

VIII. VOLBY

1. VOLEBNÍ SYSTÉM

Pojem volební systém lze definovat různými způsoby, jednoduše i složitěji. Nejjednodušší definice říká, že jde o mechanismus, který určuje, jak jsou ve volbách na základě odevzdaných hlasů rozdělovány mandáty.¹⁴⁷ V různých zemích se používá nepřeberné množství variant volebních systémů, přičemž každá z těchto variant má určité dopady na podobu politického a stranického systému. Politologická typologie tyto varianty řadí do tří rodin (poměrné volební systémy, většinové volební systémy a smíšené volební systémy), které se dále člení.

V České republice převažuje poměrný volební systém, výjimkou jsou jen volby do Senátu a volby prezidenta republiky, kde je ovšem použít většinového systému logickým důsledkem toho, že vítěz může být jen jeden. Specifikem voleb do komor Parlamentu je přitom skutečnost, že na rozdíl od jiných voleb je základní charakteristika jejich volebního systému předepsána přímo Ústavou: podle čl. 18 se volby do Poslanecké sněmovny konají „podle zásad poměrného zastoupení“, zatímco volby do Senátu podle „zásad většinového systému“. V porovnání s jinými typy voleb (např. komunálními, krajskými) tak Ústava klade vyšší nároky na podobu volebního zákona, což rozšiřuje prostor pro případný přezkum jeho ústavnosti.

Hlavní problém spočívá v otázce, jak musí volební systém vypadat, aby odpovídal „zásadám poměrného zastoupení“. Volební inženýři totiž znají řadu nástrojů, kterými lze posílit většinotvorný charakter volebního systému, tak aby pomáhal větším politickým stranám na úkor menších, přestože formálně jde stále o poměrný volební systém.¹⁴⁸ Mezi tyto nástroje lze zařadit uzavírací klauzuli, zvýšení počtu volebních obvodů (což způsobí snížení počtu mandátů, které se v jednotlivých obvodech rozděluje), speciální volební formule apod. K mnohým z těchto instrumentů se v průběhu let Ústavní soud vyjádřil.

Ústavnost 5% uzavírací klauzule při volbách do Poslanecké sněmovny

Nález sp. zn. Pl. ÚS 25/96 ze dne 2. 4. 1997 (N 37/7 SbNU 251; 88/1997 Sb.)

[Ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 1996 získala politická strana Demokratická unie 2,80 % hlasů, což znamená, že nepřekročila 5% uzavírací klauzuli pro vstup do skutinia a nebyl jí přidělen ani jeden mandát. Podala proto nejprve volební stížnost u Nejvyššího soudu a – proti jeho zamítavému usnesení – následně ústavní stížnost, se

¹⁴⁷ Reynolds, A.; Reilly, B.; Ellis, A. (eds.). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005, s. 5.

¹⁴⁸ K tomu, jak nastavení jednotlivých parametrů ovlivňuje míru proporcionality poměrného volebního systému, srov. např. Lebeda, T. Hlavní proměnné proporcí volebních systémů. *Sociologický časopis*. 2001, č. 4, s. 425–448.

kteřou spojila i návrh na zrušení relevantních ustanovení volebního zákona, které 5% hranici zakotvují. Ve svém návrhu argumentovala tím, že uzavírací klauzule vytváří umě-
lou nerovnost hlasů: při celkovém pohledu připadlo v daných volbách na jeden mandát
zhruba 30 tisíc hlasů, což znamená, že jejím 170 tisícům hlasů by mělo odpovídat pět
poslanců. Ve skutečnosti však nezískala ani jednoho, což podle jejího názoru odporovalo
ústavnímu principu rovnosti volebního práva zakotvenému mj. v čl. 18 Ústavy.]

[...]

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

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

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

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

Teoretické přehodnocení principu poměrného zastoupení a změna politické praxe
v současných státech reprezentativní demokracie odpovídá zcela převažujícímu názoru,

že zavedení určitých, závažnými důvody podmíněných omezujících opatření do principu poměrného zastoupení, není v rozporu s charakteristikou volebního systému v ústavě či volebním zákonu jakožto poměrného zastoupení, jestliže a pokud tato opatření neomezují poměrné zastoupení podstatnou měrou. Demokratické státy zaváděly postupně systém poměrného zastoupení, opatřený pětiprocentní resp. tříprocentní klauzulí, aniž by tím považovaly princip poměrného zastoupení za znehodnocený.

[...]

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

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

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

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

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

Pokud však jde o rovnost v nároku na to být přiměřeným (proporcionalním) způsobem vzat na zřetel při přidělování mandátů, je jisté omezení diferenciac při rozdělování mandátů nevyhnutelné, a proto přípustné. Je to především omezení, které vyplývá z praktické nemožnosti přesnou proporcí adekvátně vyjádřit např. proto, že technika volební reprezentace neumožňuje „adekvátní“ štěpení mandátů.

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

V té fázi volebního procesu, v níž dochází k rozdělování mandátů, se střetá s principem 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 roztržštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému „přemnožení“ politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti jakož i kontinuity parlamentního systému. Po špatných zkušenostech s přílišnou roztržštěností parlamentní skladby přistoupily evropské státy při aplikaci poměrného zastoupení vesměs také k zavedení integračních stimulů, zejména pak omezovací klauzule, která je nejčastěji pětiprocentní. Obecně se uznává právo zákonodárce upravit diferenciací nároku hlasů na úspěšné zastoupení při poměrné volbě a tím zacházet s politickými stranami různým způsobem, pokud je to nezbytně třeba pro zajištění integrační povahy voleb při tvorbě politické vůle lidu, v zájmu jednoty celého volebního systému a k zajištění státněpolitických cílů sledovaných parlamentními volbami.

Existenci omezovací klauzule je třeba v každém případě podmínit pouze závažnými důvody, přičemž stoupající hranice omezovací klauzule je odůvodnitelná zvláště intenzivní závažností. Je třeba vůbec poznamenat, že zvyšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. desetiprocentní klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci. Je proto třeba vždy poměřovat, zda toto omezení rovnosti volebního práva je minimálním opatřením nezbytným pro zajištění takové míry integrace politické reprezentace, jež je nutná k tomu, aby složení zákonodárného sboru umožnilo formaci většiny nebo většin, potřebných pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády, opřené o parlamentní důvěru. I pro omezovací klauzuli platí tedy zásada minimalizace státního zásahu v poměru ke stanovenému cíli. Proto je třeba vykládat i potřebu volebních omezení restriktivně. Z tohoto hlediska nemůže mít hranice omezovací klauzule absolutní hodnotu, ale je relativní a závisí vždy od konkrétního poměru sil v zemi a od struktury jejich diferenciací. V SRN např. někteří autoři uvádějí, že vzhledem ke stabilitě, které časem země dosáhla, je nárok menších zejména nových stran na získání mandátů ve

Sněmu ohrožen klauzulí v míře, která již ztratila povahu nezbytnosti. Zastánci klauzule, jichž je většina, však naproti tomu namítají, že nebezpečí roztržičnosti je stále velmi aktuální, protože současný stabilizovaný systém stran je v neposlední řadě také produktem klauzule a nelze předvídat následky, které by nastaly, např. snížením hranice omezovací klauzule z pěti procent např. na tři procenta.

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

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

Politické spektrum České republiky je – jak známo – výsledkem poměrně krátkého vývoje a není dosud zcela jasně strukturováno ani zřetelně stabilizováno. Příznačným rysem byla v dosavadních parlamentních volbách vůbec, ale i v prvních volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v r. 1996, značná roztržičnost politických sil do velkého množství politických stran, které se ucházely o získání mandátu ve sněmovně. I když v posledních volbách do Poslanecké sněmovny klesl počet soutěžících stran a hnutí na 20, z výsledků voleb vyplývá, že při plném respektování proporcionality zastoupení by k sestavení vládní koalice, která by reprezentovala byt' chartrnou většinu voličů, musely k dosavadním třem koaličním stranám přistoupit nejméně tři další politické strany. Avšak ani koalice jiného složení a zabarvení by nebyla postavena před menší problémy. Zkušenosti s podobnými koalicemi zejména ve čtvrté Francouzské republice opravňují obavy a skepsi. Proto, není-li určité zkreslení proporcionality politické reprezentace v důsledku pětiprocentní klauzule ve svém souhrnu disproporcí, která by opravňovala pochyby o demokratické povaze politické reprezentace, nezbývá Ústavnímu soudu než námítky D. u. zamítnout.

[...]

» **Poznámky:**

1. Ústavnímu soudu lze přisvědčit, že uzavírací klauzule je zásahem do principu rovnosti volebního práva. Současně má ale vliv také na míru poměrnosti volebního systému. Je pozoruhodné, že k tomuto aspektu se Ústavní soud v nálezu přímo nevyjádřil a – ve shodě se stěžovatelkou – svou argumentaci zaměřil pouze na první z obou problémů. Důvodem je patrně určitá inspirace judikaturou Spolkového ústavního soudu, která se také opírá o rovnost volebního práva;¹⁴⁹ na rozdíl od českého Ústavního soudu se však o zásadu poměrného zastoupení opřít nemůže, protože německý Základní zákon ji oproti české Ústavě neobsahuje.
2. Ve shodě s německou judikaturou nálezný konstatoval, že existují dva základní principy (diferenciace a integrace), jež jsou ve vzájemné kolizi a volební systém musí tuto kolizi zohledňovat. Zároveň zavádí metodologii jeho přezkumu, kterou lze přirovnat k obecnému testu proporcionality. Zásah do rovnosti volebního práva musí mít legitimní cíl (zde jím je snaha usnadnit dosažení většiny v Poslanecké sněmovně) a musí být přiměřený tomuto cíli, což je třeba posuzovat s ohledem na konkrétní situaci a v konkrétní zemi. Obdobnou úvahou byl veden Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku, který v případě *Yumak a Sadak proti Turecku* (stížnost č. 10226/03) konstatoval, že dokonce i 10% uzavírací klauzule je ještě akceptovatelná, ale pouze s ohledem na specifický kontext a historický vývoj Turecka, zatímco v jiných zemích by se již jednalo o nepřijatelné porušení rovnosti volebního práva.¹⁵⁰
3. Uzavírací klauzule na úrovni 5 % se uplatňuje i ve všech dalších typech voleb v České republice, ve kterých se používá poměrný volební systém. To se týká i voleb do Evropského parlamentu, které jsou ovšem v řadě ohledů specifické. Český Ústavní soud dosud neměl příležitost se k ústavnosti uzavírací klauzule v těchto volbách vyjádřit. Domníváte se, že by vzhledem ke zmíněným odlišnostem mohl dojít k jinému závěru než u voleb do Poslanecké sněmovny?

Změna volebního systému – tzv. velký volební nálezný

**Nálezný sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001
(N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.)**

[V reakci na nepravosti ve financování ODS došlo koncem roku 1997 k rozpadu vládní koalice a následně i samotné ODS, ze které se odštěpila Unie svobody. Předčasné volby sice vyhrála ČSSD, mírnou většinu v Poslanecké sněmovně však získaly pravicové strany ODS, KDU-ČSL a US, které se nicméně nedokázaly domluvit na sestavení vládní koalice. Ani vítězná ČSSD nedokázala sestavit většinovou koalici, protože do ní odmítala vstoupit US. Překvapivým řešením se stala tzv. opoziční smlouva mezi ODS

¹⁴⁹ Srov. Kommers, D.; Russel, M. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham, London: Duke University Press, 2012, s. 242–265.

¹⁵⁰ Více viz Antoš, M. Právo na svobodné volby v Evropské úmluvě o lidských právech a jeho vztah k českému volebnímu zákonodárství. *Jurisprudence*, 2007, č. 4, s. 3–18.

a ČSSD, která menší politické strany eliminovala tím, že se ODS zavázala tolerovat menšinovou vládu ČSSD. Součástí byla také dohoda na takové změně volebního systému, která by do budoucna výrazně posílila velké strany. Dříve, než mohla být naplněna, však ČSSD s ODS v Senátu ztratily třipětinovou většinu potřebnou k novelizaci Ústavy, proto byly změny provedeny pouze novelizací volebního zákona, přičemž poměrný volební systém zůstal formálně zachován. Nejdůležitějšími změnami, které měly mít většintvorný účinek, bylo výrazné zvýšení počtu volebních krajů (z 8 na 35), zrušení druhého skrutinia, změna volební formule (namísto dosavadní Hareovy kvóty byl použit modifikovaný d'Hondtův dělitel, nezačínající jedničkou ale číslem 1,42) a zavedení tzv. sčítací uzavírací klauzule pro volební koalice, zvyšující se přímo úměrně počtu jejich členů (2 strany 10 %, 3 strany 15 %, 4 a více stran 20 %), což bylo namířeno zejména proti tehdejší Čtyřkoalici. Ústavnost těchto parametrů volebního systému napadl prezident republiky, který navrhl zrušení příslušných ustanovení volebního zákona pro rozpor se zásadami poměrného zastoupení zakotvenými v čl. 18 odst. 1 Ústavy.]

[...]

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 ta-

kovými 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 možností 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 proporcionalním obrazem výsledků hlasování ve skladbě sněmovny mohla by vzniknout politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo. 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 proporcionalní soustavou dojde k roztržštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému „přemnožení“ politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. 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 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 zaznamenatelných 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 diferenciacie 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 přiřazování mandátů pomocí upravené d'Hondtovy formule (§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň "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 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 sle-

dovat 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 nepřipustné 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 proporcionálních a většinových prvků při rozdělování mandátů v jednotlivých obvodech, takové řešení však Ústava ČR neobsahuje.

[...]

Pokud pak však jde o napadené ustanovení § 49 odst. 1 písm. b), c), d), odst. 3 písm. b), c), d), třeba zdůraznit, že o tvorbě koalicí Ústava ČR neobsahuje žádné výslovné ustanovení, upravuje ji teprve zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR a o změně doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Ústava ČR 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 připuštění volebních koalicí v novele volebního zákona bez současného zmírnění podmínek pro jejich účast na rozdělování mandátů jako postrádající funkci – existence této případné účelovosti zákonodárcova záměru však stěžejí může vést k závěru o jeho protiústavnosti.

[...]

[Ústavní soud vyhověl převážné části návrhu a zrušil ustanovení volebního zákona, která se týkala počtu a velikosti volebních krajů a volební formule. Návrh na zrušení sčítací uzavírací klauzule pro koalice byl naopak zamítnut.]

Odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů

[...]

Nastavení vstupu koalice do parlamentu násobkem základního, tj. 5% vstupního prahu pro jednu politickou stranu, na 10 % a 15 %, jakož i to, že narůstání končí na 20 % u čtyřkoalice a dále je nulové, mne vede k závěru, že jde o účelové jednání zákonodárce a nesvědčí o tom, že předpoklady, z nichž zákonodárce vycházel, měly věrohodný základ, zejména v analýze dosavadní právní úpravy.

Dle mého soudu tento přístup popírá cíl, který je jinak připuštěním koalic sledován. Zmíněný postup zákonodárce se dotýká protiústavním způsobem zejména čl. 1, čl. 5 a čl. 18 odst. 1 Ústavy, jakož i čl. 22 Listiny. Konkrétně řečeno, dostatečně věcně nechrání rovnost volebního práva občana, které je uskutečňováno skrze volnou soutěž politických stran.

[...]

Odlišné stanovisko soudce Pavla Varvařovského

[...]

Vyslovil-li tedy Ústavní soud v řadě svých nálezů, řečeno zjednodušeně, že zákonodárce si nemůže počínat libovolně, pak použitá sčítací metoda – tedy vlastně upozornění zákonodárce, že dvakrát pět je deset, třikrát pět je patnáct a čtyřikrát pět je dvacet, avšak další násobky jsou již nezajímavé (leč existovala-li by např. sedmikoalice, končil by přehled výsledků násobení zřejmě číslem 35), indikuje libovůli a účelovost natolik zřetelně, že zrušení tohoto ustanovení bylo namístě.

[...]

Odlišné stanovisko soudce Jiřího Malenovského

[...]

Proto je nutno interpretovat čl. 18 Ústavy s použitím argumentu *exclusi tertii*, jenž upírá jakoukoli ústavní relevanci „kombinovaným“ systémům, tedy „hybridům“. V důsledku toho může Ústavní soud sotva vyvodit svůj závěr o rozporu volebního zákona s Ústavou jen z toho, že jeho příslušné části kvalifikuje ústavně právně irelevantním pojmem „hybrid“. Kromě toho, ve volební praxi existují čisté volební systémy poměrného zastoupení a většinové jen zřídka. Konkrétní systémy poměrného zastoupení obsahují zpravidla prvky, jež v něm působí integračně, tedy prvky „většinové“. Hranici, která by delimitovala systém poměrného zastoupení s integrujícími prvky a systém „hybridní“, nelze bez vyloučení libovůle v rozhodování vést.

Ústavní soud měl proto odůvodnit svůj závěr o rozporu s čl. 18 odst. 1 Ústavy teprve na základě prokázaného tvrzení, že citovaná novelizovaná ustanovení volebního zákona překročila meze systému poměrného zastoupení tak, že nový systém voleb do Poslanecké sněmovny již ve svém celku produkuje účinky systému většinového. [...]

[...]

Působení zákonných norem o volbách do Poslanecké sněmovny ve svém celku již při-
vrácením k většinovému systému podle mého názoru je. Zavedl-li ústavodárce systém poměrného zastoupení, měl nepochybně na mysli koaliční vládnutí s běžnými problémy sestavování koaličních vlád. Nabízeli-li naopak volební zákon po své novelizaci možnost sestavit nekoaliční, „jednobarevnou“ většinovou vládu i v případech, kdy by vítězná strana získala jen něco více než 30 % hlasů (tedy i v případech, které nejsou v české volební praxi výjimečné), jde o zřejmý příklon k systému většinovému. Totéž ostatně platí i pro „přirozený“ uzavírací práh. Požadoval-li ústavodárce systém poměrného zastoupení, nepochybně zamýšlel umožnit vstup do Poslanecké sněmovny všem politickým stranám, které překročí případný, zákonem výslovně stanovený, minimální procentuální práh. Zajisté nezamýšlel diskvalifikovat v průměru v každém volebním kraji voličské hlasy pro politické strany, které dosáhly takřka 15 %.

[...]

» Poznámky:

1. Klíčovým aspektem nálezu je komplexní posouzení všech napadených parametrů volebního systému. Zatímco každý z nich samostatně by v přezkumu ústavnosti mohl obstát, ve svém souhrnu již podle Ústavního soudu měly takový efekt, který byl s ústavní charakteristikou volebního systému podle „zásad poměrného zastoupení“ neslučitelný, a proto je soud zrušil.
2. Současně s popisovanou novelou volebního zákona byl v roce 2000 přijímán také zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. Zřejmě v zájmu konzistence byl i zde zakotven modifikovaný d'Hondtův dělitel (1,42; 2; 3; 4 atd.), ale v kombinaci s tím, že v těchto volbách tvoří celý kraj jen jediný volební obvod o velikosti od 45 do 65 členů (v závislosti na počtu obyvatel). Jak byste posoudili ústavnost této úpravy?
3. Následkem derogačního nálezu vznikly ve volebním zákoně zásadní mezery, znemožňující konání voleb. Bylo proto nezbytné, aby Parlament přijal další novelu, která by tyto mezery zacelila, což ale naráželo na změněnou politickou realitu. Zatímco v Poslanecké sněmovně měli opozičně-smluvní partneři nadále pohodlnou většinu, v Senátu ji ve volbách v letech 1998 a 2000 postupně ztratili. S ohledem na čl. 40 Ústavy, podle něhož v případě volebního zákona Senát nemůže být Poslaneckou sněmovnou přehlasován, bylo proto nutné domluvit kompromis mezi ODS, ČSSD a stranami Čtyřkoalice. Výsledkem tohoto kompromisu je dodnes platná podoba volebního systému, podle níž se mandáty rozdělují ve 14 volebních krajích, jež odpovídají samosprávným krajům, a to v jediném skrutiniu s využitím standardního

d'Hondtova dělitele (1; 2, 3; 4 atd.). Také tento volební systém poněkud zvýhodňuje velké strany na úkor malých subjektů, což se dosud nejvíce projevilo v roce 2006. Strana zelených tehdy získala 6,29 % hlasů, čemuž by při čistě proporcčním rozdělení odpovídalo 13 mandátů, ve skutečnosti jich však získala pouze 6. Ústavní stížnost jednoho z jejích kandidátů, který byl působením volebního systému poškozen, však Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou (srov. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06 ze dne 17. 4. 2009).

2. SOUDNÍ PŘEZKUM VOLEB

Ústava (a Listina) nezakotvuje pouze charakteristiku volebního systému do komor Parlamentu, ale také principy volebního práva, podle nichž se mají provádět všechny volby v České republice. Konkrétně se jedná o princip všeobecnosti, rovnosti, přímosti a tajnosti volebního práva, které dohromady přispívají k naplnění zastřešujícího principu svobodných voleb. Nad naplňováním těchto principů, a obecně i nad zákonností volebního procesu, bdí v souladu s čl. 4 Ústavy nezávislé soudy. Ty hrají při kontrole volebního procesu důležitou roli už ve fázi před vlastním hlasováním, kdy se u nich lze domáhat ochrany ve věcech registrace kandidátní listiny či přihlášky k registraci a ve věcech seznamů voličů. Zároveň jsou povolány k přezkumu výsledků voleb po jejich vyhlášení. Nejvyšší správní soud je věcně příslušný k řízení o neplatnosti voleb, hlasování a volby kandidáta ve volbách do komor Parlamentu a do Evropského parlamentu, kde navíc rozhoduje i ve věcech registrace. Ve všech ostatních věcech jsou příslušné krajské soudy, které tedy rozhodují ve věcech seznamů voličů, ve všech řízeních při obecních a krajských volbách a ve věcech registrace při volbách do komor Parlamentu. Řízení je zásadně jednoinstanční, podle § 104 odst. 1 s. ř. s. je kasační stížnost ve volebních věcech nepřipustná. To odpovídá povaze volebního soudnictví, které musí rozhodovat rychle, aby nevznikaly pochybnosti o legitimitě zvoleného orgánu. Na druhou stranu to však vede k tomu, že chybí procesní nástroj ke sjednocování judikatury jednotlivých krajských soudů, které někdy určité otázky řeší odlišně. Tuto úlohu tak fakticky v rámci rozhodování o ústavních stížnostech proti usnesením správních soudů plní Ústavní soud.

Nádvorník – způsob vedení volební kampaně a vliv na výsledek voleb

Nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.)

[Těsně před volbami do Senátu v roce 2004 byly v místním tisku otištěny nepravdivé údaje poškozující jednoho z kandidátů, A. Zápotockého z KDU-ČSL. Šlo o několik radničních zpravodajů, vydávané městskými částmi na území příslušného senátního obvodu, jejichž představitelé pocházeli převážně z ODS, přičemž tato konkrétní čísla vyšla v nadprůměrně vysokém nákladu dosahujícím až 50 000 výtisků a byla distribuována i mimo území daných městských částí. A. Zápotocký v prvním kole senátních voleb obsadil až třetí místo a tedy nepostoupil do druhého kola, přičemž k tomu mu scházelo 325 hlasů. Ve druhém kole poté zvítězil kandidát ODS J. Nádvorník, což

A. Zápotocký napadl návrhem na neplatnost voleb, kterému Nejvyšší správní soud vyhověl. Podle soudu totiž došlo k porušení ustanovení volebního zákona, podle něhož musí být volební kampaň vedena poctivě a čestně, a toto porušení mělo intenzitu, která zásadním způsobem zpochybňuje výsledek voleb. Na základě tohoto rozhodnutí mandátový a imunitní výbor Senátu neověřil volbu senátora Nádvorníka, proti čemuž jeho navrhuje politická strana – ODS – podala Ústavnímu soudu opravný prostředek podle čl. 87 odst. 1 písm. e) Ústavy.]

[...]

Z hlediska Ústavního soudu podstata posuzované věci spočívá v zajištění ochrany základních ustanovení ústavního pořádku, ze kterých plyne zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci a mimo jiné se v této roli podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb. Tomu odpovídá i zákonná úprava volebního soudnictví a ověřování voleb. Pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení z toho plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá. Tento názor se v průběhu 20. století prosadil prakticky všeobecně. Názor volební teorie a praxe z 19. století, podle kterého každá nezákonnost má za následek neplatnost voleb, pokud se neprokáže opak, byl již překonán. Není proto rozhodující, zda pro přezkum bude zvolen systém tří kroků, jak to po vzoru svého předválečného předchůdce činí Nejvyšší správní soud, nebo systém jednoho, dvou či čtyř kroků (porušení zákona – příčinná souvislost – závažnost porušení – vliv na složení parlamentu), a jaké metody přitom budou zvoleny. Naše volební soudnictví nezná absolutní vady volebního řízení (tzv. absolutní zmatky volebního řízení), tj. takové porušení ustanovení volebního předpisu, které by mělo za následek automatické zrušení voleb, volby kandidáta nebo hlasování. Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta, popř. na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality. Volební zákon možné volební vady zužuje na porušení ustanovení „tohoto zákona“ – v daném řízení se ústavností tohoto zúžení nebylo třeba zabývat. Tento proces je založen na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny (čl. 6 Ústavy), jak již v jiné souvislosti Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 [...] Úprava ověřování voleb je přitom alternativně založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti (princip potenciální kauzality ve volebním soudnictví). Tuto možnou příčinnou souvislost, jak ji zakotvuje § 87 volebního zákona, je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost. Z čl. 21 odst. 4 Listiny lze dovodit právo zvoleného kandidáta na nerušený výkon funkce po stanovené časové období [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/95 [...] který zdůraznil právo kandidátů v případě zvolení tyto funkce bez překážek vykonávat]. Z toho třeba dovodit, že rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl

by zvolen jiný kandidát. Předmětem řízení je proto neplatnost zvolení J. N., nikoli nezvolení Ing. A. Z. Ostatně i německá judikatura, na niž bylo účastníky řízení poukazováno, vychází z oprávnění soudu ke zrušení voleb pouze v případě prokázané příčinné souvislosti mezi zjištěnými volebními vadami a výsledky voleb.

To je základní ústavní východisko, kterým se Ústavní soud řídil při rozhodování této věci. V projednávaném případě bylo možno se omezit na ústavně konformní výklad § 16 odst. 1 a 2 volebního zákona, který vedl Nejvyšší správní soud k vyslovení neplatnosti voleb v senátním volebním obvodu č. 19. Tato ustanovení znějí následovně:

„(1) Pro volební kampaň může starosta vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to 16 dnů přede dnem voleb. Možnost jejího využívání musí odpovídat zásadě rovnosti kandidujících politických stran a koalic, popřípadě kandidátů při volbách do Senátu.

(2) Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.“

Volební kampaň je jedním z aspektů hodnocení řádně prováděných svobodných a demokratických voleb. Pokud jde o její vymezení, které se stalo v projednávané věci předmětem sporu, Ústavní soud předesílá, že volební kampaň již není ve volebním zákoně výslovně vymezena z hlediska své délky a obsahu. To je podstatná charakteristika našeho volebního zákona na rozdíl od řady jiných států, kde je často otázka zejména prostředků agitace a volebních materiálů, nemluvě o kontrole a o omezení výdajů na volební kampaň, upravována velmi podrobně. Časové období pro vylepování plakátů je pouze pořádkovým opatřením, které upravuje poměry v tzv. horké fázi volební kampaně. Volební kampaň však lze logicky a racionálně vzato vést z normativního pohledu jen tehdy, jsou-li vyhlášeny volby (z hlediska předmětu), popř. jsou již zaregistrovány kandidátky nebo kandidáti (z hlediska subjektu). To přirozeně neznamená, že voliče neovlivňuje množství dalších významných dlouhodobých faktorů z hlediska algoritmu – získávání informací pro volební rozhodnutí – uvědomování si vlastních zájmů – zaujetí stanoviska a vyhodnocení – rozhodnutí hlasovat pro určitou stranu nebo kandidáta. Jde o dlouhodobý proces utváření si volebních preferencí. Názor navrhovatelky, že volební kampaň představuje pouze posledních 16 dnů přede dnem volby, proto nelze akceptovat.

[...]

Ustanovení § 16 odst. 2 volebního zákona je v podstatě výsledkem neochoty aktérů volební kampaně uzavírat předvolební dohody o pravidlech volebního boje s určením „rozhodčího“, který bude posuzovat, zda závazky z takové dohody jsou plněny právě „čestně a poctivě“. Právě k takovým pravidlům tento obrat směřuje, nelze mu podsouvat význam např. dobrých mravů podle § 3 odst. 1 občanského zákoníku. Stejně tak sám volební zákonodárce nebyl ochoten zpracovat volební etický kodex, stejně jako čestná prohlášení o vedení volební kampaně, která musejí podepsat ti, kdo chtějí kandidovat. Bylo jeho věcí, že nově upravil povahu volebních orgánů. Mělo to však za důsledek, že již neexistuje takový volební orgán, který by alespoň dohlížel na dodržo-

vání právních předpisů o volbách a vyvozoval z toho pružně závěry ještě v době volební kampaně.

Není pochyb o tom, že sdělovací prostředky, kterými disponují územní samosprávné celky, i když nejde o úřední věstníky, na které se tiskový zákon nevztahuje, podléhají z hlediska využití ve volební kampani přísnějším pravidlům, než je tomu v případě vydavatelů, kteří jsou osobami soukromého práva. Neznamena to sice jejich povinnost zajišťovat mechanicky stejný prostor pro jednotlivé kandidující strany a osoby, i zde se však musí uplatnit pravidlo možnosti rovného „přístupu“. Jiný postup by byl v rozporu s pravidly volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a svobodné soutěže politických sil podle čl. 22 Listiny. Pokud již zákonodárce použití takových sdělovacích prostředků nezakazuje, musí být jejich využití pro účely volební agitace měřeno pravidly rovnosti šancí a vydavatel nebo provozovatel takových sdělovacích prostředků musí zvážit, zda je schopen respektování takového principu zajistit. Nelze však souhlasit s navrhovatelkou, podle které platí pravidlo čl. 2 odst. 3 Listiny, že co není zakázáno, je dovoleno. Pro tyto tiskoviny v případě jejich zpřístupnění volebním stranám platí zásada rovnosti šancí, která plyne z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny), jak správně dovedl Nejvyšší správní soud. Jiný postup by mohl voličům naznačovat, že obec jako veřejnoprávní korporace preferuje jen určité volební strany.

Není sporu o tom, že tiskoviny, vydávané jako obecní zpravodaje, tím, že jsou v rukou veřejné moci, musí zachovávat korektnost a neutralitu.[...] Z předložených materiálů vyplývá, že agitace starostů proti Ing. A. Z., ať už přímá či nepřímá, nebyla v souladu s požadavky poctivého a čestného vedení volební kampaně (zejména zneužití anonymity), jak lze dovodit z § 16 odst. 2 volebního zákona.

[...]

Pokud jde o obsah volební kampaně, je si Ústavní soud vědom, že v jejím průběhu jsou voličům často velmi emocionální a vyostřenou formou předkládány argumenty, které mají ovlivnit jejich volební chování a rozhodnutí, koho budou volit. Smyslem volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci. Jen v takovém případě budou moci voliči rozhodovat se znalostí věci a jen tak může být naplněna ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci. Pokud volební zákon hovoří o požadavku čestného a poctivého vedení volební kampaně, má tím na mysli to, co se dříve označovalo jako čistota voleb (srov. § 56 odst. 1 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé). Nelze však tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů. Jeho negativní projevy lze regulovat, nelze je však zákonem vyloučit.

[...]

Proto dospěl Ústavní soud k závěru, že nebyla prokázána ani objektivní ani potenciální příčinná souvislost mezi obsahem uvedených tiskovin a jejich rozšířením mezi voliči

a zvolením J. N. Nutno zdůraznit, že Nejvyšší správní soud se zabýval pouze otázkou, zda Ing. Z. mohl postoupit do 2. kola senátních voleb. Z hlediska výše uvedené domněnky platnosti výsledku voleb však nebylo prokázáno naplnění skutkové podstaty základního hmotněprávního ustanovení našeho volebního soudnictví, tj. zda ve smyslu § 87 odst. 4 volebního zákona byla porušena ustanovení tohoto zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledky voleb. Nelze sice požadovat, jak se toho domáhá navrhovatelka, a z tohoto hmotněprávního ustanovení to jasně plyne, aby porušení mělo skutečně vliv na výsledky voleb. Nejvyšší správní soud se totiž nezabýval otázkou, kterou považuje Ústavní soud za podstatnou z hlediska naplnění § 87 odst. 4 volebního zákona, totiž zda lze s dostatečně velkou mírou pravděpodobnosti tvrdit, že ve 2. kole voleb by nebyl v důsledku hypotetického postoupení Ing. Z. do 2. kola zvolen senátorem J. N. Tuto otázku však Nejvyšší správní soud zcela pominul, ačkoli bez odpovědi na ni nelze dospět k závěru, že byly ovlivněny výsledky voleb, jak to k jejich porušení požaduje právě § 87 odst. 4 volebního zákona. Místo toho se soustředil toliko na hodnocení výsledků hlasování v I. kole voleb ve vztahu ke kandidátům Ing. A. Z. a Ing. P. J. Porušení § 16 odst. 2 volebního zákona však samo o sobě bez dalších důkazů nemůže vést ani k závěru, že by mohl Ing. A. Z. do 2. kola postoupit.

Důvodem pro vyslovení neplatnosti volby mohl být navíc závěr, kterému lépe odpovídá § 87 odst. 5 volebního zákona, totiž že v takovém případě by J. N. s velkou mírou pravděpodobnosti nebyl zvolen senátorem. To však z výše uvedených údajů o výsledcích 1. a 2. kola voleb, z účasti v těchto volbách, z podpory strany, za kterou Ing. Z. kandidoval v daném obvodu, nelze nikterak dovodit. Zde je třeba odkázat na volební výsledky, jak jsou uvedeny sub IV. Stačí zde jen proti úvaze o jiném možném výsledku uvést, že ve všech třech pražských senátních volbách získali kandidáti ODS prakticky shodný počet hlasů v 1. i 2. kole voleb. Přitom ve 2. kole voleb klesla shodným poměrem hlasů i účast voličů, což je jev typický obecně, nejen pro Prahu. Nelze proto ani hypoteticky činit závěr, že by při dané účasti v 19. volebním obvodu z 18.907 odevzdaných hlasů nezískal J. N. právě oněch 10.407 hlasů jako ve skutečnosti. Není zde rovněž žádný pravděpodobný důvod, který by umožňoval tvrdit, že v případě postoupení Ing. A. Z. do 2. kola by přišlo cca 21 tisíc voličů a mimo oněch 10.407 voličů by všichni hlasovali pro Ing. A. Z. V podstatě by musel tento kandidát získat všechny hlasy všech voličů, kteří byli ochotni přijít hlasovat v 1. kole pro jeho soupeře za Sdružení nezávislých kandidátů, za KSČM, za Cestu změny a za ČSSD. Rovněž tak hlasování voličů na území Prahy a souvisejících městských částí ve volbách v roce 2002 neumožňuje učinit jiný závěr s větší mírou pravděpodobnosti. Při volbách v MČ Praha-Křeslice sice KDU-ČSL získala 52 % hlasů, avšak při účasti 188 voličů (tj. 67% účast oproti 25% účasti v senátním 1. kole). Stejně tak by bylo možno spekulovat, že v případě postoupení Ing. A. Z. do 2. kola by mohla být volební účast z hlediska jeho stranického vyprofilování ve srovnání s kandidátem za Sdružení nezávislých kandidátů ještě nižší, a tím šance na změnu volebního výsledku taktéž ještě nižší. Z uvedených údajů proto nevyplývá žádný logicky nebo statisticky doložitelný závěr o tom, že by se na výsledku voleb ve 2. kole při použití principu absolutní většiny něco mohlo s velkou mírou pravděpodobnosti změnit a že by J. N. nebyl zvolen senátorem. Domněnka

platnosti volebního rozhodnutí voličů proto nebyla zpochybněna takovým způsobem, aby se mohl Ústavní soud ztotožnit se závěry Nejvyššího správního soudu, co se platnosti volby J. N. týče.

[...]

Ústavní soud si je vědom složitosti projednávané věci a zejména závažných nedostatků a mezer právní úpravy na tomto úseku. Očekává proto, že zákonodárce zváží na základě získaných poznatků otázky jak hmotněprávní, tak procesněprávní úpravy přezkumu platnosti voleb a jejich ověřování, aby nevyvolávala zbytečné problémy a byla vnitřně souladná [...] Rovněž tak je třeba zvážit soustavu prostředků ochrany voleb a volebního práva, stejně jako jiných subjektivních práv v průběhu volební kampaně (např. zkrácené řízení o tiskových opravách a omluvách), aby za porušení takových pravidel mohl být případně sankcionován ten, kdo je způsobil. Hrozba zrušení výsledku voleb jako jedině možný důsledek je v takovém případě v rozporu s ústavním principem přiměřenosti zásahu veřejné moci. To jistě nevyklučuje, aby kandidát, který se dopustil závažného volebního deliktu (např. podvod, podplácení), nebyl diskvalifikován. Ústavní soud je v této souvislosti nucen konstatovat, že ve srovnání s jinými státy je právní úprava vad volebního procesu, volebních deliktů a vůbec pravidel vedení volební kampaně jednak velmi kusá, jednak svými kořeny v podstatě tkívící v podmínkách úpravy odpovídající „volbám“ z dob minulého režimu. Volební zákonodárce bude proto muset zvážit, zda volební kultura voličů, kandidátů a veřejných funkcionářů je na takové úrovni, že úprava těchto otázek je zbytečná, nebo zda bude volební chování usměrňovat cestou předem stanovených pravidel, která vytvoří stav právní jistoty subjektů volebního procesu a která budou alespoň předpokladem volební ekonomie.

Ústavní soud z důvodů výše uvedených proto dospěl k závěru, že vedlejší účastník tohoto řízení J. N. byl ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky konaných ve dnech 5. a 6. listopadu 2004 a ve dnech 12. a 13. listopadu 2004 ve volebním obvodu č. 19, Praha 11, platně zvolen senátorem.

[...]

Odlíšné stanovisko soudce Františka Duchoně

[...]

Nemohu souhlasit s relativizací pojmu čestného a poctivého vedení volební kampaně, jak to činí nálezy slovy, že: „...nelze tyto pojmy vykládat z hlediska soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o jejich použití v podmínkách volební kampaně, která není ničím jiným než bojem o hlasy voličů“. Tímto dal Ústavní soud najevo, že rozlišuje čestnost a poctivost v oblasti soukromoprávní a veřejnoprávní s tím, že v každé oblasti mají tyto hodnoty jiný význam. Prakticky tak rezignoval na hodnoty čestnosti a poctivosti v oblasti „boje o hlasy voličů“. Neměla by platit jiná pravidla čestnosti a poctivosti pro vztah mezi jednotlivci a jiná pravidla pro volební proces, který je základem zastupitelské demokracie a z něhož vyrůstají orgány státní moci.

[...]

Odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů

[...]

V posuzovaném případě je zjevné, že dotyčná vydání Uhřetěveského zpravodaje a Petrovického zpravodaje obsahují razantní negativní kampaň zaměřenou na poškození a diskreditaci jednoho z kandidátů voleb do Senátu. [...] Otázka, „kdo začal“ takovouto kampaň (kterou si klade většinový názor pléna), není dle mého názoru relevantní a nikoho a nic neomlouvá. Pokud by byly zásady čestnosti a poctivosti volební kampaně skutečně porušeny všemi zúčastněnými subjekty, nenastal by nějaký hypotetický stav rovnováhy, nýbrž by účinky takových nezákonností byly mnohem intenzivnější a volební výsledek ještě více deformován. Jinak řečeno, účinky nezákonného vedení volební kampaně se strany soutěžících volebních subjektů na deformaci výsledků voleb se „nekrátí“, „nevyrušují“, nýbrž „sčítají“. Nečestně a nepoctivě vedená volební kampaň může způsobit, kromě chtěného přesunu volebních preferencí, i podstatné ovlivnění voličské účasti, důležitého faktoru majícího vliv výsledky voleb.

[...]

Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové

Existuje mnoho autorů a škol přesvědčených o tom, že soudnictví aplikující právo se má držet v uctivé vzdálenosti od čistých politických procesů, které by měly produkovat soudně nenapadnutelná řešení, a existuje stejné množství opačných teorií. [...] Česká republika se přihlásila k demokracii s přívlastkem liberální, přesněji k ústavní liberální demokracii. K takové demokracii patří nejen formálně chápané volby, nýbrž volby, které musí dostát určitým minimálním požadavkům (viz níže), a dále vláda práva, dělba moci, respekt a ochrana základních práv a svobod.

[...]

Za zcela zásadní tak považuji princip, podle kterého lze naprostou „ryzost“ voleb dovést jen za předpokladu, že vůle voličů se utváří bez usměrňování či návodů nebo ovlivňování veřejnou mocí. Tento princip chápu jako jeden ze základních strukturálních principů české Ústavy. Všechny státní orgány vzešlé z voleb musí být až výsledkem skutečně autentické vůle členů občanské společnosti, tedy voličů, nikoliv produktem procesu, který byl veřejnou mocí manipulován, bez ohledu na to, zda úspěšně či méně úspěšně.

[...]

Difamace jednotlivce, již se dopustí veřejná moc za použití veřejných prostředků (veřejná tiskovina) a veřejných finančních prostředků, pro mne představuje doslova zneužití veřejné moci za účelem ústavně zcela nepřijatelným (zeslabení volebních šancí politického protivníka útokem na jeho důstojnost), které v mých očích vede k absenci „ryzosti“ volebního procesu tak, že jej již nelze označit za skutečné volby. [...] Ve vztahu k jednotlivci může potenciálně jít o jednání zcela likvidační, cestou zneužití veřejné moci. V takových případech se mi jeví občanskoprávní žaloba na ochranu

osobnosti prostředkem zcela nedostatečným, nehledě na to, že nepřípustnost takového jednání má dosah, který významně přesahuje zájmy jednotlivce, a neváhám říci, že takové jednání veřejné moci „rozleptává“ samotné základy našeho ústavního a politického systému. [...] [D]ifamace kandidáta nebo politické strany veřejnou mocí ve volební kampani zbavuje volby samotné přívlastku „skutečné“. Takový proces, halící se formálně do hávu voleb, není ústavně materiálně vzato volbou, a proto je třeba formální volby prohlásit za neplatné.

[...]

[P]ovažuji za zavádějící a neplodnou metodu zkoumání příčinné souvislosti mezi porušením zákona a výsledkem voleb. Neztotožňuji se s konstatováním o tom, že zákon buď porušen je, anebo není, tj. že intenzita porušení normativního rámce volebního procesu je irelevantní. Naopak mám za to, že Ústavní soud by měl vždy zkoumat, zda to které porušení volebního procesu ještě umožní označit volby za volby skutečné, a které již nikoliv, a tomuto zjištění pak podříditi svůj výrok. Zkoumání příčinné souvislosti mezi porušením zákona a Ústavy a výsledkem voleb bez ohledu na to, jak hluboce zjištěný zásah míří do ústavních základů státu, se bude vždy pohybovat v rovině nedoložitelných spekulací. Závěry, které většina učinila z materiálů Státní volební komise, jsou v mých očích nepřesvědčivé. Nepřesvědčivost dokazuje vítězství Jaromíra Štětiny ve volebním obvodu č. 22, který ve druhém kole téměř zdvojnásobil počet pro sebe odevzdaných hlasů, ačkoliv Strana zelených, podobně jako KDU-ČSL, není v pražských volebních obvodech favoritem. Tento příklad dokumentuje, že většinou zvolená metoda při řešení této kauzy není vhodná a oproti tomu shora naznačená metoda výkladu toho, co z hlediska Ústavy ještě lze považovat za skutečné volby (tj. ústavní hodnocení intenzity zásahu), je postupem, který lze od Ústavního soudu očekávat, neboť jím vykládá, resp. konkretizuje Ústavu a ústavní pořádek.

[...]

» Poznámky:

1. Nález v případě *Nádvorník* je mimořádně zajímavou ukázkou (nejméně) tří přístupů k soudnímu přezkumu voleb. Na jedné straně stojí názor většiny pléna Ústavního soudu, který staví na právní domněnce, že výsledek voleb odpovídá vůli voličů, jež může být vyvrácena pouze v mimořádných případech, kdy je prokázáno, že porušení volebního zákona skutečně mělo vliv na výsledek voleb. Na straně druhé je původní usnesení Nejvyššího správního soudu a převážná část disentujících soudců, kteří sice také uznávají metodu přezkumu, jež umožňuje volby prohlásit za neplatné jen tehdy, pokud existuje vztah mezi porušením zákona a výsledkem voleb, spokojují se však s tím, je-li dostatečně pravděpodobné, že k takovému ovlivnění došlo. Svěbytný přístup obsahuje odlišné stanovisko E. Wagnerové, která prokazování příčinné souvislosti odmítá s argumentem, že je v zásadě nemožné, a namísto toho v zásadě navrhuje zkoumat míru závažnosti pochybení, ke kterému došlo. Který z těchto přístupů je podle vás nejvíce přesvědčivý? Argumentujte.

2. Vycházíme-li z argumentace uvedené v nálezu, je pro výsledek soudního přezkumu voleb relevantní, zda k určitému pochybení ve volební kampani došlo vinou kandidáta, popř. navrhující politické strany, nebo zcela nezávisle na jeho vůli? Proč?
3. Ústavní soud v nálezu vyzval zákonodárce k podrobnější úpravě volební kampaně, zejména k rozšíření procesních nástrojů, sloužících k ochraně jejího řádného průběhu. Dosud k tomu však nedošlo a jedinou relevantní veřejnoprávní sankcí tak v zásadě zůstává možnost volby ex post prohlásit za neplatné, kterou však soudy vzhledem k mimořádně závažným důsledkům mohou uplatnit pouze ve výjimečných případech, jinak by porušily zásadu proporcionality. Jaké alternativní nástroje by podle vašeho názoru bylo možné (a vhodné) zavést?

Nepřipustnost uplácení voličů – komunální volby v Krupce

Nález sp. zn. Pl. ÚS 57/10 ze dne 18. 1. 2011 (N 2/60 SbNU 11)

[V průběhu voleb do zastupitelstva města Krupka v roce 2010 došlo k tomu, že jedna z volebních stran nabízela voličům úplatu za to, že pro ni budou hlasovat, a organizovaně je svázela do volebních místností. Jedna z konkurenčních stran proto podala návrh na vyslovení neplatnosti voleb, o kterém rozhodoval Krajský soud v Ústí nad Labem, kde se tyto aktivity podařilo prokázat. S ohledem na znění zákona o volbách do zastupitelstev obcí, který na rozdíl od jiných volebních zákonů nepředepisuje, že volební kampaň musí probíhat poctivě a čestně, však soud neshledal porušení zákona v samotném nakupování hlasů, ale jen ve svážení voličů do bezprostřední blízkosti volebních místností, což považoval za zákonem zakázanou agitaci ve volební místnosti a jejím okolí. Navíc zamítl návrh na neplatnost voleb a místo toho prohlásil za neplatné pouze hlasování v těch okrscích, kde ke svážení voličů docházelo. Opakovat se tak mělo hlasování pouze na této části území, zatímco výsledky z ostatních okrsků by zůstaly v platnosti. Navrhovatelé jeho rozhodnutí napadli ústavní stížností.]

[...]

35. Krajský soud zcela mylně dovodil, že obchodně tržní pojetí voleb je sice nečestné, není však protizákonné. Takové posouzení věci neobstojí ani v rovině podústavního práva. Argument, že podplácení není na rozdíl od voleb do Parlamentu České republiky volebním zákonem v případě voleb do obecních zastupitelstev explicitně uvedeno jako skutková podstata porušení volebního zákona, nemůže obstát. Smyslem voleb do obecního zastupitelstva není dražba funkcí v obecní samosprávě, ale vyjádření nezávislé vůle voličů při výběru kandidátů. Vůle voliče, který je zkorumpován, není nezávislá.

[...]

37. V souzené věci krajský soud vzal za prokázané porušení volebního zákona ve třech, tedy více než v jedné čtvrtině volebních okrsků. I toto zjištění stačí k závěrům o zkrslení celého volebního výsledku. I tak však bude třeba doplnit dokazování podle návrhů účastníků. V daném případě by opakované hlasování pouze ve třech volebních okrscích za situace, kdy všechny volební okrsky tvoří jediný společný obvod, zakládalo evi-

dentní porušení principu rovnosti hlasů. Voliči, kteří by znovu hlasovali pouze ve třech okrscích, by znali již výsledek ve všech zbývajících okrscích včetně jmen těch, kteří již byli do zastupitelského sboru obce zvoleni, a mohli by tak své hlasování této skutečnosti přizpůsobit.

[...]

40. Ústavní soud proto ústavní stížnosti ze shora uvedených důvodů vyhověl [...]

» Poznámky:

1. „Je-li vám z něčeho na zvracení, pravděpodobně se jedná o protiústavní situaci.“ Tento „test“ byl – alespoň podle vyprávění jeho kolegů – součástí metodologie ústavního přezkumu, kterou používal někdejší soudce Nejvyššího soudu USA O. W. Holmes jr.¹⁵¹ Nakupování hlasů ve volbách se optikou tohoto testu protiústavním jeví, není však snadné pro tento závěr najít jasné právní argumenty. Stručná nosná část zdůvodnění nálezu klade důraz na nezávislost vůle voličů, což je však problematické. Zaprvé, Ústava o nezávislosti voličů nehovoří a Ústavní soud nenabízí žádné vodítko, z jakého ustanovení či obecného principu jej dovodil. A zadruhé, přijmeme-li tento požadavek, splňuje podmínku nezávislosti například volič-důchodce, který volí politickou stranu, slibující zvýšení důchodů, či volič-podnikatel, preferující stranu, která slibuje snížení daní? Pokuste se tyto situace odlišit od přímého uplácení voličů a najděte ústavní základ pro jeho nepřipustnost.
2. Ústavní soud svým nálezem v zásadě vyloučil možnost, aby se v budoucnu konalo opakované hlasování pouze v některých okrscích, a to s argumentem, že voliči by zde již znali výsledky hlasování na zbytku území a mohli by tomu svou volbu přizpůsobit. Tento argument je do určité míry validní, nicméně znamená jistý odklon od předchozí judikatury, jež naopak preferovala opakování hlasování pouze tam, kde došlo k pochybení. Existují i argumenty ve prospěch této možnosti?

Účelové přihlašování se voličů k trvalému pobytu – komunální volby v Karlově Studánce

Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/11 ze dne 4. 5. 2011 (N 85/61 SbNU 315)

[Během tří týdnů před konáním voleb do zastupitelstva se v obci Karlova Studánka k trvalému pobytu nově přihlásilo 23 osob, a to do objektu, který patřil jednomu z kandidátů, a následně hlasovali ve volbách. Jedna z kandidujících stran se na základě této skutečnosti obrátila na Krajský soud v Ostravě s návrhem na neplatnost voleb, přičemž argumentovala, že šlo o účelové přihlášení se osob, které v obci ve skutečnosti nebydly, s cílem ovlivnit výsledky voleb. Krajský soud sice konstatoval, že účelová registrace

¹⁵¹ Srov. Posner, R. Legal Reasoning from the Top Down and from the Bottom Up: The Question of Unenumerated Constitutional Rights. *University of Chicago Law Review*, 1992, s. 447 a tam uvedený zdroj.

voličů by mohla představovat porušení zákona, ale v daném případě se tuto účelovost nepodařilo prokázat, a proto návrh zamítl. Navrhovatelka proti tomuto rozhodnutí podala ústavní stížnost.]

[...]

33. Ústavní soud v souvislosti s pojmem trvalého pobytu vyložil, že dle čl. 14 odst. 1 Listiny garantujícího svobodu pobytu se trvalým pobytem nepochybně rozumí oprávnění svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě v České republice, tj. oprávnění svobodně si volit bydliště uvnitř českého státu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/02 [...]). Výjimka je uvedena v čl. 14 odst. 3 Listiny, dle něhož svobody pohybu a pobytu mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody. Trvalý pobyt je definován jako údaj „pouze“ evidenční. Na druhou stranu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/94 [...] v němž se zabýval podmínkami nabývání státního občanství, Ústavní soud pojem trvalého pobytu, coby jednu z nich, vyložil tak, že jde „[...] nikoliv o trvalý pobyt ve smyslu evidenčním – přihlášení se k trvalému pobytu na příslušném úřadě – ale ve smyslu faktickém. Trvalým pobytem je třeba takto rozumět pobyt v místě stálého bydliště člověka, to jest zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání a v němž se také zdržuje s úmyslem zdržovat se zde trvale.“

34. Jak bylo řečeno, právo volit do zastupitelstva obce dává ustanovení § 4 zákona o volbách do zastupitelstev občanu obce za předpokladu, že je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu. Žádné omezení týkající se trvalého pobytu není v tomto ustanovení uvedeno a Česká republika nemá ani jinde speciálně upraveny nějaké další podmínky ve vztahu k bydlišti, které by voliči byli povinni splnit, než se k trvalému pobytu v obci přihlásí. Zmanipulování voleb obstaráním hlasů formálních voličů je tedy relativně snadné. Těmto praktikám lze do jisté míry předejít ve fázi sestavování seznamu voličů tím, že osoby hlášené k trvalému pobytu toliko formálně z něho budou vyškrtuty. Výklad, podle něhož zákon o volbách do zastupitelstev takovýto aktivní postup orgánu, který stálý seznam voličů vede, umožňuje, podporuje i možnost vyškrtnutých osob následně žádat o správní (námitkové řízení) a soudní přezkum. A odpovídá to též (jak je rozvedeno níže) představě samotné Ústavy, která v čl. 100 odst. 1 nepředpokládá ochranu práva podílet se na správě obecních záležitostí u těch, kdo se skutečným životem obce nemají objektivně nic společného. Toto je jen připomenutí jednoho z nástrojů, který lze k obraně před podobnými praktikami využít mimo rámec volebního soudnictví. Je však zřejmé, že právní úprava není dokonalá. Ústavní soud zde proto využívá příležitosti a apeluje na zákonodárce, aby uvážil, zda podmínky aktivního volebního práva do zastupitelstev obcí neupřesnit, resp. nezměnit tak, aby bylo znemožněno nebo alespoň podstatně znesnadněno zneužití stávajícího benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu.

35. Otázka trvalého bydliště občanů je sice v obecné rovině záležitostí evidenční, a nikoliv faktickou (zákon o evidenci obyvatel sice v § 10 odst. 1 uvádí demonstrativní výčet kritérií pro volbu místa trvalého pobytu, ovšem jejich skutečná existence není

při ohlašování tohoto místa prověřována), nicméně ve věcech volebních je dle názoru Ústavního soudu nutno pojem vykládat materiálně. Přílehavější je proto postoj zaujatý ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/94 vycházející z trvalého pobytu jako stavu faktického. Tento závěr podporuje i ústavní vymezení územních samosprávných celků jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Smyslem formální existence obce je, aby si její obyvatelé mohli sami spravovat své vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele-voliče k obci. O existenci tohoto pouta nesevřdí sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivně vyjádřena.

36. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon. Právo na zvolení si trvalého pobytu dle § 10 zákona o evidenci obyvatel je sice subjektivně veřejným právem vymahatelným ve správním soudnictví, které je odvozeno od práva na svobodu pohybu a pobytu. Ovšem není důvod jej bez dalšího upřednostnit před právem občanů územního společenství, aby se na jeho samosprávě podíleli pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří. Nelze pominout specifika voleb do zastupitelstev obcí, ve kterých na rozdíl kupř. od voleb do zastupitelstev krajů, vzhledem k jejich velikosti i počtu voličů, nepochybně hrozí, že hromadnou účelovou změnou trvalého pobytu před konáním voleb může dojít k nežádoucímu ovlivňování volebních výsledků. Kromě toho svoboda pohybu a pobytu znamená svobodu se kdekoliv usadit a žít tam, nikoli svobodu být hlášen k trvalému pobytu v místě dle svého výběru a účastnit se zde komunálních voleb.

37. I za stávající právní úpravy proto je (bylo) při posuzování předmětného návrhu na neplatnost voleb nezbytné za účelem ochrany zájmu voličů posoudit, zda posuzovaná praktika, v tomto konkrétním případě přihlášení se více osob k trvalému pobytu těsně před komunálními volbami na určitou adresu spjatou vlastnickými či závazkovými právy s konkrétními kandidáty, měla reálný vliv na to, jakého volebního výsledku dosáhla volební strana, která tyto kandidáty navrhla, a zda zjištěná skutečnost znamenala porušení ústavních principů demokratických voleb.

[...]

39. Krajský soud zúžil přezkum neplatnosti voleb pouze na posouzení platnosti ve vztahu k zákonu o evidenci obyvatel a neposoudil zákonnost a platnost voleb ze širšího hlediska dopadu změny trvalého pobytu určitého počtu občanů bezprostředně před volbami na celý volební proces jako takový. Krajský soud ukončil volební přezkum konstatováním, že nebylo prokázáno jednání obcházející zákon. Dle Ústavního soudu však hlavní příčinou toho byl chybný procesní postup krajského soudu, který potřebné dokazování v tomto směru ani neprovedl, přestože tak učinit mohl, resp. za situace, kdy kombinace okolností případu nasvědčovala spíše závěru o zneužití zákona o volbách do zastupitelstev, učinit měl. Z toho důvodu se krajský soud vůbec nezabýval porušením

zásady rovného volebního práva a zásady svobodné soutěže politických sil ve vztahu ke stěžovateli, tedy ve vztahu k volební straně, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do zastupitelstva obce. Je třeba, aby krajský soud materiálně posoudil účelovost změny trvalého pobytu, která současně svojí intenzitou mohla ovlivnit volební výsledky (1), a existenci či neexistenci příčinné souvislosti mezi namítaným postupem před volbami a výsledkem napadnutých voleb (2) se zřetelem na možné obcházení volebního zákona a zatmění výsledku voleb v souvislosti s intenzitou zásahu, tedy pravděpodobnými dopady účelové změny trvalého pobytu přihlášením se do objektu ve vlastnictví (užívání) některých kandidátů (3) [...]

[Ústavní soud proto ústavní stížnosti vyhověl a rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě zrušil.]

» Poznámky:

1. Nález představuje pozoruhodné odlišení od předchozí linie rozhodnutí Ústavní soudu, podle níž má údaj o trvalém pobytu pouze evidenční povahu a lidé nemají povinnost se k němu hlásit v místě, kde skutečně žijí. V tomto případě soud naopak požaduje materiální přezkum, což zdůvodňuje odlišným kontextem voleb. Ve vztahu ke konkrétnímu případu to lze považovat za spravedlivé řešení, které nicméně při stávající právní úpravě vytváří řadu nevyřešených problémů. Volební zákon nezakládá žádnou pravomoc obecního úřadu, aby ze seznamu voličů, který vede, vyškrtával kohokoli, kdo má v obci trvalý pobyt. Žádat, aby tak činil, proto naráží na princip legality výkonu veřejné moci zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy. Procesní ochrana takto vyškrtnutých voličů je navíc nedostatečná: mohou se sice ještě před dnem voleb obrátit na krajský soud s návrhem ve věci seznamu voličů, avšak pouze v případě, že se o svém vyškrtnutí sami dozvědí. Navíc se zdá, že tyto voliči nebudou své volební právo moci uplatnit nikde, což narušuje princip všeobecnosti volebního práva: v jedné obci budou vyškrtnuti, zatímco tam, kde skutečně žijí, zase nesplní podmínku trvalého pobytu.
2. Ústavní soud doporučuje, aby došlo ke změně právní úpravy, jež by (i) tyto problémy odstranila. Jedním z možných řešení, o nichž se diskutuje, je zavedení určitého volebního moratoria, spočívajícího v tom, že by se komunálních voleb v obci mohli zúčastnit jen osoby, které zde mají trvalý pobyt déle než (např.) šest měsíců. Zhodnoťte tento návrh jak z hlediska jeho účelnosti, tak z hlediska jeho ústavnosti.

Literatura k prohloubení:

Antoš, M. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008.

Antoš, M. Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*, 2009, č. 6, s. 28–35.

Balík, S. a kol. *Většinový systém pro sněmovní volby? České zkušenosti a debaty*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013.

- Filip, J. *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992.
- Gerloch, A.; Tryzna, J.; Wintr, J. Soudní přezkum čestnosti a poctivosti volební kampaně. *Právní rozhledy*, 2005, č. 24, s. 889–898.
- Charvát, J. *Politika volebních reforem v ČR po roce 1989*. Praha: Grada Publishing, 2013.
- Molek, P., Šimíček, V. *Soudní přezkum voleb*. Praha: Linde, 2006.
- Pouperová, O. Stažení volebního spotu Národní strany z programu České televize. *Právní rozhledy*, 2009, č. 17, s. 619–624.
- Reynolds, A.; Reilly, B.; Ellis, A. (eds.) *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005.
- Šimíček, V. (ed.). *Volby – svátek demokracie, nebo pletich?* Brno: Masarykova univerzita, 2012.