

Pl.ÚS 42/2000 ze dne 24.01.2001  
64/2001 Sb.  
N 16/21 SbNU 113  
Změna volebního systému

Česká republika  
NÁLEZ  
Ústavního soudu  
Jménem republiky

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

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

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

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

Odůvodnění

I.

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

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

odevzdaných hlasů do podílu jednotlivých politických subjektů na přidělených mandátech. Ze stanoveného počtu volebních krajů vyplývá počet mandátů přidělovaných v jednotlivých krajích, přičemž platí, že čím více mandátů se v daném obvodu rozděluje, tím je daný systém "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 diferenciaci, který je vlastní poměrnému systému, a principu účelné integrace, který má být součástí tohoto systému pouze v omezené míře nezbytné k zajištění funkčnosti voleného orgánu. Navrhovatel je přesvědčen, že citovanými ustanoveními jednostranně zvýhodňujícími silné politické subjekty, byla vyváženost těchto principů v rámci volebního systému hrubě narušena. Protože na ustanovení věty první § 27 volebního zákona bezprostředně navazují příloha č. 1, obsahující seznam volebních krajů pro volby do Poslanecké sněmovny s uvedením jejich sídla, a příloha č. 2, v níž jsou stanoveny maximální počty kandidátů na kandidátních listinách, je navrženo i jejich zrušení.

(...)

## VII.

(...)

Podle čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR volby do Poslanecké sněmovny se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Jak je dále uvedeno v čl. 18 odst. 2 Ústavy ČR, volby do Senátu se konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad většinového systému. Z uvedeného tedy plyne, že naše Ústava rozlišuje mezi "poměrným zastoupením" a "většinovým systémem". Jakkoli v čl. 20 Ústavy ČR se stanoví, že

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

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

stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. V tomto faktu tkví přípustnost existence omezovací klauzule, podmínované však v každém případě pouze závažnými důvody a ve fázi stoupající hranice odůvodnitelné jen zvláště intenzivní závažností. Zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. 10 % klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.

K uvedenému nálezu Ústavní soud v projednávané věci dodává, že je si dobře vědom složitosti sociálního a politického dění, v němž strukturování společnosti je provokováno působením odstředivých, diferenciacních společenských sil, nepředstavujících však v sociálním procesu jeho jedinou konstituantu, ale zaznamenaných vždy jen v antinomickém postavení vůči všem "dostředivým" integračním projevům. Stejně jako tyto "dostředivé" integrační prvky, staly-li by se jediným faktorem sociálního vývoje, by svým tlakem projevovaným ve směru integrace a kooperace finálně zrušily všechny sociální struktury, a přivedly by tak lidskou společnost ke tvaru nepohyblivého monolitu, také naopak neúměrná dominance "odstředivých", diferenciacních, sil by lidské dění přeměnila v rej jakoukoli komunikaci vylučujících projevů, nezpůsobilých ani k náznaku strukturální skladby. Také v samotném základu strukturálního principu je tedy obsažen polaritně a korelativně fundovaný substrát, zabraňující na jedné straně neúměrné difúzi struktur, na druhé straně však i dosažení již neúměrného stupně integrace. Proces diferenciacce může tak plnit svou základní funkci hnací síly a tvůrčího elementu historického vývoje a pokroku jen tehdy, realizuje-li se na půdě kontinua mezi krajními tendencemi, jejichž funkční napětí vylučuje zaujímání extrémních pozic. Také v politické praxi používaný model "poměrného zastoupení" proto může, a také musí, činit celou řadu koncesí principu integrace, tak se však může dít jen na určitém úseku kontinua, kdy ke svému ideálnímu typu zůstává "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 příkazování mandátů pomocí upravené d Hondtovy formule (§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň "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, vycházející ze zprávy Českého statistického úřadu ze dne 28. 11. 2000, čj. 1694/2000, lze porovnáním výsledků voleb do Poslanecké sněmovny v roce 1998 s výsledky vypočtenými dle novely volebního zákona dovést, že ve volebních krajích o celkovém počtu 35 by došlo k výraznému zvýšení vstupnímu prahu umožňujícího získání alespoň 1 mandátu. K nejmenšímu zvýšení této přirozené uzavírací klauzule by došlo ve volebním kraji Liberec (10,49 %),

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

Jen pro srovnání je třeba navíc konstatovat, že obdobně uvažoval i bavorský Ústavní soud ve svém rozhodnutí ze dne 24. 4. 1992, čj. Vf. 5-V-92, v němž mimo jiné uvedl, že základnímu právu volební rovnosti neodporuje, jestliže je provedeno rozdělení poslaneckých křesel připadajících na volební obvod podle čl. 23

odst. 1 věty druhé LWG a nyní rozdělených do 7 volebních obvodů. Takové ustanovení o rozdělení se ale musí orientovat na vyšší princip co možná nejdělejší hodnoty úspěchu každého volebního hlasu s cílem přivodit složení Zemského sněmu podle proporcionalního rozdělení míst v celé zemi. Jestliže jsou k dispozici pro rozdělení křesel v rámci volebního obvodu různé přepočítávací metody, musí se zákonodárce rozhodnout pro metodu, která se tomuto cíli co nejvíce přibližuje. Oddělená aplikace d' Hondtovy metody nejvyššího počtu při rozdělování povinného podílu křesel může vést v jednotlivých volebních obvodech k znevýhodnění malých stran po celé zemi a k výsledku, jenž není slučitelný se základním právem volební rovnosti. Rozdělení poslaneckých mandátů musí zrcadlit co možná nejpřesněji poměr sil stran zastoupených v Zemském sněmu podle počtu pro ně odevzdaných hlasů v celé zemi, přičemž u žádné strany by proto neměla vyplynout odchylka větší než 1 křeslo. K uvedenému Ústavní soud v projednávané věci dodává, že volební dělitel začínající podle ustanovení § 50 odst. 1 volebního zákona číslem 1,42 znásobuje tuto odchylku tak, že u jednotlivých stran činí 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 navazující přílohy č. 1 a 2 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v rozporu s čl. 1, čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny základních práv a svobod, čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, jakož i čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR.

(...)

Tento nálezn je vykonatelný dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Poučení:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 24. ledna 2001