

## Stanovisko pro předsedkyni Stálé komise PSP pro Ústavu ČR k otázce přímého volebního práva

Vážená paní předsedkyně,

obrátila jste se na nás s otázkou, zda je v souladu s ústavním pořádkem a principem přímé volby, pokud by ve druhém skrutiniu voleb do Poslanecké sněmovny rozhodovaly o rozdělení mandátů z krajských kandidátek orgány politických stran. Naše stanovisko je toto:

Volby do Poslanecké sněmovny se podle článku 18 odst. 1 Ústavy konají „na základě (...) přímého volebního práva“. Obsahem tohoto principu „je požadavek, aby voliči odevzdávali svůj hlas bezprostředně tomu, kdo má být zvolen do voleného orgánu. Opakem je nepřímé volební právo, kdy voliči vybírají jen volitele, tedy jakési prostředníky, kteří teprve provedou konečnou volbu. (...) Principu přímých voleb odporuje, aby volební akt za jednotlivé voliče provedl někdo jiný, byť by šlo o osobu, kterou by tím tito voliči s důvěrou pověřili. Ve svém důsledku by totiž šlo o volbu nepřímou; volič by si vybral prostředníka, který by za něj provedl volbu.“<sup>1</sup>

Model, ve kterém ve 2. skrutiniu o přidělování mandátů konkrétním kandidátům rozhodovali předsedové politických stran, byl kritizován už začátkem 90. let. Jan Filip ve své monografii y roku 1992 napsal, že „[z]de se již pohybuje volební zákon na samé hranici, kterou ještě může princip přímosti volebního práva unést“ a podobu druhého skrutinia označil za „jedno z ústavně nejslabších míst našich volebních zákonů“.<sup>2</sup>

V roce 1997 Ústavní soud zamítl návrh na zrušení několika ustanovení volebního zákona, proti kterým brojila Demokratická unie.<sup>3</sup> Podstatou jejího návrhu byla snaha o zrušení 5% uzavírací klauzule, v souvislosti s ní však byla napadena i úprava 2. skrutinia. Ústavní soud se nicméně k otázce, která je zde řešena, bohužel přímo nevyjádřil. Svou argumentaci zaměřil primárně na jádro návrhu, tedy na přípustnost klauzule a jejího důsledku v podobě přerozdělení mandátů ve prospěch úspěšných stran. Některé jeho závěry jsou nicméně aplikovatelné i zde:

„Princip přímé volby zabezpečuje, aby **okruh zvolených byl přímo a nezprostředkovaně určen těmi hlasy, které voliči ve volbách pro ně odevzdali**. Proto musí být volební proces uzpůsoben tak, aby každý odevzdaný hlas mohl být přiřčen určitým osobám. Princip přímé volby nebrání však, aby volba jednoho kandidáta byla odvislá od spoluvolby dalších kandidátů, tj. nebrání volbě na základě hromadných kandidátních listin, na nichž jednotlivé politické strany v určitém pořadí kandidují řadu osob současně. **Listinová volba splňuje podmínky přímých voleb, protože kandidáty pro budoucí volby sice vybírá jiná instance (politická strana), to se však děje ještě před vlastním volebním aktem. Rozhodnutí stran o sestavě kandidátní listiny tak volbám předchází** a lze je chápat jako – *sui generis* – nabídku voličům. Pokud pak jde o vlastní hlasování voličů, **postačí pro přímost volby, jestliže je stanovené pořadí kandidátů voličům předem známo** a jestliže každý odevzdaný hlas mohl být přiřčen

<sup>1</sup> Antoš, M.: *Principy volebního práva*. Praha: Linde, 2008, str. 65–66.

<sup>2</sup> Filip, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSR*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, str. 145.

<sup>3</sup> Nález ÚS ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96.

určitým a jednoznačně zjistitelným osobám, které na volenou funkci samy kandidovaly. Tato podmínka je splněna i když na základě pětiprocentní klauzule určitá strana získá nárok na další mandát nebo mandáty nad hranici konsekventního poměrného zastoupení. I v tomto případě musí však jít o obsazení dalšího mandátu takovými kandidáty, kteří byli na listině strany řádně uvedeni a u nichž mohli voliči předpokládat již při svém hlasování, že mohou eventuelně získat mandát, jestliže straně, za niž kandidovali, nárok na přidělení dalšího mandátu vznikne v důsledku toho, že jiné strany podmínku pěti procent nesplnily. **Tento způsob přidělení mandátu nelze právem označit za administrativní, protože není produktem volné úvahy a rozhodnutí určitého orgánu, ale přímým následkem výběru, který učinili voliči** za určité situace v podmínkách uvedené klauzule a u vědomí předvídatelných důsledků volebního systému zákonem stanoveného.“<sup>4</sup>

Vzhledem k tomu, že 2. skrutinium bylo zrušeno volební reformou z roku 2000, další příležitost k přezkumu už Ústavní soud nedostal a utichla i odborná diskuse o této otázce.<sup>5</sup> Řada pozdějších komentářů k Ústavě a Listině se k ní proto přímo nevyjadřuje, přesto z nich lze dovodit jasný závěr, že by v této podobě bylo ústavně nepřípustné. Například Michal Bartoň uvádí, že: „je vyloučeno, aby teprve poté, co konkrétní kandidující subjekt obdrží určitý počet mandátů v zastupitelském sboru, bylo rozhodováno, kdo daný mandát obsadí. Volič tedy musí předem znát personální složení kandidátních listin včetně pořadí kandidátů.“<sup>6</sup> Obdobně Lenka Bahýřlová: „[P]rincip přímosti voleb bude tedy zachován, pokud po započítání každého (platně odevzdaného) voličského hlasu a ukončení voleb již není možné zjištěné výsledky hlasování ovlivnit.“<sup>7</sup>

Ve shodě s uvedenými autory proto docházíme k závěru, že pokud by volební zákon stanovil, že o obsazení mandátů ve druhém skrutiniu voleb do Poslanecké sněmovny na základě své volné úvahy rozhodují orgány politických stran, šlo by o úpravu rozpornou s principem přímého volebního práva. Z toho důvodu také považujeme za velmi pravděpodobné, že by ji Ústavní soud zrušil pro rozpor s ústavním pořádkem, přičemž nelze vyloučit, že by se k řešení této otázky mohl dostat i v důsledku řízení o návrhu na neplatnost volby kandidáta, který může po volbách podat mj. kterýkoliv dotčený volič.

V Praze dne 16. března 2021

doc. JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M. v. r.

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D. v. r.

---

<sup>4</sup> Ibid. (Zvýraznění autoři stanoviska.)

<sup>5</sup> Srov. nicméně reflexi v Antoš, M.: *Principy volebního práva*. Praha: Linde, 2008, str. 68–71, kde je rovněž publikován závěr o neústavnosti takové úpravy.

<sup>6</sup> Bartoň, M.: Čl. 21. In: Husseini, Bartoň, Kokeš, Kopa a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 689.

<sup>7</sup> Bahýřlová, L.: Čl. 18. In: *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, str. 315.