není sama o sobě spravedlivá a která odporuje exaktní rovnosti volebního práva.

Protože tato disproporce je produktem pětiprocentní omezovací **klauzule** postihující malé politické strany, zbývá otázka, zda a do jaké míry je pětiprocentní **klauzule** ústavně oprávněná a zda, resp. do jaké míry, je slučitelná s obecným principem rovnosti volebního práva.

Posouzení této otázky je složitější, než v případě prvního aspektu rovnosti volebního práva. Tam platí zcela jednoznačně, že rovnost hlasů při jejich sčítání a zjišťování početního výsledku voleb musí být naprosto konsekventní a že jakákoli diferenciacie v početním posuzování odevzdaných hlasů je nepřípustná a protiústavní.

Pokud však jde o rovnost v nároku na to být přiměřeným (proporcionálním) způsobem vzat na zřetel při přidělování mandátů, je jisté omezení diferenciaci 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.

Pro omezení rovnosti mohou však existovat i jiné závažné důvody, jež vyplývají z účelu a funkce voleb v demokratické společnosti. Smyslem hlasování je bezesporu diferenciaci voličského sboru. Cílem voleb však není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. Protože je lid též vykonavatelem státní moci - především prostřednictvím parlamentu - 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 proporcionálním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace, rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo.

V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se střetá s principem diferenciaci princip integrace, neboť z voleb má vzejít taková sněmovna, která svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší.

Proto je z hlediska principu reprezentativní demokracie přípustné zabudovat do volebního mechanismu samého určité integrační stimuly tam, kde pro to existují závažné důvody, zejména pak za předpokladu, že neomezenou proporcionální soustavou dojde k roztržení hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému "přemnožení" politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti jakož i kontinuity parlamentního systému.

Po špatných zkušenostech s přílišnou roztržitostí parlamentní skladby přistoupily evropské státy při aplikaci poměrného zastoupení vesměs také k zavedení integračních stimulů, zejména pak omezovací **klauzule**, která je nejčastěji pětiprocentní. Obecně se uznává právo zákonodárce upravit diferenciaci nároku hlasů na úspěšné zastoupení při poměrné volbě a tím zacházet s politickými stranami různým způsobem, pokud je to nezbytně třeba pro zajištění integrační povahy voleb při tvorbě politické vůle lidu, v zájmu jednoty celého volebního systému a k zajištění státněpolitických cílů sledovaných parlamentními volbami.

Existenci omezovací **klauzule** je třeba v každém případě podmínit pouze závažnými důvody, přičemž stoupající hranice omezovací **klauzule** je odůvodnitelná zvláště intenzivní závažností. Je třeba vůbec poznamenat, že zvyšování hranice omezovací **klauzule** nemůže být neomezené, takže např. desetiprocentní **klauzuli** lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. Je proto třeba vždy porovnávat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním



opatření nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zákonodárského sboru umožnilo formaci většiny nebo většin, potřebných pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády, opřené o parlamentní důvěru. I pro omezovací klauzuli platí tedy zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Proto je třeba vykládat i potřebu volebních omezení restriktivně.

Z tohoto hlediska nemůže mít hranice omezovací klauzule absolutní hodnotu, ale je relativní a závisí vždy od konkrétního poměru sil v zemi a od struktury jejich diferenciací. V SRN např. někteří autoři uvádějí, že vzhledem ke stabilitě, které časem země dosáhla, je nárok menších zejména nových stran na získání mandátů ve Sněmu ohrožen klauzulí v míře, která již ztratila povahu nezbytnosti. Zastánci klauzule, jichž je většina, však naproti tomu namítají, že nebezpečí roztržičnosti je stále velmi aktuální, protože současný stabilizovaný systém stran je v neposlední řadě také produktem klauzule a nelze předvídat následky, které by nastaly, např. snížením hranice omezovací klauzule z pěti procent např. na tři procenta.

Ve prospěch omezovací klauzule hovoří i její srovnání se soustavou většinovou. Většinový volební systém je ústavními soudy chápán bezpodmínečně jako demokratický, i když politické názory velké části voličů nejsou v parlamentu vůbec zastoupeny nebo nejsou zastoupeny úměrně své síle. Ve skutečnosti vyplývá přímo z povahy většinového volebního systému jakási omezovací klauzule svého druhu, jež je daleko vyšší než je u proporcionální soustavy obvyklé. Vyplývá z toho, že pouze hlasy pro vítězného kandidáta jsou faktorem úspěchu, zatímco ostatní hlasy "propadají". V konečném efektu voleb ve skladbě voleného sboru je tato výrazná diference pouze více nebo méně vyrovnávána diverzifikací výsledků v jednotlivých obvodech tak, že se nerovnosti v jedné vyrovnávají opačnými nerovnostmi ve druhých obvodech. U většinového systému je tak sice plně zachována rovnost hlasů co do jejich početní váhy, avšak nárok jednotlivých hlasů na úspěch je ostře diferencován: hlasy pro úspěšného kandidáta koncentrují stoprocentní podíl na úspěchu, ostatní hlasy pak nulový podíl.

Z toho, co bylo uvedeno, lze učinit závěr, že pětiprocentní omezovací klauzuli nelze "a limine" odmítnout jako protiústavní omezení rovného volebního práva. Protože při posouzení této otázky se střetá princip diferenciací s principem integrace, zbývá uvážit, zda v případě České republiky je pětiprocentní klauzule oním minimálně nezbytným opatřením, které je nutné pro vytvoření Poslanecké sněmovny schopné jednat, přijímat svá rozhodnutí a plnit své zákonodárné funkce, jakož i založit většinu, o níž by se vláda mohla politicky opřít, a zda míra zásahu do principu proporcionality není tak vysoká, aby ohrozila demokratickou povahu voleb.

Politické spektrum České republiky je - jak známo - výsledkem poměrně krátkého vývoje a není dosud zcela jasně strukturováno ani zřetelně stabilizováno. Příznačným rysem byla v dosavadních parlamentních volbách vůbec, ale i v prvních volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v r. 1996, značná roztržičnost politických sil do velkého množství politických stran, které se ucházely o získání mandátu ve sněmovně. I když v posledních volbách do Poslanecké sněmovny klesl počet soutěžících stran a hnutí na 20, z výsledků voleb vyplývá, že při plném respektování proporcionality zastoupení by k sestavení

vládní koalice, která by reprezentovala byt' chatrnou většinu voličů, musely k dosavadním třem koaličním stranám přistoupit nejméně tři další politické strany. Avšak ani koalice jiného složení a zabarvení by nebyla postavena před menší problémy. Zkušenosti s podobnými koalicemi zejména ve čtvrté Francouzské republice opravňují obavy a skepsi. Proto, není-li určité zkresení proporcionality politické reprezentace v důsledku pětiprocentní **klauzule** ve svém souhrnu disproporcí, která by opravňovala pochyby o demokratické povaze politické reprezentace, nezbyvá Ústavnímu soudu než námitky D. u. zamítnout.

Kromě námitek vůči omezovací **klauzuli** navrhla D. u. též zrušení slov "bez jednání usnesením" v § 200n odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb. tak, aby tento odstavec zněl: "O stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem nebo senátorem rozhodne soud, a to do 10 dnů".

Ústavní soud pečlivě zvažoval argumenty pro i proti zrušení slov "bez jednání usnesením". Je nepochybné, že pro soudní rozhodování má principiální význam zásada, že každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně a za jeho účasti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Význam této zásady je nepopíratelný, i když platí "cum grano salis", neboť dle čl. 96 odst. 2 Ústavy ČR může zákon z ní stanovit výjimky.

Ústavní soud vychází též z toho, že jednání o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení může poslanec nebo senátor pokládat za "jeho věc" ve smyslu čl. 38 Listiny základních práv a svobod. V tomto směru odkazuje na odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 10. 1. 1996 uveřejněného ve Sbírce zákonů pod č. 31/1996, kterým byl zrušen druhý odstavec § 200l o. s. ř. Dosavadní zkušenosti se stížnostmi tohoto druhu svědčí také o tom, že se tyto stížnosti v nemalé míře týkají spíše osobního chování, jednání či vlastností zvolených osob než nepořádků v organizačním provedení voleb, což podporuje nárok napadených osob na to, aby se mohly k námitkám vyjádřit také v ústním jednání.

Na druhé straně pak Ústavní soud zvážil též argumenty, které hovoří pro ponechání dosavadní úpravy občanského soudního řádu. Již samotný nálezu Ústavního soudu ve věci § 200l o. s. ř. obsahuje rovněž prvky, které nesvědčí pro zrušení slov "bez jednání usnesením" v § 200n o. s. ř. Ústavní soud tehdy zrušil pouze odstavec 2 § 200l, který stanovil, že účastníkem řízení je návrhvatel, tedy pouze ten, kdo stížnost podal. Odkázal přitom na ustanovení § 200n o. s. ř., podle něhož v obdobném řízení je účastníkem též napadená osoba (poslanec nebo senátor). Současná úprava § 200l přitom ponechává rozhodování krajského soudu o stížnosti bez ústního jednání usnesením, a to s vyloučením opravných prostředků.

V případě § 200n o. s. ř. se jedná z ústavněprávního hlediska o věc odlišnou. Ústava uvedla do řízení o ověření volby poslance nebo senátora Ústavní soud a jeho vstup chápe v čl. 87 odst. 1 písm. e) - a stejně zákon o Ústavním soudu v § 85 - jako rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora. Opravný prostředek je oprávněn podat poslanec, senátor, případně volební strana, za niž poslanec nebo

senátor kandidoval, a to proti rozhodnutí, že nebyl platně zvolen, a dále ten, jehož volební stížnosti podle volebního zákona bylo vyhověno, a to proti rozhodnutí příslušné komory Parlamentu nebo jejího orgánu o ověření platnosti volby poslance nebo senátora. Za věc, jež se týká ověření volby poslance, lze z hlediska Ústavy pokládat i rozhodnutí Nejvyššího soudu o stížnosti proti vydání osvědčení o zvolení poslancem. Dle § 86 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se o takovém opravném prostředku koná před Ústavním soudem vždy ústní jednání. Princip osobní účasti, veřejného a ústního projednání věci je tak zaručen pro řízení před Ústavním soudem, které jako řízení o opravném prostředku nelze oddělit od sporné věci a které naplňuje ústavní záruky čl. 96 odst. 2 Ústavy (ústnosti a veřejnosti), obligatorně. V důsledku toho lze mít za to, že pro tento druh soudního řízení je princip ústnosti a veřejnosti zachován pro všechny případy, v nichž by některý z účastníků pociťoval jeho nedostatek při jednání u Nejvyššího soudu jako újmu.

Kdyby bylo zavedeno ústní veřejné jednání již před Nejvyšším soudem, lze předpokládat, že by se řízení pouze podstatně zpomalilo. Návrh Demokratické unie ponechává pro Nejvyšší soud lhůtu 10 dnů pro rozhodnutí o stížnosti. Tato lhůta se jeví Ústavnímu soudu při navrženém řešení jako neudržitelná. Navrhující D. u. zřejmě neváží časové dispozice nezbytné pro jednotlivé úkony spojené s ústním jednáním. Nemožnost dodržení této lhůty by vnesla prvek právní nejistoty do vlastního řízení u vědomí, že "ultra vires nemo posse tenetur". Kromě toho lze s pravděpodobností hraničící s jistotou předpokládat, že ti poslanci a senátoři, proti jejichž zvolení stížnost u Nejvyššího soudu uspěla, by se nepochybně obrátili k Ústavnímu soudu. To vše opravňuje názor, že by se celé řízení neúměrně prodloužilo. Vznikl by jakýsi "trojinstanční" postup: ověřování mandátu sněmovnou, řízení před Nejvyšším soudem s celou procedurou ústního jednání a pak obdobně i projednání před Ústavním soudem. Ve srovnatelných evropských státech s parlamentním systémem a při existenci ústavního soudu, jako je např. Německo a Rakousko, je ověřování mandátu záležitostí sněmovny a stížnost je přípustná pouze k jednomu soudu - a to ústavnímu soudu. V Německu v těchto případech dokonce ústavní soud ani nemusí vždy rozhodovat v ústním jednání.

Po srovnání argumentů pro a proti jeví se Ústavnímu soudu dosavadní úprava jako vhodnější. Protože Ústavní soud nezjistil, že odporuje čl. 96 Ústavy, ani čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ani evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 6 odst. 1), nevidí důvodu ke změně § 200n odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., v platném znění. Proto i tento návrh D. u. zamítl.

**P o u č e n í :** Proti rozhodnutí Ústavního soudu České republiky se nelze odvolat.

V Brně 2. dubna 1997