

64/2001 Sb.

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 24. ledna 2001 v plénu o návrhu prezidenta České republiky na zrušení ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 49 odst. 1 písm. b), c) a d) a odst. 3 písm. b), c) a d), § 50 odst. 1, 2 a 3 a příloh č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a návrhu skupiny senátorů na zrušení ustanovení § 31 odst. 4 a § 85 věty třetí téhož zákona

takto:

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

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

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

Odůvodnění

I.

Ústavní soud obdržel dne 17. 7. 2000 návrh prezidenta České republiky na zrušení ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2 a 3 a příloh č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "volební zákon") pro rozpor s čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a na zrušení ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c) a d) a odst. 3 písm. b), c) a d) volebního zákona pro rozpor s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina").

V návrhu se uvádí, že ustanovením § 27 věty první volebního zákona se vytváří pro volby do Poslanecké sněmovny 35 volebních krajů, což představuje v porovnání se stavem před poslední novelou volebního zákona (8 volebních krajů) značné zvýšení jejich počtu. Přitom právě počet volebních krajů je základním znakem volebního systému ovlivňujícím v jeho rámci kvalitu promítnutí proporce odevzdaných hlasů do podílu jednotlivých politických subjektů na přidělených mandátech. Ze stanoveného počtu volebních krajů vyplývá počet mandátů přidělovaných v jednotlivých krajích, přičemž platí, že čím více mandátů se v daném obvodu rozděluje, tím je daný systém "poměrnějším". V důsledku tohoto ustanovení se jednak volební systém vychyluje opačným směrem k většinovému systému, jednak se vytváří kromě zákonem stanovené uzavírací klauzule "přirozená" uzavírací klauzule, která bude činit v rámci kraje pro kandidující subjekt minimálně přes 10 % platných hlasů potřebných k získání

mandátu. Navrhovatel pochybuje, že takovéto zkrácení proporcionality je přiměřené a odůvodněné ve vztahu ke stanovenému cíli, tj. vytvoření stabilní vlády.

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

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

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

V důsledku ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) , c) , d) a odst. 3 písm. b) , c) , d) volebního zákona podle navrhovatele dochází ke značnému zvýšení uzavírací klauzule zavedením jejího sčítacího modelu podle počtu členů koalice. To může vést k odrazování silnějších politických stran od sdružování se slabšími koaličními partnery v obavě, že takto zvýšenou hranici pro vstup do Parlamentu společně nepřekročí, nebo efekt změny může odradit voliče od volby koalice, zejména pokud se ustaví početnější. Nové opatření pro vstup koaličních volebních subjektů do Poslanecké sněmovny tak podle navrhovatele ústavně nepřijatelným způsobem omezuje volnou soutěž politických stran zakotvenou v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny .

II.

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

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

K návrhu na zrušení ustanovení § 48 odst. 4 volebního zákona z důvodu rozporu s principem rovnosti volebního práva se ve vyjádření uvádí, že při 35 volebních krajích případně na jeden volební kraj přibližně 6 mandátů, čímž dojde ke srovnání mezi jednotlivými volebními kraji, neboť budou disponovat přibližně stejným počtem voličů a mandátů. Citované ustanovení je výjimečným opatřením, pojistkou pro případ, že by některému volebnímu kraji připadly méně než 4 mandáty. Na volební systém jako celek, jakož i na celkové výsledky voleb do Poslanecké sněmovny takováto výjimka nemůže mít podstatný vliv. Poslanecká sněmovna je přesvědčena, že princip rovnosti volebního práva posuzovaný z hlediska účasti voličů ve volbách a z hlediska výsledků voleb je zachován, neboť při sčítání platí všechny hlasy všech voličů stejně. Pokud však jde o rovnost v nároku být identickým způsobem zastoupen při rozdělování mandátů, jisté omezení je nevyhnutelné, protože by vznikala politická reprezentace rozštěpená do většího počtu příliš malých skupin, což by ve svém důsledku mohlo značně ztížit nebo zcela znemožnit výkon parlamentního systému vyjadřujícího vůli většiny voličů. Rovnost volebního práva nelze ztotožňovat s rovností váhy jednotlivých hlasů. Poslanecká sněmovna poukázala na to, že ani podle dosavadní úpravy se nepřihlíželo k hlasům odevzdaným pro ty politické subjekty, které nedosáhly 5% hranice pro vstup do Poslanecké sněmovny, a na výsledcích voleb v roce 1992, kdy 42 % hlasů znamenalo 105, tedy 52,5 %, mandátů, demonstrovala, že ani za dosavadní úpravy neexistovala identita počtu hlasů a mandátů.

K uzavírací klauzuli pro koalice politických stran a politických hnutí ke vstupu do Poslanecké sněmovny se ve vyjádření uvádí, že kritizované ustanovení nenarušuje svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti ani volnou soutěž politických stran. Strany a hnutí mohou vznikat naprosto svobodně, mohou vstupovat do politické soutěže a jsou svobodné i v uzavírání volebních koalic. Není však opodstatněné, aby bylo uzavření koalice zvýhodněním vůči stranám a hnutím kandidujícím samostatně. Argument navrhovatele, že

uzavřením koalice dochází k vyslání signálu voličům, že koaliční partneři mají potenciál dohodnout se na společném postupu při plnění jednotlivých úkolů nově ustanovené sněmovny, není přesvědčivý, neboť podobný signál může vyslat např. i dohoda o povolební spolupráci. To však není v žádném případě důvod pro zvýhodnění. Podstatné je, aby podmínky byly předem známy a aby platily pro všechny stejně. Je pak pouze na voličích, jak posoudí šance voleného subjektu. Poslanecká sněmovna uvádí, že přijala úpravu v ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) , c) , d) a odst. 3 písm. b) , c) , d) vědomě ve snaze posilovat stabilitu politického systému. Předchozí zákonná úprava znala stejnou proceduru, která se od současné lišila jen tím, že pro vstup do Poslanecké sněmovny stanovila nižší hranice získaných platných hlasů. Jestliže k předchozí úpravě nebyly principiální námitky, není důvod je mít ani nyní. Samotné zvýšení procentních hranic pro vstup koalic do Poslanecké sněmovny sněmovna nepovažuje za ústavně nepřijatelné ubírání smyslu a významu jednomu z legitimních prostředků volné soutěže politických stran, jak tvrdí navrhovatel, naopak zastává názor, že stanovení jasných a v principu stejných pravidel pro všechny subjekty zúčastněné ve volbách přispívá k zajištění rovného postavení těchto subjektů v jejich soutěži o získání mandátů.

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

K návrhu se dále vyjádřil Senát Parlamentu České republiky, který ve svém vyjádření ze dne 10. 8. 2000, podepsaném předsedkyní PhDr. Libuší Benešovou, uvedl, že při projednávání návrhu novely volebního zákona byla v obsáhlé rozpravě diskutována i napadená ustanovení. Námitky vznesené proti přijetí novely opřené zejména o čl. 5 a čl. 18 odst. 1 Ústavy byly argumentačně v podstatě obdobné, jak je uvedl ve svém návrhu prezident republiky. Argumenty podporující přijetí novely volebního zákona vycházely naopak z názoru, že navrhované změny jsou přípustnou modifikací systému poměrného zastoupení a nepřekračují meze ústavnosti dané čl. 18 Ústavy a ve svých důsledcích si kladou zcela legitimní cíl - zvýšit pravděpodobnost vytvoření stabilní většinové vlády. Bylo zdůrazněno, že navrhované změny sice vedou k posílení větších politických stran, na druhé straně však nikterak neomezují právo menších politických stran zúčastnit se voleb a získat podle jejich výsledků zastoupení v Poslanecké sněmovně, což znamená, že princip volné soutěže politických stran garantovaný v čl. 5 Ústavy zůstává zachován. Při svém rozhodování se Senát přiklonil k argumentům podporujícím přijetí navrhovaných změn a návrh novely volebního zákona dne 23. 6. 2000 schválil ve znění postoupeném mu Poslaneckou sněmovnou, když z přítomných 79 senátorů pro návrh hlasovalo 40 a 38 bylo proti.

K návrhu se na výzvu Ústavního soudu vyjádřilo Ministerstvo vnitra, které ve svém vyjádření ze dne 9. 8. 2000, podepsaném JUDr. Václavem Henychem, ředitelem odboru všeobecné správy, uvedlo, že d'Hondtova metoda je bez jakýchkoliv pochyb tradičně řazena mezi metody systému poměrného zastoupení, a její uplatnění v zákoně tedy nemůže být v rozporu s Ústavou, která stanoví pro volby do Poslanecké sněmovny zásadu poměrného zastoupení. Proto nemůže být v rozporu s Ústavou ani nová úprava počtu volebních krajů,

protože rozdělování mandátů bude probíhat podle principu poměrného zastoupení, ani zavedení počátečního dělitele 1,42, protože jde pouze o modifikaci d'Hondtovy metody, plně však v rámci systému poměrného zastoupení. Ministerstvo vnitra je toho názoru, že přijatý zákon není v rozporu s principem volné soutěže politických stran, neodporuje čl. 22 Listiny a tím, že napadená ustanovení nabudou účinnosti až 1. ledna 2002, mají všechny subjekty možnost v dostatečném časovém předstihu zvolit vhodné prostředky a metody k dosažení vytčeného cíle.

III.

Dne 1. 9. 2000 byl Ústavnímu soudu doručen návrh skupiny 33 senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3 a příloh č. 1 a 2 volebního zákona pro rozpor s principy vyplývajícími z čl. 1, 2, 5, 6, čl. 9 odst. 2 Ústavy a čl. 21 odst. 1 a 2 a čl. 22 Listiny, čl. 25 odst. 1 písm. b) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen "Pakt") a z Všeobecné deklarace lidských práv (dále jen "Deklarace"), na zrušení ustanovení § 31 odst. 4 pro rozpor s čl. 5 a 6 Ústavy, čl. 3 odst. 2, čl. 4 a 22 Listiny, čl. 2, 25 a 26 Paktu a čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"), ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c) a d) a odst. 3 písm. b), c) a d) pro rozpor s čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 20, 21 a 22 Listiny a ustanovení § 85 věty třetí pro rozpor s čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny a nálezem Ústavního soudu č. 243/1999 Sb.

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

Navrhovatelé uvádějí, že při posuzování ústavnosti volebních předpisů, zejména ve vztahu k čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, je nutno vycházet ze dvou rozporných aspektů volební soutěže politických stran. Prvním z nich je požadavek svobodné volební konkurence politických stran za rovných podmínek poskytujících politickým stranám rovnou šanci ve volební soutěži a vedoucí k takové skladbě voleného sboru, jež odpovídá nejlépe skutečné diferenciaci politické vůle voličů. Druhým požadavkem je schopnost zákonodárského sboru přijímat rozhodnutí na základě formace politické většiny, tj. být zákonodárným orgánem nejen nominálním, ale i funkčním. Pokud tedy lze některé integrační zásahy zákonodárce považovat za ústavně legitimní, musí se uskutečňovat v míře nezbytně nutné pro formaci politické vůle lidu potřebné pro přijímání rozhodnutí ve voleném sboru, a pokud tyto úpravy

ve svém celku příliš nenarušují skutečný obraz politické vůle voličů vyjádřený jejich hlasováním, neboť v konfrontaci obou těchto požadavků požívá vyšší ústavní ochrany právě princip volné, resp. svobodné soutěže politických stran. Navrhovatelé upozornili na to, že Ústavní soud se zabýval integračními stimuly ve třech případech. V nálezu publikovaném pod č. 88/1997 Sb. v souvislosti s posouzením pětiprocentní omezovací klauzule při rozdělování mandátů Ústavní soud shledal, že jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů je přípustné, jde-li o minimální zásah umožňující vznik sněmovny schopné plnit své ústavní funkce. V nálezu č. 161/1996 Sb. Ústavní soud zamítl návrh na zrušení volebních kaucí, takže tento integrační stimul zůstal (s výhradami) v platnosti. V nálezu č. 243/1999 Sb. Ústavní soud rozhodl, že vazba příspěvku na úhradu volebních nákladů na získání nejméně tří procent z celkového počtu platných hlasů ve volbách do Poslanecké sněmovny svým rozsahem a zejména také s přihlédnutím k dalším omezením, jimiž jsou postihovány politické strany, které získaly méně než pět, resp. tři procenta hlasů, přesahuje nezbytnou míru potřebnou ke zjištění vážnosti volebních úmyslů stran a zasahuje do rovnosti šancí politických stran ve volební soutěži. Navrhovatelé poukázali na to, že pokud Ústavní soud shledal pětiprocentní omezovací klauzuli ústavně konformní, činil tak v době, kdy volební zákon nevytvářel vysokou přirozenou omezovací klauzuli. V odůvodnění nálezu bylo uvedeno, že zvyšování hranice omezovací klauzule nesmí ohrozit demokratickou substanci voleb a vždy je třeba poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nutným k tomu, aby se ve sněmovně mohla zformovat většina potřebná pro přijímání rozhodnutí a pro vznik vlády. V důsledku nové úpravy v ustanovení § 27 věty první, příloh č. 1 a 2 a v ustanovení § 50 volebního zákona bude přirozená uzavírací klauzule činit v rámci kraje pro kandidující subjekt minimálně přes 10 % platných hlasů potřebných k získání mandátů a dle některých propočtů ve čtyřmandátových volebních obvodech podle ustanovení § 48 odst. 4 volebního zákona až 17,6 %. Takovéto jednostranné zvýhodnění silných politických subjektů navrhovatelé shledávají jako neodůvodnitelné narušení základních principů politického systému, a to zejména principu volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy), principu svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny), principu nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), principu ochrany menšiny (čl. 6 Ústavy), principu vlády na čas (čl. 21 odst. 2 Listiny), principu zákazu libovůle zákonodárce při volbě prostředků regulace chování subjektů práva a při jejich klasifikaci a zákazu nadměrného či nadbytečného použití jinak racionálně, a nikoli svévolně zvolených nástrojů regulace (dovoditelné interpretací z čl. 1 a 2 Ústavy). Počet volebních obvodů, počet mandátů v jednotlivých obvodech a deformující volební formule jsou ve svém souhrnu jednoznačně i narušením subjektivního volebního práva každého občana, neboť mu brání ve svobodné volbě (čl. 21 odst. 1 Listiny) za podmínek volné soutěže politických sil, způsobují mu neodůvodněná omezení (Deklarace a Pakt) a brání mu účastnit se řádně prováděných voleb [čl. 25 odst. 1 písm. b) Paktu].

K návrhu na zrušení ustanovení § 31 odst. 4 volebního zákona se v návrhu uvádí, že problematikou volebních kaucí se Ústavní soud, byť v jiném kontextu, již zabýval v nálezu č. 161/1996 Sb. , návrh byl zamítnut, neboť nezískal souhlas kvalifikované většiny soudců Ústavního soudu. Navrhovatelé mají za to, že vzhledem ke změně okolností (jiný text zákona, existence dalších omezení, tehdejší rozhodování těsně před volbami a nerozlišování kaucí pro Poslaneckou sněmovnu a pro Senát), jakož i ke změně politické situace se nejedná o věc již jednou rozhodnutou a je možno ji podrobit opětovnému přezkoumání. Podle napadeného ustanovení mají i malé strany povinnost složit pro umožnění své volební účasti ve všech volebních krajích celkem částku 1 400 000 Kč s rizikem, že ji ztratí, nezískají-li ve volbách nejméně pět procent hlasů. Podle navrhovatelů při politickém střetávání přirozeně existují nerovnosti a nepopiratelný vliv na tuto soutěž má i finanční situace jednotlivých politických

stran a jejich přívrženců, přičemž právo nemůže tyto nerovnosti vždy kompenzovat. Zákodárce však nesmí takové existující rozdíly dále neodůvodněně a neúčelně zvyšovat. Zásada rovnosti (čl. 4 Listiny) se vztahuje již na předpolí tvorby politické vůle. V této souvislosti navrhovatelé poukázali na závěr německého Spolkového ústavního soudu, podle kterého k porušení rovnosti vždy dochází, "když se nedá nalézt rozumný, z povahy věci plynoucí nebo jinak věcně objasnitelný, důvod pro zákonné rozlišení při rovném zacházení" a nepřipouští se "bez naléhavého důvodu úprava, která by ještě existující faktickou nerovnost šancí soutěžících stran prohlubovala", a odlišná stanoviska některých soudců Ústavního soudu publikovaná spolu s nálezem č. 161/1996 Sb. Na základě toho, co bylo uvedeno, mají navrhovatelé za to, že ustanovení § 31 odst. 4 volebního zákona je v rozporu s čl. 5 a 6 Ústavy, čl. 3 odst. 2 , čl. 4 a 22 Listiny, čl. 2 , 25 , 26 Paktu a čl. 14 Úmluvy.

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

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

IV.

Senát ve svém vyjádření ze dne 14. 11. 2000, podepsaném předsedkyní PhDr. Libuší Benešovou, k návrhu skupiny senátorů v té části, ve které nebyl Ústavním soudem pro nepřipustnost odmítnut, uvedl, že novela volebního zákona, obsahující i napadená ustanovení § 31 odst. 4 a § 85 , byla projednána na 20. schůzi Senátu dne 23. 6. 2000, kdy v rozpravě

zazněla řada argumentů pro i proti přijetí novely. Námitky proti přijetí novely vycházely z názoru, že navrhovaná právní úprava nepřipustným způsobem posiluje většintvorné prvky ve volebním systému poměrného zastoupení předepsaném Ústavou pro volby do Poslanecké sněmovny a že v rozporu s čl. 5 Ústavy omezuje volnou soutěž politických stran jednoznačným zvýhodňováním velkých politických stran. V souvislosti s financováním politických stran byl zmíněn i příspěvek na úhradu volebních nákladů podle § 85 volebního zákona, který fakticky finančně zvýhodňuje velké politické strany a neúměrně snižuje možnost mimoparlamentních politických stran prosadit se ve volbách. Při svém rozhodování se Senát přiklonil k argumentům podporujícím přijetí novely volebního zákona, podle kterých žádná z navrhovaných změn nevybočuje z rámce ústavnosti, neboť i když ve svém důsledku posilují postavení větších politických stran, nikterak neomezují právo menších politických stran zúčastnit se voleb a získat podle jejich výsledků zastoupení v Poslanecké sněmovně.

Ve vyjádření Poslanecké sněmovny ze dne 15. 11. 2000, podepsaném předsedou prof. Ing. Václavem Klausem, CSc., se k návrhu skupiny senátorů v té části, která nebyla odmítnuta, uvádí, že o povinnosti složit volební kauci pro volby do Poslanecké sněmovny a do Senátu Ústavní soud již rozhodoval. Argument navrhovatelů, že to bylo v jiném kontextu, Poslanecká sněmovna nesdílí, neboť základní námitka, omezení soutěže politických stran ve volbách, byla totožná se současnou argumentací, přičemž nová právní úprava se od předchozí v zásadě neliší. Nezpříšňuje podmínky, naopak celkovou výši volebních kaurů ve všech krajích oproti předchozí úpravě snižuje o 200 000 Kč. Podle Poslanecké sněmovny je zachování volebních kaurů ve veřejném zájmu. Je-li volební subjekt řádně zaregistrován, stává se svého druhu veřejnou institucí s nárokem na péči státu (tisk volebních lístků, zpracování volebních výsledků, přístup do veřejných médií a k veřejným informačním prostředkům v obcích, ochrana práv kandidátů). Nárok na tuto péči je rovný a nesouvisí s voličskou podporou, členskou základnou či majetkovými poměry volebního subjektu, takže menší subjekty získávají nárok stejný jako ty největší, což může bez jakéhokoli regulativu vést k většímu rozšiřování politického spektra, než jak plyne z přirozené názorové a zájmové struktury veřejnosti. Složení volební kauce tak napomáhá k ustálení standardního modelu struktury politických sil v České republice, neboť může zamezit účasti politických stran s minimální reprezentativností a přispět ke zvýraznění fungování politických subjektů jako reprezentantů reálných politických proudů. Co se týče reprezentativnosti, ta musí korelovat s přiměřenou mírou stability a zároveň pružnosti a akceschopnosti politického systému. Nová právní úprava se nijak nedotýká principu rovného a přímého hlasovacího práva zajišťujícího základní "nepodkročitelnou" míru reprezentativnosti. Na vhodnost poměru kombinace těchto složek lze mít různé názory, polemika o nich se však netýká ústavnosti. Přiměřený zřetel k jiným funkcím institutu voleb, než je reprezentativnost, nelze proto považovat za omezení politické soutěže. Jediným kritériem zůstává míra podpory voličů, žádná kategorie subjektů není dopředu zvýhodněna či znevýhodněna. Vzhledem k tomu, že návrh skupiny poslanců na zrušení volebních kaurů Ústavní soud zamítl nálezem č. 161/1996 Sb. ze stejných důvodů, které nyní uvádí navrhovatelé, je jejich návrh nepřipustný podle ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu .

K návrhu na zrušení ustanovení § 85 věty třetí volebního zákona pro rozpor s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny se v návrhu uvádí, že toto ustanovení vyjadřuje vztah mezi požadavkem na volnou a rovnou soutěž politických stran vedoucí k takové skladbě zákonodárského sboru, která věrně odpovídá vůli voličů, a požadavkem na standardní strukturu politických stran umožňující vznik funkční politické většiny v zákonodárném sboru. Tento integrační stimul napomáhá k diferenciaci politických sil a počtu politických stran v zákonodárném sboru, a tím k zajištění funkčnosti a akceschopnosti parlamentního systému. Je

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

V.

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

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

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

VI.

Protože návrh prezidenta republiky předcházel návrhu skupiny senátorů, Ústavní soud návrh senátorů v části, která se shodovala s návrhem prezidenta republiky, usnesením ze dne 19. 9. 2000 čj. Pl. ÚS 42/2000-39, ve znění opravného usnesení ze dne 23. 10. 2000 čj. Pl. ÚS 42/2000-47, podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. b) a ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., ve znění zákona č. 77/1998 Sb., odmítl z důvodu překážky věci zahájené s tím, že skupina senátorů má právo účastnit se řízení o dříve podaném návrhu jako vedlejší účastník (§ 35 odst. 2 věta druhá za středníkem zákona č. 182/1993 Sb.). Návrh v jeho zbytku, tj. ohledně ustanovení § 31 odst. 4 a § 85 věty třetí volebního zákona, Ústavní soud usnesením ze dne 19. 9. 2000 čj. Pl. ÚS 42/2000-34 v zájmu hospodárnosti řízení podle § 63 zákona č. 182/1993 Sb. a § 112 občanského soudního řádu spojil ke společnému řízení.

1.

Ustanovení § 27 věta první, ustanovení § 48 odst. 4 , ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) , c) , d) , odst. 3 písm. b) , c) , d) , ustanovení § 50 odst. 1 , 2 a 3 volebního zákona

§ 27 věta první:

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

§ 48 odst. 4 :

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

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

§ 49:

odst. 1 :

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

písm. b) :

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

písm. c) :

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

písm. d) :

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

odst. 3 :

Zjistí-li Český statistický úřad, že do skrutinia nepostupují alespoň 2 koalice nebo 1 koalice a 1 politická strana nebo politické hnutí, anebo 2 politické strany nebo politické hnutí, sníží

písm. b) :

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

písm. c)

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

písm. d)

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

§ 50 odst. 1 , 2 a 3 :

Odst. 1 :

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

Odst. 2 :

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

Odst. 3 :

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

Podle čl. 18 odst. 1 Ústavy volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Jak je uvedeno v čl. 18 odst. 2 Ústavy, volby do Senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad většinového systému. Z uvedeného tedy plyne, že naše Ústava rozlišuje mezi "poměrným zastoupením" a "většinovým systémem". Jakkoli v čl. 20 Ústavy se stanoví, že další podmínky výkonu volebního práva, organizaci voleb a rozsah soudního přezkumu stanoví zákon, je mimo jakoukoli pochybnost, že se tak může stát jen v mezích a hranicích obou uvedených institutů. Zde pro větší srozumitelnost považuje Ústavní soud za nutné konstatovat, že poměrný a většinový princip představují dva odlišné principy politického zastoupení usilující nalézt řešení odvěkého problému demokratických systémů plynoucího z napětí mezi pretendovanou vládou všeho lidu a potřebou zabezpečit optimální fungování tohoto systému. Zatímco k výhodám většinového zastoupení náleží mimo jiné, že zabraňuje fragmentaci stran a naopak podporuje jejich koncentraci, vytvoření stabilní vlády, umožňuje voličům přímo rozhodnout, která politická strana by měla tvořit vládu, místo toho, aby nechal toto rozhodnutí na koaličních jednáních po volbách, náleží k výhodám poměrného zastoupení mimo jiné, že umožňuje maximální reprezentaci všech názorů a zájmů v parlamentu, zabraňuje nadměrným politickým většinám, podporuje tvorbu většiny na základě jednání a kompromisu. Tyto účinky jim připisované oba dva základní volební systémy produkují pouze za určitých sociálních a politických podmínek, a proto i při hodnocení uvedených účinků musí být brány v úvahu specifické sociální a politické podmínky existující v různých zemích.

Již v této úvodní části je třeba rovněž zdůraznit, že každý sociální pojem je právě touto svou sociální povahou podroben procesu diferenciaci. Tak kupř. náhledy na to, co vůbec lze chápat pod pojmem demokracie, odlišují se v řadě případů v takovém stupni, že jsou zcela divergentní. Ani pojem "poměrné zastoupení" nelze proto spojovat s takovými atributy jako absolutní určitost, jediná definovatelnost, ale naopak nutno jej chápat a vykládat ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílcích plynulého kontinua, a proto s pouhou možností přibližování se té či oné polaritní pozici. Jestliže posléze uvedenou pouhou možnost aproximace ideálně typickému modelu poměrného zastoupení uvedeme do souvislosti s procesem diferenciaci a integrace, potom zdá se být zcela evidentní, co konstatoval Ústavní soud již ve svém nálezu z 2. 4. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (č. 88/1997 Sb.) Sbírnka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, str. 251 a násl., totiž, že jisté omezení diferenciaci při rozdělování mandátů je nevyhnutelné, a proto přípustné. Smyslem hlasování je bezesporu diferenciaci voličského sboru. Cílem voleb však není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů. Protože je lid též vykonavatelem státní moci - především prostřednictvím Parlamentu České republiky - 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 tedy střetá s principem diferenciací 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. V tomto faktu tkví přípustnost existence omezovací klauzule, podmiňované však v každém případě pouze závažnými důvody, a ve fázi stoupající hranice odůvodnitelné jen zvláště intenzivní závažností. Zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10% klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.

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

K takovému závěru Ústavní soud přirozeně nemá k dispozici žádný z prostředků exaktního měření a zkoumání, často typických pro přírodní vědy, a je proto, stejně jako u sociálních pojmů a jevů vůbec, odkázán spíše na takové prostředky, jakými jsou komparace, klasifikace, hodnocení apod. I takové prostředky mohou však mít spolehlivou vypovídací schopnost, zejména proto, že v těchto případech nejde o zachycení určitého statického bodu, ale celkové dynamiky, na určitém kontinuu se projevující, tendence. V tomto směru,

vycházejí ze zprávy Českého statistického úřadu ze dne 28. 11. 2000 čj. 1694/2000, lze porovnáním výsledků voleb do Poslanecké sněmovny v roce 1998 s výsledky vypočtenými dle novely volebního zákona dovodit, že ve volebních krajích o celkovém počtu 35 by došlo k výraznému zvýšení vstupního prahu umožňujícího získání alespoň 1 mandátu. K nejmenšímu zvýšení této přirozené uzavírací klauzule by došlo ve volebním kraji Liberec (10,49 %), Brno-město (10,78 %), zatímco k jejímu největšímu zvýšení ve volebních krajích Ostrava-město (17,67 %), Ústí nad Labem (18,74 %), Teplice (18,87 %). V průměru, pokud jde o jednotlivé volební kraje, je tak tato přirozená uzavírací klauzule vyjádřena výší 14,69 %. To vše vede Ústavní soud k závěru, že novela volebního zákona v ustanoveních § 27 věty první, § 50 odst. 1, 2, 3, týkajících se počtu volebních krajů a volebního dělitele, stejně jako ustanovení § 48 odst. 4, zavádějící nejnižší počet mandátů ve volebním kraji na 4 - což je v rozporu s principem rovnosti volebního práva zakotveným v čl. 18 odst. 1 Ústavy - uvádí, pokud jde o poměrné zastoupení, do volebního procesu týkajícího se voleb do Poslanecké sněmovny spíše než prvky poměrného zastoupení prvky představující ve svém souhrnu již jakýsi hybrid; s takovým hybridem však Ústava nepočítá, neboť rozlišuje pouze poměrné zastoupení a většinový systém. Jestliže v systému poměrného zastoupení se stává irelevantní vůle voličů v rozsahu pohybujícím se v jednotlivých krajích od 10,49 % do 18,87 %, tedy v průměru v rozsahu 14,69 %, potom podle názoru Ústavního soudu tato skutečnost již evidentně vypovídá o zpochybnění vůle samotného suveréna. Rozhodl-li se ústavodárce, pokud jde o volby do Poslanecké sněmovny, pro uplatnění poměrného zastoupení, potom i při respektování integračních stimulů a důrazu kladeném na funkčnost demokratického politického systému třeba současně sledovat nezbytnost reflektování vůle co možná nejvyššího počtu voličů. Jakkoli tedy získané údaje Českého statistického úřadu se v tomto směru jistě v mnohém mohou jevit jako diskutabilní, např. proto, že při volbách v roce 1998 by volič mohl reflektovat účinky odlišné právní úpravy, podle názoru Ústavního soudu navzdory tomuto faktu možné diskutability ve své podstatě jsou zcela evidentní výpovědi o existenci již konstatované základní tendence k disfunkční a nepřijatelné hypertrofii integračních prvků v systému poměrného zastoupení, evidentní výpovědi nejen proto, že při jakýchkoli volbách nelze přinejmenším obdobné situace vyloučit, ale také z toho důvodu, že integrační tendence jsou výrazně znásobeny i upraveným d'Hondtovým systémem vyjádřeným v daném případě volebním dělitelem 1,42. Určujícím momentem v systému poměrného zastoupení je totiž velikost volebních obvodů, takže jako na jedné straně, čím větší je obvod, tím více se volební výsledek přibližuje principu proporcionality, na straně druhé, čím menší je volební obvod, tím výrazněji se uvedený výsledek tomuto principu již vzdaluje. Navíc je rovněž zcela evidentní, že čl. 18 Ústavy 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, kupř. jako španělská ústava v čl. 63 formulací, že se volby provádějí v každém (jednotlivém) volebním obvodu podle systému poměrného zastoupení. Tímto způsobem španělská ústava jasně vyjádřila partikularizaci efektu poměrného zastoupení pro účely kombinace proporcionalních a většinových prvků při rozdělování mandátů v jednotlivých obvodech, takové řešení však naše Ústava neobsahuje.

Jen pro srovnání je třeba navíc konstatovat, že obdobně uvažoval i bavorský Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 24. 4. 1992 čj. Vf 5-V-92, v němž mimo jiné uvedl, že základnímu právu volební rovnosti neodporuje, jestliže je provedeno rozdělení poslaneckých křesel připadajících na volební obvod podle čl. 23 odst. 1 věty druhé LWG a nyní rozdělených do 7 volebních obvodů. Takové ustanovení o rozdělení se ale musí orientovat na vyšší princip co možná nejidentičtější hodnoty úspěchu každého volebního hlasu s cílem přivodit složení

Zemského sněmu podle proporcionálního rozdělení míst v celé zemi. Jestliže jsou k dispozici pro rozdělení křesel v rámci volebního obvodu různé přepočítávací metody, musí se zákonodárce rozhodnout pro metodu, která se tomuto cíli co nejvíce přibližuje. Oddělená aplikace d'Hondtovy metody nejvyššího počtu při rozdělování povinného podílu křesel může vést v jednotlivých volebních obvodech k znevýhodnění malých stran po celé zemi a k výsledku, jenž není slučitelný se základním právem volební rovnosti. Rozdělení poslaneckých mandátů musí zrcadlit co možná nejpřesněji poměr sil stran zastoupených v Zemském sněmu podle počtu pro ně odevzdaných hlasů v celé zemi, přičemž u žádné strany by proto neměla vyplynout odchylka větší než 1 křeslo. K tomu Ústavní soud v projednávané věci dodává, že volební dělitel začínající podle ustanovení § 50 odst. 1 volebního zákona číslem 1,42 znásobuje tuto odchylku tak, že u jednotlivých stran činí několikanásobek zmíněného jednoho křesla.

Ze všech uvedených důvodů jsou proto v bodě 1 uvedená ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2, 3 a na ně navazujících příloh č. 1 a 2 volebního zákona v rozporu s čl. 1, 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, čl. 9 odst. 2 Ústavy, jakož i čl. 18 odst. 1 Ústavy.

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

Uvedený, byť jen stručný, přehled legislativní úpravy volební koalice v jiných státech tedy naznačuje, že tyto státy odlišně reflektují tu či onu stránku účelovosti problému, jinými

slovy, že jeho řešení ponechávají na zákonodárci, jenž je přirozeně vázán minimálně výší uzavírací klauzule pro 1 politickou stranu. Vzhledem k nesporné existenci heterogenie těchto účelů, sledovaných jednotlivými politickými silami, lze proto podle názoru Ústavního soudu toto napadené ustanovení stěží považovat za protiústavní.

2.

Ustanovení § 31 odst. 4 volebního zákona

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

Otázkou volebních kaucí se v souvislosti s tehdy platným ustanovením § 35 volebního zákona zabýval Ústavní soud již ve svém nálezu z 15. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 3/96, vyhlášeném pod č. 161/1996 Sb. , Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 5, str. 315 a násl. Uvedený nález byl způsobem svého přijetí hraniční, přičemž právě v takových, rozdílnost názorů reflektujících, případech lze považovat za zcela přirozený a z rámce ústavnosti se nijak nevymykající jev, jestliže po uplynutí více než 4,5 roku se věc může jevit v poněkud jiném světle, zejména došlo-li v tomto časovém období k sociálním změnám, kupř. vyznačujícím se silným tlakem ve směru integračních stimulů. Ústavnímu soudu se v současnosti jeví jako relevantní právě to, co bylo uvedeno v odlišných stanoviscích několika soudců k již konstatovanému nálezu. Jde především o základní názor, že toto ustanovení je v rozporu s Ústavou a Listinou , neboť je povinností státu, aby stranám, které byly zákonným způsobem zaregistrovány, umožnil účast na volbách do Parlamentu a zajistil plnou realizaci čl. 5 Ústavy. Stanovení kaucí zavádí a priori diskriminaci tím, že některým stranám znemožňuje zavedením majetkových (finančních) podmínek, aby se účastnily voleb, které jsou rozhodující a nejsledovanější scénou soutěže politických stran, a prokázaly míru přízně voličů. Podmínky registrace politických subjektů jsou dány zákonem a v době před volbami nelze z právního aspektu konstruovat úvahy o reprezentativnosti stran. Způsobilost strany plnohodnotně se účastnit soutěže politických sil by měla být prověřována jen v rámci registračního procesu podle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Stupeň reprezentativnosti je potom vyjádřen právě volbami a jejich výsledky. Účinné integrační stimuly jsou v systémech poměrného zastoupení založeny na tzv. omezovacích klauzulích, jež mají tu přednost, že neomezují princip volné soutěže politických stran ve volbách a uplatní se až ve fázi rozdělování mandátů, tedy poté, co byla ukončena volná soutěž a byly zjištěny výsledky hlasování. Volební kauce jsou naproti tomu preventivním a apriorním opatřením, které omezuje "a limine" volnou soutěž, a k tomu ještě finančními pákami, které do voleb nepatří. Smysl a funkce volební kauce mají navíc své specifické odlišnosti v systému poměrného zastoupení, který platí pro volby do Poslanecké sněmovny, a jiné v souvislosti s většinovým systémem platným pro volby do Senátu. Tyto specifické rysy jsou spjaty s odlišnou charakteristikou obou volebních systémů, z nichž první je založen především na principu výběru a diferenciaci a na základním hodnotovém kritériu proporcionality reprezentace politických sil vůči počtu jimi získaných hlasů, zatímco druhý zdůrazňuje význam volební diferenciaci jako východisko pro politickou integraci ve prospěch

vyjádřené většiny. Vzhledem k tomu zahraniční zkušenosti ze zemí, které uplatňují systém poměrného zastoupení a jež se opírají o pětiprocentní omezovací klauzuli, nepodporují zavedení volební kauce ani v náznaku. Jako příklad lze uvést státy, jako jsou Belgie, Dánsko, Německo, Švýcarsko, Švédsko, Norsko, Finsko, Španělsko, Portugalsko a další, které volební kauce neznají. Tato absence volebních kaucí v systémech poměrného zastoupení není žádnou nahodilostí, ale je logickým důsledkem celkové funkce tohoto typu volebního mechanismu v systému reprezentativní demokracie.

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

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

3.

Ustanovení § 85 věty třetí volebního zákona

Politické straně, politickému hnutí nebo koalici, která ve volbách získala nejméně 2 procenta z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 30 Kč. Také v tomto případě se obdobnou věcí zabýval Ústavní soud v nálezu z 13. 10. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 30/98, vyhlášeném pod č. 243/1999 Sb. , Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 16, str. 27 a násl. Ústavní soud rozhodoval vzhledem k tehdy platnému znění § 85 , podle kterého politické straně nebo koalici, která ve volbách získala nejméně tři procenta z celkového počtu platných hlasů, bude za každý odevzdaný hlas ze státního rozpočtu uhrazeno 90 Kč. Již jen letmé srovnání dříve platného a novelizovaného znění ukazuje především na to, že došlo k výraznému snížení v této souvislosti poskytovaného státního příspěvku. Ústavní soud je si vědom toho, že o ústavnosti tohoto ustanovení bylo rozhodováno v situaci, kdy ve volebním zákoně byly zakotveny volební kauce, jež v projednávané věci však byly zrušeny. V uvedeném nálezu bylo však vysloveno, co lze považovat za relevantní, že přestože v zemích Evropské unie neexistují volební kauce,

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

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

Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud ustanovení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2 a 3 a příloh č. 1 a 2 volebního zákona pro jejich rozpor s čl. 1, 5 Ústavy, čl. 22 Listiny, čl. 9 odst. 2 a čl. 18 odst. 1 Ústavy, ustanovení § 31 odst. 4 citovaného zákona pro jeho rozpor s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, § 85 věty třetí volebního zákona pro jeho rozpor s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, zatímco jinak, pokud jde o ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) , c) a d) , odst. 3 písm. b) , c) a d) volebního zákona, návrh zamítl. Vzhledem k tomu, že tímto nálezem bylo zrušeno ustanovení § 31 odst. 4 volebního zákona týkající se složení volebních kaucí, rozhodl Ústavní soud podle ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb. , že vyhlášením nálezu ve Sbírce zákonů současně pozbývá platnosti i vyhláška Ministerstva financí č. 268/2000 Sb. , kterou se stanoví

bližší podmínky způsobu složení a vrácení kauce v souvislosti s konáním voleb do Parlamentu České republiky, a to v částech ustanovení týkajících se kaucí pro volby do Poslanecké sněmovny.

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

Tento nálezn je vykonatelný dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Kessler v. r.

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zaujali odlišná stanoviska

1. soudce JUDr. Jiří Malenovský k odůvodnění rozhodnutí o návrhu na zrušení § 27 věty první, § 48 odst. 4, § 50 odst. 1, 2 a 3 a příloh č. 1 a 2 volebního zákona,

2. soudci JUDr. Ivana Janů, JUDr. Antonín Procházka, JUDr. Vlastimil Ševčík a JUDr. Pavel Varvařovský k rozhodnutí o návrhu na zrušení § 49 odst. 1 písm. b), c) a d) a odst. 3 písm. b), c) a d) volebního zákona,

3. soudci JUDr. Vojen Guttler, JUDr. Miloš Holeček, JUDr. Zdeněk Kessler, JUDr. Vlastimil Ševčík a JUDr. Pavel Varvařovský k rozhodnutí o návrhu na zrušení § 85 věty třetí volebního zákona.