

Ústavnost výsledku voleb do PSP ČR v roce 2006 v Libereckém kraji

Jan Šmakal
(257426)

Volby do Poslanecké sněmovny z jara roku 2006 naplno ukázaly, že rozumná volební úprava se zákonodárci opakovaně nedaří.¹ Současná stav, kdy dochází k rozdělování mandátů v nestejně velkých volebních krajích (v roce 2006 od pěti mandátů v Karlovarském po pětadvacet v Hlavním městě Praha), vede ke zvyšování přirozeného volebního práhu výrazně nad uměle stanovenou 5% uzavírací klauzuli, což v konečném důsledku může vést k disproporčním výsledkům.

Předmětem této stati je tak podrobnější rozebrání rozsudku Nejvyššího správního soudu, kterým zamítl volební stížnost Petra Pávka, kandidáta Strany zelených v Libereckém kraji². Z povahy věci se však nebude možné vyhnout ani hodnocení některých dalších rozhodnutí, která s volbami do Poslanecké sněmovny z roku 2006 souvisí.

Vznik problému

Ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006 získala Strana zelených v Libereckém kraji 20 646 hlasů, což činilo 9,58 % v kraji odevzdaných hlasů³. Tento výsledek byl současně procentuálně vůbec nejlepším výsledkem Strany zelených v celé ČR a Petr Pávek získal 17,45 % preferenčních hlasů o více než 5 % předstihl druhého relativně nejpopulárnějšího kandidáta Zelených, Přemysla Rabase. Ani tyto výsledky však v Libereckém kraji nevedly k přidělení byť jediného mandátu. Z celorepublikového pohledu pak Strana zelených získala 6,29 % obsadila šest poslaneckých mandátů, tedy 3 % z možných.

Jelikož výše uvedené hodnoty zjevně ukazují na nezanedbatelný nesoulad mezi vůlí voličů a jejím skutečným průmětem do obsazení zastupitelského sboru, podal Petr Pávek k Nejvyššímu správnímu soudu návrh, jímž se domáhal určení neplatnosti volby všech poslanců zvolených do Poslanecké sněmovny, jelikož dle jeho názoru byli zvoleni na základě volební úpravy, která není sto dostát požadavku poměrného zastoupení a rovnosti volebního práva (čl. 18 Ústavy, resp. čl. 21 odst. 3 a čl. 22 Listiny) a je tudíž neústavní. Pro případ, že zneplatnění volby všech kandidátů nebude ze zákona možné, navrhl zneplatnění volby všech kandidátů v Libereckém kraji. Krom již zmíněného přesvědčení o celkové neústavnosti úpravy, na jejímž základě volby proběhly, spatřoval nezákonnost volebního průběhu v poškození vlastní dobré pověsti nepravdivými výroky jednoho z politických konkurentů, v ovlivňování voličů, k němuž mělo docházet v době těsně předcházející samotnému hlasování, a konečně též v nesprávném vyhodnocení odevzdaných volebních lístků.

Návrh tedy volby napadal ve třech rovinách, z nichž hlavní roli hrála tvrzená neústavnost některých ustanovení zákona o volbách do Parlamentu.⁴ Aby byl tomuto jádru poskytnut největší prostor, budou nejprve rozebrána tvrzení zbylá.

¹ Příkladem za všechny je zrušení velké části reformy volebního systému z roku 2000 nálezem pléna Ústavního soudu z 21. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, zveřejněného též pod č. 64/2001 Sb.

² Rozsudek NSS ze dne 29. června 2006, čj. Vol 50/2006 - 53. Nebudou-li tedy citované pasáže označeny jinak, pochází z tohoto rozsudku. Ze zřejmých důvodů bude Petr Pávek *promiscue* označován i jako „navrhovatel“.

³ Tento a i další uvedené výsledky hlasování dostupné z: <<http://volby.cz>>.

⁴ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (ZVP).

Legitimace jednotlivce k návrhu na neplatnost zvolení všech kandidátů

Jelikož leitmotivem návrhu Petra Pávka bylo přesvědčení o neústavnosti části ZVP, logickou úvahou dovedl, že není možné, aby byli na základě ústavně nekonformní úpravy zvolení poslanci, kteří mandát nabudou platně (otrávený strom tedy plodí pouze otrávené plody). Proto se primárně domáhal určení neplatnosti všech zvolených poslanců i jejich náhradníků. Ježto ale takový požadavek neodpovídá zcela znění ustanovení § 87 ZVP, alternativně navrhnul určení neplatnosti kandidátů zvolených jen ve svém volebním kraji.

Ještě před meritorním projednáváním, tak musel NSS vyřešit otázku, zda je jednotlivec k návrhu na určení neplatnosti voleb vůbec aktivně legitimován. Soudní řád správní v § 90 odst. 1 odkazuje na ZVP, který má určit podmínky, za kterých je možno domáhat se rozhodnutí o neplatnosti. Tyto jsou stanoveny v § 87 odst. 1 – 5 ZVP. Tato ustanovení vyložil NSS tak, že na volby do Poslanecké sněmovny se vztahuje pouze odstavce první, zatímco odstavce druhý se vztahuje jen na volby do Senátu, protože každý výslovně stanoví podmínky pro jinou komoru. Zbylé odstavce pak „nelze racionálně vyložit jinak než tak, že blíže konkretizují odstavce předchozí. To znamená, že odst. 1 a 2 označují předmět řízení a vymezují otázky aktivní legitimace a lhůty k podání návrhu, zatímco odst. 3 – 5 blíže upravují možné důvody tohoto návrhu. Je tak zřejmé, že úpravu obsaženou v odstavcích 3 – 5 nelze vnímat jako autonomní, nýbrž pouze ve vztahu ke konkrétně vymezenému předmětu řízení, který provádějí.“

Gramatickým výkladem dovedl, že hovoří-li § 87 odst. 1 jen o možnosti podat návrh na neplatnost volby v rámci jednoho volebního kraje („každý občan zapsaný do stálého seznamu ve volebním okrsku, kde byl poslanec volen, a každá politická strana, politické hnutí nebo koalice, jejíž kandidátní listina ve volebním kraji byla pro volby do Poslanecké sněmovny zaregistrována“), není jednotlivý občan legitimován k podání návrhu i za kraje, ve kterých není zapsán ve stálém seznamu voličů.⁵

Aby však pouhým jazykovým výkladem otázky ústavněprávních rozměrů nečinil z práva nástroj odcizení a absurdity⁶, pokračoval ve svých závěrech dále: „Této zákonné úpravě je nutno rozumět tak, že zatímco občan může předmětný návrh podat jen ve vztahu ke kandidátům, zvoleným ve volebním kraji tam, kde mohl vykonat svoje aktivní volební právo; je politická strana aktivně legitimována k podání tohoto návrhu vůči všem kandidátům, zvoleným v krajích, kde také kandidovala, což může v konečném důsledku znamenat zpochybnění i všech zvolených kandidátů v celé republice.“

Nejvyšší správní soud tak odmítnul představy jakési volební actio popularis („[v]ýklad, podle něhož by kterýkoliv občan byl aktivně legitimován k podání návrhu na neplatnost volby kandidátů zvolených i v jiných krajích, než ve kterém mohl vykonat svoje aktivní volební právo, je podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu v přímém rozporu se zněním citovaného zákonného ustanovení a odporuje rovněž srovnání tohoto řízení se soudním přezkumem jiných typů voleb“).

Jediným subjektem, který by mohl napadnout volbu všech kandidátů, tak je pouze politická strana a to za předpokladu, že kandiduje ve všech 14 volebních krajích. Důvod této širší možnosti, kterou oproti jednotlivci má, lze dovést z privilegovaného postavením stran v politickém systému ČR

⁵ Což ovšem vede k závěru, že i volič hlasující na voličský průkaz může napadnout volbu jen tam, kde je zapsán do stálého seznamu, a ne tam, kde skutečně hlasoval. Pokud by při tomto NSS bezvýjimečně setrval i v budoucnu, byl by takový závěr ve zjevném napětí s původním názorem, že aktivní legitimace svědčí jen v relaci ke kandidátům, pro které mohlo být hlasováno, čímž by mj. byla zúžena možnost domáhat se ochrany stanoveným pořadem práva (čl. 36. Listiny).

⁶ Nález pléna Ústavního soudu ze 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, zveřejněný též pod č. 30/1998 Sb.

(čl. 5 Ústavy) a ze skutečnosti, že ZVP umožňuje kandidování do Poslanecké sněmovny pouze prostřednictvím kandidátních listin politických stran, nikoli nezávislým kandidátům.

Nezákonost volebního průběhu

Pochybení při hlasování a jeho vyhodnocení

Dle informací navrhovatelí sdělených při neformálních rozhovorech s členy volebních komisí, starosty obcí aj. mělo docházet k ovlivňování voleb tím způsobem, že výměnou za lístky konkurenčních stran byly vypláceny finanční částky, do obálek voličů v domovech důchodců, domech s pečovatelskou službou a jim podobných zařízeních, byly vkládány lístky proti jejich vůli a konečně, že docházelo i ke špatnému vyhodnocování lístků označených nikoliv jen zakroužkováním preferenčních hlasů⁷.

K tomuto Nejvyšší správní soud konstatuje, že při obecnosti tvrzení, tj. bez jejich alespoň částečné specifikace, není možné je jakkoliv prověřit. Nad rámec ještě dodává, že obranou proti takovému jednání může být například oprávnění politických stran delegovat své zástupce do okrskových volebních komisí, jejichž potenciální výhrady by byly jako základ pro šetření soudu dostatečné. Vzhledem k tomu, že jsou to právě politické strany, které mají enormní osobní zájem na tom, aby v průběhu samotného hlasování a při vyhodnocování jeho výsledků nedocházelo k manipulacím, měly by nejprve samy působit k jejich zamezení. Neuznají-li toto za vhodné, nemohou očekávat, že soud dokáže sám, s časovým a místním odstupem, úplně zjistit skutkový stav šetřením ve všech okrscích volebního kraje. Protože tedy navrhovatel ani nenavrhl žádné důkazy, ani nedokázal dostatečně podrobně tvrdit rozhodné skutečnosti, nemohl NSS provést dokazování, případně jeho doplnění podle § 52 SŘS, a námitky stěžovatele proto neshledal důvodnými.

Poškození navrhovatele v průběhu kampaně

Dále k tvrzení Petra Pávka, že byl poškozen nepravdivými tvrzeními Vladimíra Železného v pořadu Otázky Václava Moravce, Nejvyšší správní soud nejprve v souladu s judikaturou ÚS a ESLP upozornil na to, že u veřejně činných osob jsou osobnostní práva chráněna v užším rozsahu, než je běžné, aby nebyla omezena možnost veřejné debaty. Zároveň jsou tyto meze ještě sníženy povahou informací sdělovaných v kontextu volební soutěže, kdy je *„zcela přirozené, že kandidující politické strany voliče nejen přesvědčují o tom, že právě jejich nabídka je nejlepší, nýbrž zcela legitimně se snaží je i odradit od nabídky svých politických soupeřů.“*

Protože samotné sdělování informací o politických oponentech požívá ochrany čl. 17 Listiny, musí jejich nepravdivost dosáhnout takové intenzity, kdy skutečně bude s to ovlivnit volební výsledky.⁸ Jelikož ale není úlohou Nejvyššího právního soudu *„vytvářet alternativu vůči jiným prostředkům právní ochrany, [...] nýbrž vyhodnotit, zda objektivně seznatelnou protizákonností nedošlo k tak intenzivnímu zásahu do volební soutěže, že to mohlo důvodně vést ke zpochybnění jejich výsledků,“*

⁷ Volební zákony vychází požadavku šetření vůle voliče, uznávají proto jako platné i lístky natržené, označené vulgárními kresbami, aj., pokud jsou z nich patrné potřebné údaje. Viz Filip, J. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita 1992. s. 219.

⁸ Proto zřejmě musí mít povahu skutkového tvrzení a zároveň musí splnit požadavky tříprvkového testu, který NSS ve volebních věcech používá: nezákonnost, její vliv na výsledek voleb a zásadní povaha tohoto vlivu. Viz např. Molek, P.; Šimíček, V. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde 2006. s. 295 – 296.

spokojil se se skutečností, že na tvrzení Vladimíra Železného mohl přímo ve vysílání reagovat Martin Bursík, předseda Strany zelených; že sám Petr Pávek měl prostor téměř tři týdnů před volbami, aby Vladimíru Železnému adekvátně odpověděl; a v neposlední řadě též, že i samotná tvrzení vyřčená „*politickým oponentem v průběhu „horké fáze“ volební kampaně [jsou] veřejností vnímána jinak, než [kdyby] se jednalo o faktické tvrzení jiných subjektů, od nichž lze legitimně očekávat, že se budou chovat apoliticky a nestranně*“.

Z takto nastíněných důvodů Nejvyšší správní soud neshledal, že došlo k porušení svobody volební soutěže a v otázce ochrany osobnosti navrhovatele odkázal na civilní soudnictví.

Neústavnost náhodnosti volebního výsledku a nerovnost volebního práva

Jelikož jádrem návrhu Petra Pávka byla jeho představa o neústavnosti částí ZVP⁹, nezbývalo po vypořádání se s výše uvedenými námitkami Nejvyššímu správnímu soudu nic jiného, než aby návrh kompletně zamítl, protože je zákonem vázán, nebo aby řízení podle § 48 odst. 1 lit. a) SŘS přerušil a věc předložil Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy), pokud by byl též přesvědčen o tom, že aplikovaná ustanovení ZVP jsou v rozporu s ústavním pořádkem.

Zde se NSS dle svých slov ztotožnil se závěry navrhovatele v tom, že „*výsledný efekt aplikovaných ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. je na samotné hranici poměrného zastoupení i principu rovnosti volebního práva*.“ Ve světle volební judikatury Ústavního soudu však upozornil na to, že volby současně plní současně vícero funkcí, přičemž jejich vzájemný vztah musí být vyvážený, neboť jejich cílem „*není pouze vyjádření politické vůle jednotlivých voličů a pořízení jen diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů*“, ale i ustavení takové sněmovny, „*kteřá svým složením umožňuje vznik politické většiny schopné jak vytvořit vládu, tak i vykonávat zákonodárnou činnost, jež jí dle Ústavy přísluší*.“¹⁰ Ve volbách tedy nutně jde o střet několika jejich funkcí, mimo jiné i funkce reprezentační (představa parlamentu jako zrcadla, odrážejícího hlavní trendy mínění elektorátu) s funkcí integrační, která zajišťuje vytvoření silné a stabilní vlády¹¹. S tímto také přistoupil k přezkoumání tvrzené neústavnosti jednotlivých ustanovení ZVP.

Nestejná velikost volebních krajů

Napadal-li navrhovatel rozdělení volebního území na 14 nestejnorodých krajů, vycházel z faktu, že velikost volebního obvodu patří mezi klíčové prvky, které určují konečný charakter volebního systému. Zjednodušeně je možné říci, že čím větší obvod je, tím proporcionalnější výsledky poskytuje (poměr hlasů pro jednotlivé strany se blíží poměru mandátů, které byly stranám rozděleny). Toto platí také opačně, tedy čím menší volební obvod, tím větší disproportionálnost mezi podílem hlasů a podílem mandátů. Tím jsou zvýhodněny strany větší, které získávají mandáty dříve, kdežto malé strany bývají v konečném důsledku podprezentovány, protože na ně celé mandáty prostě „*nezbudou*“ (tím spíše pokud vůbec nepřekonají zvýšenou přirozenou uzavírací klausuli¹²). To bylo také jedním z důvodů, proč Ústavní soud zrušil ustanovení ZVP, která zaváděla 35 umělé

⁹ Konkrétně § 26 věta druhá, § 49, § 50 a § 51 ZVP.

¹⁰ Nález pléna Ústavního soudu ze 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, zveřejněný též pod č. 88/1997 Sb.

¹¹ Filip, J. Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990 až 1992. In Novák, M.; Lebeda, T. et al. *Volební a stranické systémy*. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2004. s. 202 – 206.

¹² Viz např.: <<http://www.wahlrecht.de/verfahren/faktische-sperrklausel.html>>.

vytyčených (numerických) volebních krajů, jejichž velikost (či spíše malost) zvýšila přirozenou uzavírací klauzuli na průměr 14,69 %.¹³

Nejvyššímu správnímu soudu tak podle návrhu Petra Pávka, *expressis verbis* směřujícímu proti § 26 větě druhé ZVP, připadlo k posouzení, zda je určení nestejně velkých krajů¹⁴ jako volebních obvodů neústavní. Zde dobře upozornil na to, že „[z]totožnění volebních krajů s vyššími územními samosprávnými celky [...] nepostrádá svoje opodstatnění a racionalitu a vytváří přirozenou legitimizační bázi pro následný výkon poslaneckého mandátu.“

Nesprávně se ovšem pokusil dovodit racionalitu volebních krajů z „kontextu povahy poslaneckého mandátu, kdy se samozřejmě jedná o mandát reprezentativní (čl. 26 Ústavy ČR), nicméně zároveň je jeho obsah spojen s volebním krajem, v rámci něhož poslanec kandidoval [proto také mají např. poslanci zákonný nárok na užívání jedné přiměřeně vybavené kanceláře ve svém volebním kraji [...],“ protože právě ono území, za které byl poslanec zvolen, určuje, kde bude mít kancelář¹⁵. Zjednodušeně řečeno, pokud NSS tvrdí, že konstituování určitého volebního kraje je mj. legitimizováno tím, že v něm poslanec má nárok na užívání kanceláře, která je zřízena podle konstituovaného volebního kraje, jedná se o zjevnou tautologii.

Dalším důvodem pro legitimitu ztotožnění samosprávných a volebních krajů je fakt, že se nejedná ani o naprosto náhodné rozdělení, ani o úmyslnou manipulaci s hranicí volebních obvodů „za cílem lepšího zisku pro určitý politický subjekt,“ tedy jev známý jako „gerrymandering“¹⁶, jak už ostatně plyne i výrazného časového odstupu mezi vytvořením krajů a volební reformou.

Ani další, tentokrát komparativní, argumenty nemohl NSS plně akceptovat, protože úprava volebního systému je v každé zemi v zásadě jedinečná a proto, při dodržení základních ústavních požadavků (všeobecnost, rovnost, přímost, tajnost a svoboda), není možné exaktně určit, která varianta je lepší, když každou úpravou mohl zákonodárce sledovat jiný legitimní účel, preferovat jinou volební funkci.

Volební formule a kvóta pro přidělení mandátů krajům

V případě možné neústavnosti § 49, § 50 a § 51 ZVP se NSS nejprve odmítl zabývat výší umělých uzavíracích klauzulí (§ 49), jelikož ty již byly v řízení před Ústavním soudem přezkoumávány a ten je neústavními neshledal¹⁷, čímž také byla vytvořena překážka věci rozhodnuté a návrh na zahájení řízení by proto byl nepřipustný (§35 odst. 1 ZÚS).

Samotné stanovení D'Hontovy volební formule (§ 50) pro rozdělení mandátů pak dle názoru NSS nevede k náhodným výsledkům, protože je z matematického v zásadě neutrální a disproporčně může působit teprve ve spojení s velikostí obvodů a počtem kandidujících stran, na čemž se shoduje i politologická literatura. D'Hontova formule je běžně používána v řadě zahraničních volebních

¹³ Reforma volebního systému zavedená zákonem č. 204/2000 Sb.

¹⁴ Krajů ve smyslu vyšších územních samosprávných celků podle čl. 99 Ústavy, resp. ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

¹⁵ § 6 odst. 1 lit. f) zákona 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu

¹⁶ Pojem „The Gerry-mander“ je spojen s massachusettským senátorem Elbridge Gerrym a poprvé se objevil v *Boston Gazette* v březnu 1812. Nepřesný je tak výraz „salamandering“ používaný Vojtěchem Ceplem st. v pořadu ČRo 6 *Člověk a demokracie*.

¹⁷ V souvislosti s účelovostí sčítací klausule pro koalice je však tento závěr minimálně překvapivý, na což ukazují odlišná stanoviska souců I. J., P. V., A. P. a V. Š. (zde je milým posunem, že ÚS v současné době přestal s nesmyslnou anonymizací, takže čtenář si již nemusí „složitě“ domýšlet, že, A. P. by třeba mohl být Antonín Procházka, V. Š. Vlastimil Ševčík, K. Š. Kateřina Šimáčková atd.).

systémů, aniž by *a priori* porušovala princip rovnosti volebního práva. S tím posléze souhlasil i Ústavní soud, když v návrhu skupiny senátorů proti stejným ustanovením konstatoval, že „[s]amotná formule, jak ji formuloval její autor Victor D'Hondt (*Systeme pratique et raisonné de représentation proportionnelle. Brusel 1882*), zní takto: „žádná skupina nemůže získat mandát nebo další mandát, dokud jej nezíská jiná skupina, které na mandát nebo další mandát připadne větší počet hlasů“ [...] Mandáty se proto v rámci volebních jednotek postupně přidělují v pořadí té kandidátní listině, které na právě přidělovaný mandát připadne největší průměr hlasů. V menších volebních obvodech proto může skutečně mírně zvýhodňovat větší politické strany. Kdo je však větší politickou stranou, o tom nerozhoduje tato formule či náhoda, nýbrž voliči.“¹⁸

Stejně tak nebylo shledáno protiústavním zavedení Hagenbach-Bischoffovy kvóty (§ 51) pro případ, že rozdělení mandátů mezi volební kraje Hareovou kvótou (§ 48 odst. 2) nebude možné. Navrhovatel totiž napadl právě jen Hagenbach-Bischoffovu kvótu, která je ale pouze technickým řešením, doplňkem k rozdělování mandátů mezi kraje, které samo zpochybněno nebylo (i kdyby bylo, s ohledem na k výše zdůvodněnou legitimitu sjednocení území krajské samosprávy s volebními kraji a opět čistě matematickou povahu Hareovy kvóty by takový návrh nespíše též neuspěl).

Protože Nejvyšší správní soud nedospěl k „vnitřnímu přesvědčení o tom, že když by tato zákonná ustanovení byla aplikována, došlo by k porušení ústavního pořádku,“¹⁹ řízení nepřerušil a návrh na určení neplatnosti volby kandidátů v Libereckém kraji zamítl.

Související řízení před Ústavním soudem

Proti usnesení Nejvyššího správního soudu podal Petr Pávek ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení již zpochybněvaných ustanovení, tentokrát rozšířených také o § 48 ZVP, tedy Hareovu kvótu k rozdělení mandátů mezi volební kraje. Dle jeho názoru nebyla zamítnutím návrhu, namísto jeho předložení Ústavnímu soudu, poskytnuta ochrana jeho garantovaným politickým právům.

Druhý senát Ústavního soudu však dospěl k názoru²⁰, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná a jako takovou ji odmítl. Z argumentace stěžovatele totiž dospěl k názoru, že ten spatřuje hlavní porušení svých práv v nepředložení věci Nejvyšším právním soudem podle čl. 95. odst. 2 Ústavy, které však není veřejným subjektivním právem a jako takové tedy není důvodem pro podání ústavní stížnosti (§ 72 odst. 1 ZÚS).

Ke zbytku tvrzení o neústavnosti odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu, které ten „obšírně a přesvědčivě zdůvodnil,“ a na již výše citovaný názor pléna²¹, podle kterého je jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů je nevyhnutelné, a proto přípustné.

To, že obšírně a přesvědčivě zdůvodněné rozhodnutí ještě nutně nemusí znamenat rozhodnutí správné, stejně tak, jako že vůbec nevyjádřil k rozšíření návrhu i proti Hareově kvótě, však Ústavnímu soudu naprosto uniklo. Obdobně se vůbec nepokusil vysvětlit, jak je kompatibilní tvrzení o „jistém omezení diferenciací“ s fakticky poloviční hodnotou hlasů v neprospěch jedné politické strany z pěti.

¹⁸ Usnesení pléna Ústavního soudu ze 17. dubna 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06.

¹⁹ Rozlišování *pochybnosti soudu a vnitřního přesvědčení soudu* v případě, kdy NSS na jednu stranu souhlasí s pochybností výsledku a mluví o opodstatněnosti námitek navrhovatele, na druhou však konstatuje, že jednotlivé prvky systému nejsou závadné, připomíná Sama Hawkinse a jeho „*a my si to myslíme, ale nevíme to.*“ Stojí totiž za úvahou, zda soud může podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit věc, až když je o neústavnosti plně přesvědčen, nebo už v případě „pouhé“ důvodné pochybnosti. Závěr první pak sebou nutně nese také otázku, kolikže soudců je potřeba k vnitřnímu přesvědčení. Většina? Kvalifikovaná většina? Jaká?

²⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. května 2008, sp. zn. II. ÚS 582/06.

²¹ Op. cit. v pozn. č. 10.

Závěrem je třeba říci, že se stejnou se potázal i návrh skupiny senátorů²² směřující proti § 48, § 50 a § 51 ZVP, kde Ústavní soud konsolidovaným způsobem zopakoval všechny své zmíněné argumenty, jakož i argumenty Nejvyššího správního soudu.

Několik závěrečných postřehů k přesvědčivosti argumentace a její konsistenci

Jak Petr Pávek a Tomáš Pecina²³, tak i skupina senátorů směřovala svůj návrh proti jednotlivým ustanovením volebního zákona, protože výsledek voleb byl dle jejich názoru ve svých důsledcích pro stranu Zelených neústavní. Nejvyšší správní a Ústavní soud se s tímto závěrem neztotožnily s tím, že jednotlivé napadené prvky buď nepostrádají racionalitu, i když nejsou úplně vhodné, anebo jsou v zásadě naprosto neutrální.

Lze tedy říci, že oba soudy i účastníci argumentovali na úrovni ústavnosti §27 a § 48 až § 51 ZVP, když skutečným důvodem pro celou tříletou povolební anabázi byl neústavní výsledek voleb, ne neústavní způsob, kterým se k takovému výsledku došlo. Jinak řečeno, ústavně pochybný byl výsledek kumulace vlastností ústavně konformních prvků, ne však prvky samotné.

Krom již zmiňované pochybnosti o účelnosti rozlišování mezi pochybností a vnitřním přesvědčením, občas nejasné²⁴ či tautologické argumentace, není Nejvyššímu správnímu soudu příliš co vytknout. V rámci judikatury Ústavního soudu a představy o preferenci ústavně konformního výkladu před derogací skutečně vyložil ustanovení zákona o volbách do Parlamentu „obšírně a přesvědčivě“, tedy tak, aby co nejvíce šetřil právní jistotu v krátkém období po volbách. Správně při tom upozorňuje na mezeru v ZVP, který neumožňuje vypsát opakované volby, i když si lze představit „*případy, kdy bude namítáno porušení volebního zákona v takové intenzitě a rozsahu, že to mohlo ovlivnit volbu vícero (nebo dokonce všech) kandidátů.*“²⁵

Ústavní soud se oproti tomu do přílišně rozvláčné argumentace nepouští a tak dle mého názoru odhaluje některé (již známé) systémové nedostatky řízení před ním. Pokud opakovaně prohlašuje, že je vázán toliko petitem, ne odůvodněním, neměl by tak zřejmě činit arbitrárně. Už jen ve světle některých mediálně vděčných kauz se totiž ukazuje, že přístup k zjevné neopodstatněnosti je u jednotlivých senátů a soudců zpravodajů velmi odlišný. V případě Schwarzenbergské hrobky v Hluboké²⁶ půlku tvrzení stěžovatele odmítl, s druhou se neztotožnil, ale i tak rozhodl v jeho prospěch, a to z důvodů, které si našel sám, protože byl vázán jen petitem. V případě ústavní stížnosti poslance Miloše Melčáka se s hlavním důvodem jeho tvrzení (zásah do práva na výkon veřejné funkce) vůbec nevypořádal, jeho podpůrná tvrzení vzal za hlavní, i když tím popřel svou předchozí judikaturu ohledně požadavku obecnosti zákonů, přidal důvody další a navíc usnesením o odložení

²² Op.cit. v pozn. č. 18.

²³ Rozsudek NSS ze dne 4. července 2006, čj. Vol 50/2006 – 53, resp. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. září 2007, sp. zn. III. ÚS 663/06 v právní věci navrhovatele T. P.

²⁴ Typicky třeba pasáž, ze které má zřejmě vyplynout, že číslo osm je vlastně jinak označené číslo pět: „*Jestliže tedy v projednávané věci navrhovatel požaduje rozhodnout o neplatnosti **osmi zvolených kandidátů** z důvodu nekorektní volební kampaně, je zcela zřejmé, že uspokojivým řešením v případě (teoreticky) vyhovění návrhu nikdy nemůže být „výměna“ **těchto konkrétně označených pěti osob** za osoby jiné, kandidující vždy za stejnou politickou stranu.*“

²⁵ Jak napovídá všech sedm sněmovních tisků z pátého volebního období PS, které se týkají ZVP, nebyl tento nedostatek zákonodárcem doposud zohledněn, přestože měl od roku 2006 v rámci volebního zákonodárství dostatek času i ke změně zákoníku práce a obejít ústavního pořádku.

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 7. ledna 2009, sp. zn. I. ÚS 2477/08.

vykonatelnosti možná vykročil ultra petitem²⁷. Jak se potom v tomto světle jeví odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost, když i Nejvyšší správní soud krypticky přiznává, že „sdílí pochyby navrhovatele o vhodnosti rozdělení volebních krajů ve volbách do Poslanecké sněmovny zejména z hlediska principu rovnosti volebního práva, nesdílí však jeho přesvědčení o protiústavnosti napadených ustanovení“? Pokud je pro NSS „skutečností, že námitky navrhovatele jsou opodstatněné toliko jen ve vztahu k některým volebním krajům,“ může být toto napadající stížnost pro Ústavní soud zjevně neopodstatněná?

Stejně je pochybné tvrzení, že Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 dospěl k názoru, že „jisté omezení diferenciacie při rozdělování mandátů nevyhnutelné, a proto přípustné.“ V tom samém nálezu totiž Ústavní soud konstatoval, že „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.“ Pokud tedy nyní dovodil, že dvojnásobné znevýhodnění jedné politické strany je přípustné, protože „jisté omezení je nezbytné“, aniž by se zároveň vypořádal s tím, jak toto znevýhodnění odpovídá zásadě *one man – one vote – one value*, nedá se to v žádném případě považovat za ani za obšírné, ani za přesvědčivé.

Přes námitky vůči odůvodnění všech relevantních rozhodnutí a obviňování Ústavního soudu ze skryté selekce nápadu prostřednictvím institutu zjevné neopodstatněnosti, se nicméně domnívám, že zpochybňovaná ustanovení nebylo možné zrušit. Taktika, kterou navrhovatelé zvolili, tedy jejich napadení jednotlivě, nutně musela narazit na to, že tato nebyla stanovena libovolně a neústavní rozměr v nich lze hledat jen stěží. Skutečně napadaným tak byl volební výsledek, který byl způsoben jedinečnou kumulací velikosti volebního území, způsobu převádění hlasů na mandáty, volební účastí a přízně samotných voličů vůči Straně zelených. Přes naivitu tvrzení NSS, že strany mohly uzpůsobit svou volební strategii a vnitřní organizaci zákonné úpravě²⁸, se tedy voliči a kandidáti Zelených musí smířit s tím, že při současné úpravě bude mnoho jejich hlasů ztraceno v překladu. Dle mého názoru ne protože je to plně kompatibilní s principy českého (a moravského) volebního práva, ale protože zřejmě není možné nalézt úspěšnou procesní taktiku pro posuzování ústavnosti náhod.

²⁷ V tomto případě to ale bylo s ohledem na okolnosti legitimní.

²⁸ Bohužel NSS nedává konkrétní příklad, takže nevíme, zda měl populární starosta Petr Pávek přestěhovat celé Jindřichovice pod Smrkem mimo Liberecký kraj, kde by byly proporcionalnější výsledky, nebo zrušit zákaz vstupu úředníků, čímž by se zajisté zvýšila volební účast.