



Ústavní soud
Joštova 625/8
602 00 Brno

do datové schránky z2tadw5

Odpověď na Váš dopis
č. j. Vol 142/2013-72 (NSS)

ze dne
27. 11. 2013

Naše značka
RP 36/2013

Praha
7. 2. 2014

Ústavní stížnost proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, konaných ve dnech 25. a 26. října 2013

Stěžovatelka:

Česká pirátská strana, IČO 71339698,
sídlem Praha 3, Dalimilova 6

právně zast.:

Mgr. Filip Hajný, advokát, ev. č. ČAK 14269
se sídlem Nové Město, Politických vězňů 1272/21

doručovat do datové schránky axxijmt

Účastník řízení:

Nejvyšší správní soud

Vedlejší účastník:

Ústřední volební komise
Poslanci, kteří byli účastníky řízení podle napadeného rozhodnutí

Napadené rozhodnutí:

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. Vol 142/2013-72 (NSS), o zamítnutí návrhu na neplatnost volby všech kandidátů zvolených do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volbách, které proběhly 25. a 26. října 2013 (stěžovatelce doručeno dne 7. 12. 2013)

Přílohy

- Napadené rozhodnutí
- Plná moc právního zástupce (zaslána samostatně stěžovatelkou do datové schránky Ústavního soudu)

Obsah

I. Příslušnost Ústavního soudu	3
II. Dosavadní průběh řízení	3
III. Protiústavnost současného nastavení uzavírací klauzule	3
III.a) Teze	3
III.b) Antiteze	9
III.c) Syntéza	12
IV. Protiústavnost současného nastavení volebních krajů	13
IV.a) Teze	13
IV.b) Antiteze	15
IV.c) Syntéza	17
V. Návrh na zrušení části zákona	18
VI. Zásah do základních práv a svobod	19
VII. Návrh rozhodnutí Ústavního soudu	20

I. Příslušnost Ústavního soudu

1. Stěžovatelka je právnickou osobou, která tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, bylo orgánem veřejné moci porušeno její základní právo zaručené ústavním pořádkem. Proto je stěžovatelka oprávněna podat ústavní stížnost podle § 71 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZÚS“).

II. Dosavadní průběh řízení

2. Stěžovatelka se jako politická strana zúčastnila voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, konaných ve dnech 25. a 26. října 2013. Stěžovatelka získala i přes vlnu mediální cenzury a ryze dobrovolnickou kampaň hlasy 132 417 voličů. Pokud by v České republice skutečně existoval poměrný volební systém, Piráti by při svých 2,66 % hlasů měli dostat 5 poslanců z celkového počtu 200 poslanců. Místo toho zastupují Pirátské voliče komunisté, socialisté a babišovci.
3. Stěžovatelka proto podala Nejvyššímu správnímu soudu návrh na neplatnost volby všech kandidátů do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve volbách konaných ve dnech 25. a 26. října 2013. Svůj návrh založila na protiústavnosti současného nastavení tzv. uzavírací klauzule, která porušuje princip poměrnosti voleb, a na protiústavní struktuře volebních krajů, která dále poměrnost voleb zpochybňuje. Nejvyšší správní soud napadeným rozhodnutím dne 27. 11. 2013 návrh stěžovatelky zamítl.

III. Protiústavnost současného nastavení uzavírací klauzule

III.a) Teze

4. Ústavní soud již v roce 1997 uznal, že pětiprocentní klauzule způsobuje disproporci, „která není sama o sobě spravedlivá a která odporuje exaktní rovnosti volebního práva“ (nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl.ÚS 25/96 ze dne 2. dubna 1997, dále „88/1997 Sb.“). Jsme přesvědčeni, že kromě rovnosti volebního práva odporuje také svobodné soutěži politických sil, zásadám poměrného zastoupení a části článku 6 Ústavy, která zní: „Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním.“
5. Svobodné soutěži politických sil odporuje ze dvou důvodů. Zaprvé brání stranám s menší než pětiprocentní podporou voličů vyjadřovat se v Poslanecké sněmovně k jednotlivým zákonům i přes to, že při dodržení zásad poměrného zastoupení by tam několik poslanců měly (mechanický účinek). Zadruhé působí na psychiku voliče před volbami (psychologický efekt), protože tlačí voliče k tomu, aby volil stranu, která „má šanci na Sněmovnu“. Tento dvojí efekt je všeobecně znám a uznáván. (Duverger 1981: 315-316; 1950: 13-15). Dále je zákonná klauzule ve výši 5 % a příspěvková klauzule ve výši 3 % zneužívána pro ospravedlnění toho, že média neinformují o takových politických stranách vůbec nebo nepoměrně méně.
6. Psychologický účinek uzavírací klauzule lze zjednodušeně ukázat na následujícím mo-

delu: Předpokládejme, že volič a volička chtějí oba volit svou oblíbenou malou stranu. Kvůli tajným volbám a značné vzdálenosti však nemohou své volby navzájem konzultovat. Pokud volič a volička budou volit shodně, jejich oblíbená malá politická strana se do Poslanecké sněmovny dostane a oba budou plně uspokojeni. Pokud volič bude volit svou oblíbenou stranu a volička bude volit jinou stranu, bude volička uspokojena jen částečně a volič nebude uspokojen vůbec, neboť jeho politická strana nepřekoná uzavírací klauzuli. (Totéž platí i obráceně.) Pokud bude volič i volička volit jinou politickou stranu, budou oba dva uspokojeni pouze částečně. Psychologický efekt u voliče, který nechce riskovat, že bude zcela neuspokojen (protože jinak by k volbám vůbec nechodil), povede k tomu, že bude volit opatrněji. Zvolí relativně častěji raději jinou politickou stranu než svou oblíbenou, tedy nevolí svobodně. Pouze část voličů bude volit uzavírací klauzuli navzdory, například s motivací, aby získala oblíbená strana vyšší finanční příspěvek.

7. Volební zákon neobsahuje žádná ustanovení, která by protiústavní účinek psychologického efektu uzavírací klauzule zmírnila. Takové ustanovení by téměř odstranilo psychologický účinek uzavírací klauzule, nicméně naše volební zákony volební soutěž uzavírací klauzulí omezují, aniž by používaly takové kompenzační mechanismy, které znají některé volební systémy. Jedním z kompenzačních mechanismů je například umožnění tzv. náhradního hlasu, který by při vyřazení politické strany nepřesáhnul uzavírací klauzuli přešel na politickou stranu, které byl dán náhradní hlas. Volič by tedy mohl skutečně svobodně volit politickou stranu podle svého uvážení a pro případ, že by byla z volební soutěže vyřazena, by se nemusel obávat toho, že jeho hlas propadne.
8. Výsledným účinkem zmíněných jevů je zásah do práva každého občana podílet se na správě veřejných věcí *svobodnou* volbou svých zástupců podle čl. 21 odst. 1 Listiny, neboť každý desátý volič nemá zastoupení žádné (tzv. propadlé hlasy) a žádný volič menší strany se nemůže kvůli aposteriornímu vyřazování *svobodně* rozhodovat. Je přitom zjevné, že k jistému ovlivnění bude docházet vždy, neboť v každých volbách je třeba provést přepočtení hlasů na mandáty. Nicméně v systému, kde ústava požaduje poměrné zastoupení, by odchylka od ideální proporcionality měla být pokud možno co nejmenší. Pokud se zákonodárce od poměrného zastoupení odchyluje volebním přepočtem na mandáty (např. tzv. integračními prvky), měl by přitom sledovat legitimní cíl, zvolené prostředky by měly být skutečně způsobilé tohoto cíle dosahovat a měly by co nejméně zasahovat do ústavně zaručených práv občanů. Přínos dosažený tímto odchýlením by měl převážet nad všemi negativními důsledky.
9. Podle čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky se volby do Poslanecké sněmovny konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Zásadám poměrného zastoupení odporuje současné nastavení uzavírací klauzule proto, že je jednou z příčin situace, kdy mandáty do Poslanecké sněmovny jsou sice rozdělovány dle nějakého poměru, tento poměr ale nereflektuje hlasy všech voličů, nýbrž jen části z nich, přičemž přepočtem podle volebních krajů je tento poměr dále podstatně modifikován. Pro výklad uvedeného ustanovení je třeba použít obvyklých výkladových metod.
10. Jednou z výkladových metod je historický výklad, který zároveň odkrývá motivace zákonodárců republiky a umožňuje tak zároveň podat výklad teleologický. Současné znění

ustanovení Ústavy České republiky o poměrném volebním systému vzniklo v návaznosti na širokou dohodu v rámci Občanského fóra z února 1990, aby byl pro volby do České národní rady použit poměrný volební systém, známý z Československé republiky. Tento princip se přenesl i do Ústavy České republiky, přijaté v roce 1992. Ústavní listina z roku 1920 upravovala volby v § 8 následovně: „Sněmovna poslanecká má 300 členů, kteří se volí podle všeobecného, rovného, přímého, tajného práva hlasovacího podle zásady poměrného zastoupení.“ Již v Ústavní listině 1920 byl tedy na ústavní úrovni upraven poměrný volební systém. Je tedy třeba přejaté ustanovení vykládat v souladu se smyslem, který mu byl v době přijetí přikládán. Jak uvedl¹ zpravodaj dr. Meissner:

Původci volebního řádu byli vedeni snahou, aby tento řád byl pokud možno spravedlivý, a to nejen k jednotlivému voliči, nýbrž také ke každé vrstvě, ke každé třídě, ke každé národnosti. Mohli jsme se přidržeti starého systému, systému, který ještě zachován je ve mnohých státech, systému voleb majoritních, při němž by však každý jednotlivec měl stejné právo volební, a zásada demokracie, vyslovená v ústavní listině, byla zdánlivě zachována, ale ve skutečnosti by mohl způsobiti, že by zákonodárny sbor, ať již sněmovna poslanecká, či senát, svým složením neodpovídal rozvrstvení obyvatelstva republiky, jak ve směru třídním, tak národnostním. (...) zůstali jsme na principu naprosto spravedlivém, na principu poměrného zastoupení menšin. Jak jednotlivé vrstvy a národnosti v republice jsou zastoupeny, tak mají býti zastoupeny také v zákonodárných sborech.

Tento návrh volebního řádu byl předkládán společně s návrhem Ústavní listiny, která obsahovala zásadu poměrného zastoupení. Tento názor poměrně přesně vystihoval chápání zásady poměrného zastoupení ústavodárným shromážděním, které ústavní listinu o pár dní později přijalo. Dr. Meissner se zmiňuje rovněž o neduzích většinových systémů a také o konstrukci skrutinií, ve kterých měly být spravedlivě rozdělovány zbylé mandáty. Podstatný rozdíl proti současné implementaci integračních mechanismů spočívá v tom, že při současném nastavení uzavírací klauzule jsou politické strany, které nepřekročí uzavírací klauzuli, *a priori* vyřazeny, zatímco v původním poměrném zastoupení podle řádu volení z roku 1920 byly subjekty nepřesahující volební kvótu znevýhodněny ve druhém skrutiniu, tedy až v nejzazší části postupu přepočítání hlasů na mandáty. K Ústavě z roku 1920 a vlivu poměrného volebního systému na politickou situaci v zemi se stěžovatelka vrací v bodě 27.

11. Stěžovatelka si je vědoma toho, že zákon České národní rady č. 54/1990 Sb, o volbách do České národní rady, již obsahoval uzavírací klauzuli ve výši 5 %, která byla společná pro politické strany a koalice. Teprve později byla zavedena zvýšená uzavírací klauzule pro koalice více politických stran a následně v zákoně o volbách do Poslanecké sněmovny již zákon počítal s plnou aditivní volební klauzulí, která prakticky zamezuje jedinému možnému způsobu, jak politická strana může vyřazení z volební soutěže předejít (viz bod 13). Místo toho zákon nyní nutí politické strany, aby vytvářely nové politické strany volebního typu, což je zřejmým obcházením zákona, a stěžovatelka k takovému obcházení nemůže

¹Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna. Stenozáznamy z Národního shromáždění československé 1918-1920. 3. zpráva ústavního výboru o vládním návrhu zákona (tisk 969) o řádu volení do poslanecké sněmovny (tisk č. 2374). Pátek 27. února 1920.

být nucena.

12. Vyřazením z volební soutěže je zasažena i rovnost kandidujících politických stran, jejichž volební úspěch by měl být determinován pouze mírou podpory voličů, nikoliv strachem voličů ze zákonem předvídaného vyřazení politické strany. Tento atribut rovnosti je společný všem právníkům osobám, nicméně v případě politických stran je uveden zcela kategoricky a výslovně popsán jako svobodná soutěž politických stran či sil, jak uvádí čl. 5 Ústavy, resp. čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Každé nucení k určitému způsobu jiné volby, jehož příkladem je i psychologický účinek uzavírací klauzule jako faktický, nikoliv právní jev, svobodné volby zasahuje, zkresluje jejich výsledek a je tak v rozporu i s jejich základním smyslem.
13. Podstatné je, že ani přirozené právo sdružovat se za společnými zájmy nemá z důvodu současného nastavení uzavírací klauzule ve volební soutěži místo. Sdružení politických stran do koalice zásadně nevede k podobným podmínkám, jako mají ostatní politické síly. V koalici dvou politických stran se uzavírací klauzule zvyšuje na 10 %, pro tři politické strany jde již o 15 % a pro čtyři politické strany dokonce o 20 % (tzv. aditivní uzavírací klauzule podle § 49 odst. 1 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky). Tímto opatřením byla stěžovatelka již předem odrazena od toho, aby utvářela volební koalici, díky které by měla podstatně větší pravděpodobnost uzavírací klauzuli překonat. Stěžovatelka považuje takový zásah za zcela vybočující z mezí čl. 20 odst. 3 Listiny, podle níž lze sdružování omezit zákonem pouze tehdy, pokud je to v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých. Aditivní uzavírací klauzule nesleduje žádný z těchto legitimních cílů, přesto brání sdružování politických stran do koalic. Přitom upozorňujeme na skutečnost, že sdružování je primárně politické právo (hlava druhá, oddíl druhý Listiny), přičemž zahrnuje i sdružování do politických stran (čl. 20 odst. 2 Listiny). Aditivní volební klauzule je protiústavním omezením sdružovacího práva, které nesleduje žádný z taxativně vymezených legitimních cílů. Jak uvádí nauka,² sčítací klauzule se ve standardních demokraciích prakticky vůbec nevyskytuje, ale je příznačná pro část postkomunistického a balkánského prostoru (Řecko, Kypr) a v tomto smyslu je nekorektní považovat její aplikaci za něco standardního. Ani ve volebním zákoně z roku 1990 se aditivní uzavírací klauzule nevyskytovala. Stěžovatelka tedy výše uvedené považuje za důkaz toho, že neměla možnost vyřazení ze zákonodárského sboru předejít sdružením s jinými politickými subjekty, neboť jí v tom bylo zabráněno dalším protiústavním omezením.
14. Citované části článku 6 Ústavy odporuje současné nastavení uzavírací klauzule proto, že umožňuje, aby politická rozhodnutí nevycházela z vůle většiny. Konkrétně při volbách konaných 25. a 26. října 2013 způsobila „propadnutí“ 12,58 % hlasů, v Poslanecké sněmovně je tedy zastoupeno pouhých 87,42 % voličů. I při dodržování zásad poměrného zastoupení při rozdělování mandátů v krajích by to znamenalo, že, aby politické rozhodnutí zásadně vycházelo z vůle většiny voličů, muselo by pro něj hlasovat více než 57,2 % poslanců. Podle článku 39 odstavce 2 Ústavy ale k přijetí rozhodnutí vyžadována nad-

²KLÍMA, Michal. *Poměrný „nepoměrný“ volební systém po novelizaci zákona o volbách do Parlamentu ČR*. Politologický časopis 4/2000, s. 334.

poloviční většina (přítomných) poslanců, čemuž odpovídá hlasování cca 43,71 % hlasů. Vyřazení podstatné části hlasů z volební soutěže prostřednictvím uzavírací klauzule v aktuální výši 5 % ve spojení s praktickou nemožností překlenout aditivní uzavírací klauzuli koalicí stran vede ve svém důsledku ke skutečnosti, že politická rozhodnutí podle současného stavu (kvůli volební aritmetice a geometrii) nevycházejí nutně z vůle většiny. Tím je bezprostředně umožněno porušení principu většiny. Kupříkladu současná vláda Bohuslava Sobotky se opírá o podporu poslanců politických stran ČSSD, ANO 2011 a KDU-ČSL, které mají ve sněmovně 111 z 200 poslanců, tedy 55,5 %. Tento podíl je stále menší než většina 57,2 %, která odpovídá polovině podpory voličů vyjádřené ve volbách. Lze jednoznačně shrnout, že moc poslední jmenované vlády se kvůli vyřazování části politických stran neopírá o podporu většiny občanů, čímž je princip vyjádřený v čl. 6 Ústavy popřen a tato vláda je nelegitimní.

15. Zavedení uzavírací klauzule bylo motivováno legitimním cílem nastavit volební mechanismus tak, aby v Poslanecké sněmovně bylo možné vytvořit většinu, která je schopna sestavit vládu a vykonávat zákonodárnou činnost (dále jen „integrační funkce“). Je ale potřeba důsledně posoudit, zda je uzavírací klauzule k tomuto účelu způsobilá, zda je nezbytná a zda zamýšleného účelu opravdu dosahuje, nebo k němu aspoň podstatně přispívá. Jsme přesvědčeni, že ani v jednom případě tomu tak není.
16. Předně nelze ustrnout na povrchní dogmatice, že uzavírací klauzule v současné podobě je zkrátka podústavní nezbytností, bez které by ústavní systém nefungoval. Ve světě existuje řada vyspělých demokracií, které uzavírací klauzuli nepoužívají, či ji mají podstatně nižší. Následkem toho je v zákonodárném orgánu zastoupeno velké množství stran. Tyto strany jsou přitom schopny vytvořit fungující vlády. Tím samozřejmě není řečeno, že by demokratická země nemohla mít ve volebním systému uzavírací klauzuli, neboť pro účely této ústavní stížnosti je relevantní pouze srovnání s těmi demokratickými zeměmi, které mají v ústavě rovněž požadavek poměrného systému.
17. Analýzou volebních systémů ostatních evropských i mimoevropských zemí docházíme k závěru, že existuje několik prosperujících států s vyspělou zastupitelskou demokracií, ve kterých se dlouhodobě daří politická integrace bez toho, aby se narušoval princip poměrného zastoupení politických sil.
 - (a) Ve Finsku funguje bez přerušení od roku 1907 volební systém bez uzavírací klauzule. Ve volbách v roce 2011 se dostalo přes přirozený práh celkem 8 stran, z nichž 6 vytvořilo koalici.
 - (b) V Nizozemsku neexistuje volební klauzule a tvoří je jediný volební obvod. Po posledních volbách v roce 2012 sestavily koalici dvě strany, které se společně ujaly vlády. Zbýlých 9 politických stran, které se dostaly přes přirozený práh cca 0,67 %, obsadilo zbývající křesla v Parlamentu a ujalo se opozice.
 - (c) Dánsko, ve kterém je srovnatelně velká komora Parlamentu o 179 členech, má uzavírací volební klauzuli 2 %. Kompenzační mandáty malým stranám tam ale tvoří 40 křesel, což umožnilo celkem dvanácti stranám získat mandáty. 3 strany pak vytvořily koalici.
18. Náš názor, že k vytvoření fungující vlády není potřeba omezovat počet stran ve sněmovně,

podporuje i nedávno provedená analýza 965 vlád z 38 zemí světa.³ Z ní vyplynulo, že „[r]ozhodně neplatí, že menší počet členů vládních koalic automaticky vede k větší stabilitě vlád. V řadě zemí najdeme mnoho početných a přitom velmi stabilních koalic. Stejně tak najdeme mnoho málo početných nestabilních koalic.“ Tímto vědeckým srovnáním širokého rozsahu je základní představa o faktickém vlivu počtu politických stran na stabilitu vlády vyvrácena.

19. Ve volebním nálezu 88/1997 Sb. Ústavní soud pětiprocentní klauzuli mimo jiné obhajuje na základě historických zkušeností z Výmarské republiky a francouzské čtvrté republiky. Tento argument je dle našeho názoru neopodstatněný. V těchto případech způsobila nestabilitu systému kombinace mnoha různých faktorů, které byly pro danou dobu specifické (viz dále bod 26). Jsme přesvědčeni o tom, že v dnešní době by neexistence klauzule k politické nestabilitě nevedla. Výše uvedené příklady (viz bod 17), které reprezentují jen část zemí s benevolentnějšími pravidly pro vstup do zákonodárného orgánu, jsou důkazy toho, že zastoupení většího počtu názorů v Parlamentu není bezpodmínečnou překážkou pro vytvoření funkční koalice.
20. V tomto ohledu je vhodné ukázat na Spolkovou republiku Německo, ze které Ústavní soud svůj původní nález ve věci volební klauzule v podstatě převzal. Je třeba říci, že úvahy o účelu a smyslu volební klauzule se od té doby značně posunuly směrem ke zdůraznění poměrného zastoupení názorů. V Německu Základní zákon nepožaduje poměrné zastoupení výslovně, nýbrž poměrné zastoupení je judikaturou dovozováno z požadavku rovnosti hlasovacího práva ve smyslu čl. 38 odst. 1 základního zákona. V Německu se uplatňuje rovněž 5% uzavírací klauzule (§ 6 odst. 3 spolkového volebního zákona). Přitom Spolkový ústavní soud již záhy po svém vzniku rozhodl, že uzavírací klauzule v zemských volbách ve Šlesvicku-Holštýnsku ve výši 7,5 % je protiústavní (rozsudek ze dne 5. 4. 1952, BVerfGE 1, 208). Naopak v prvních volbách po znovusjednocení setrval na tom, že 5% uzavírací klauzule je v konkrétních podmínkách adekvátní (rozsudek ze dne 26. 9. 1990, BVerfGE 82, 322), nicméně v čase a podle okolností a dalších souvislostí se může její ústavní přijatelnost měnit. Volební systém ve Spolkové republice Německo v současném nastavení omezuje přístup do Poslanecké sněmovny individuálními kandidáty za politickou stranu podstatně méně než volební zákon v České republice, když umožňuje i vstup přímo volených kandidátů bez nutnosti, aby jejich strana překročila v celé zemi 5 %. Uzavírací klauzule se nepoužije, pokud má strana aspoň 3 přímé mandáty. Nepoužije se ani v případě kandidatur národnostních menšin. Byť německá úprava sleduje cíl, aby každý hlas měl pokud možno rovný význam, ani německý systém se nedokáže uspokojivě vypořádat s problémem propadlých hlasů, protože neupravuje tzv. náhradní hlas. Tedy i v Německu probíhá legitimní diskuse, zda je 15,69 % propadlých hlasů v posledních volbách slučitelných se zásadou rovnosti hlasu a zda je pak parlament demokratickým zrcadlem společnosti. Z těchto důvodů kritizoval současnou 5% výši uzavírací klauzule i bývalý předseda spolkového Ústavního soudu Hans-Jürgen Papier.⁴ Přesto však má německý volební systém, kde je poměrnost ústavně zaručena jen mlčky, podstatně lepší

³GREGOR, Kamil. *Vede většinový systém ke stabilním vládám? Analýza 965 vlád světa*. Blog.aktualne.cz, listopad 2013 [cit. 2014-02-05]. Dostupné z <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/kamil-gregor.php?itemid=21969>.

⁴Die Zeit. *Ströbele fordert Dreiprozenthürde*. Publikováno 28. 9. 2013. [cit. 2014-02-06] Dostupné z <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-09/wahlrecht-fuenfprozenthuerde-papier>

předpoklady pro zastoupení menšin. Tyto předpoklady pro zastoupení menšinových názorů v Poslanecké sněmovně však v České republice splněny nejsou a tedy nelze argumentovat prostým odkazem na ústavní přijatelnost úpravy v SRN (ostatně i spolkový ústavní soud úpravu volebního práva v Německu několikrát rušil kvůli protiústavnosti). V našem poměrném volebním systému tak dochází k paradoxní situaci, že pro menšinový názor je mnohem náročnější získat zastoupení v poměrném systému než v systému většinovém, což je v rozporu s původním smyslem dvou různých volebních systémů podle čl. 18 Ústavy. Tak například Česká pirátská strana, která by v poměrném volebním systému, nebýt vyřazování, měla přibližně 5 poslanců, má zastoupení v Senátu (Mgr. Libor Michálek, MPA), ale v Poslanecké sněmovně už nikoliv.

21. V současnosti uzavírací klauzule deklarovanou integrační funkcí fakticky neplní. Máme nestabilní vlády, ale příčiny nestabilit jsou úplně jiné, než nedostatečná integrační funkce volebního systému. Např. příčinou pádu poslední vlády byla odpovědnost vlády za kontratsignaci amnestie pachatelů zvláště závažných hospodářských zločinů, jakož i obecně známá skutečnost, že milénka předsedy vlády dostávala abnormální odměny a úkolovala vojenské zpravodajství, aby sledovalo manželku předsedy vlády. V jiných případech byla příčinou pádu vlády skutečnost, že z části poslanců se stali přeběhlíci nebo se strana rozštěpila. Lze naopak argumentovat tím, že širší koalice vede k více konsensuálnímu způsobu vládnutí, a tedy i stabilnějším vládám.
22. Naproti tomu podstatné negativní efekty uzavírací klauzule zůstávají. Podle všeho je jediným skutečným efektem uzavírací klauzule vyřazení názorů menšin ze zastoupení v Poslanecké sněmovně. To je v rozporu s čl. 6 Ústavy, neboť ani většina v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu nemá právo zavést neefektivní opatření, jehož jediným efektem je vykazání zástupců menšin z rozhodovacího procesu, když ústava poskytuje menšinám výslovnou ochranu.

III.b) Antiteze

23. Nejvyšší správní soud nepovažoval výše uvedené závěry za dostatečné zdůvodnění protiústavnosti současného nastavení uzavírací klauzule. Vycházel přitom zejména z více či méně přílehlavých stanovisek Ústavního soudu, vyjádřených v jeho předchozích rozhodnutích. Stěžovatelka ovšem nepovažuje způsob, kterým Nejvyšší správní soud zpracoval tyto v podstatě útržky do textu, za přesvědčivé potvrzení ústavnosti omezení volební soutěže. Stěžovatelka se nezdráhá přitom konstatovat, že Česká republika prošla za víc než 24 let od změny režimu podstatným vývojem, integrovala se do západních politických, ekonomických a vojenských struktur a v tomto ohledu se stabilizovala. Závěry vycházející z hrozby nestability tedy vyžadují přehodnocení.
24. Nejvyšší správní soud se předně odvolává na Ústavní soud ohledně nemožnosti přesného poměrného vyjádření mandátu (bod 16 napadeného rozhodnutí). Ústavní soud dříve zdůraznil, že omezení rovnosti při rozdělování mandátů „vyplývá z praktické nemožnosti přesnou proporcí adekvátně vyjádřit např. proto, že technika volební reprezentace neumožňuje „adekvátní“ štěpení mandátů.“ Ze skutečnosti, že počet voličů je podstatně větší než počet volených zástupců nutně vyplývá, že proporcionalita nemusí být vždy přesná a že může docházet k drobným odchylkám, které ovšem nebudou po přepočtení na mandát

vyšší než polovina mandátu. Z hlediska zastoupení politických stran nepochybně existuje takové rozdělení mandátů, které bude od ideálního rozdělení mandátů nejméně odchýleno. Proti takovým odchylkám však stěžovatelka nikdy nic nenamítala a odchylky, které stěžovatelka napadá v tomto řízení, rozhodně pod tento typ nespadají. V tomto řízení jde o odchylky signifikantně větší než odchylky způsobené nemožností rozdělit mandát jednoho poslance, s nimiž nadto uzavírací klauzule nijak nesouvisí. V tomto ohledu je tedy odkaz na rozhodnutí Ústavního soudu nepřipadný a s řešeným problémem nijak nesouvisí.

25. Legitimní důvod omezení soutěže politických stran prostřednictvím uzavírací klauzule spatřuje Nejvyšší správní soud v jakési ochraně před „přemnožením“ politických stran (bod 17 napadeného rozhodnutí). Nelze pominout, že takový přístup k existující politické straně, jakož i občanům v ní sdruženým, je urážlivý, ale zároveň je i v rozporu se zásadami liberální demokracie. Liberální demokracie ochraňuje mnohost subjektů, které mezi sebou volně soutěží o přízeň občanů. Neexistuje žádný legitimní zájem na tom, aby spotřebitelé mohli nakupovat pouze u omezeného počtu obchodníků. Neexistuje žádný legitimní zájem na omezení počtu spolků nebo církví, když takové omezení je samoučelné. Stejně tak mimo integrační funkci danou požadavkem na složení vlády České republiky (o němž lze ovšem pochybovat, viz bod 18 této stížnosti) neexistuje žádný *legitimní* a ústavněprávně opodstatněný zájem na pouhém omezení počtu politických stran. Podle Nejvyššího správního soudu 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 roztříštění hlasů mezi velký počet politických stran, k bezbřehému „přemnožení“ politických stran a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému. Zatímco vhodné podmínky pro sestavení vlády jsou legitimním cílem předvídaným ústavou (čímž ovšem ještě není bez dalšího legitimizováno omezení soutěže), samotné kritérium počtu stran v Poslanecké sněmovně legitimním kritériem není. Počet politických stran nemá sám o sobě vliv na to, zda většina členů zákonodárského sboru určitý zákon podpoří či nikoliv, tedy činnost zákonodárského sboru při přijímání předpisů nijak ohrožena není.
26. Nejvyšší správní soud v bodě 18 napadeného rozhodnutí používá jako argument historický odkaz na Výmarskou republiku a čtvrtou francouzskou republiku. Považujeme za přesvědčivější příklady existující praxe a uskutečnitelnosti než historické exkurze, které často poněkud zjednodušujícím způsobem spojují hospodářské, politické a společenské krize se zvoleným volebním systémem. Jak Výmarská, tak čtvrtá francouzská republika trpěly mnohými hospodářskými a politickými problémy a svalovat vývoj v nich na „přílišnou diverzifikaci ve skladbě sněmovny“ je dle našeho názoru nesprávné. Výmarská republika trpěla následky první světové války a během své krátké existence prodělala dvě hospodářské krize, jejichž následkem byla mj. i hyperinflace a rozvrácení tržního hospodářství. Nejen to vedlo k postupnému vzestupu popularity nacistů, kteří se později chopili moci. Důvodem nestability ve čtvrté francouzské republice zase byla neochota politických stran přijímat kompromisy a spolupracovat spolu za účelem vytvoření vlády, stejně jako ústavní zakotvení vztahů mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, které systému nedodávaly potřebnou vyváženost. Výraznou roli přispívající k nestabilitě hrála také válka

v Alžírsku. Chybnost tvrzení, že za neakceschopnost vlád ve čtvrté francouzské republice může přílišná diverzifikace ve skladbě sněmovny, je zřejmá už jen z prvního pohledu na výsledky parlamentních voleb z tohoto období. V roce 1946 se do parlamentu dostalo pět stran s podporou větší než 11 % (dohromady 96 %) a v roce 1951 šest stran s podporou větší než 10 % (dohromady 100 %). V roce 1956 se do parlamentu dostaly jen dvě strany s podporou menší než 10 % (3,85 % a 2,69 %). Čtvrtou francouzskou republiku tedy nelze uvádět jako důvod pro nutnost zavedení volební klauzule – volební klauzule by na složení tehdejších sněmoven měla pramalý vliv.

27. Ostatně ani odkaz na poměrný volební systém Československé republiky plně nepotvrzuje antitezi Nejvyššího správního soudu, že mnohost politických stran se může stát nástrojem politické destabilizace a prvkem destrukce ústavního státu. Je obecně známo, že mnohost politických stran a nutnost široké koaliční spolupráce vedla k vytvoření neformálních skupin (např. známá „pětka“), které vyjednávaly kompromisní a obecně přijatelné návrhy zákonů. Právě široké zastoupení názorů vedlo (společně s omezenými zasedáními zákonodárných sborů) k tomu, že Národní shromáždění schvalovalo pouze zákony, na nichž byla široká shoda. Šlo tedy o jistý přirozený obranný mechanismus proti legislativní hypertrofii, která je tak typická pro parlamentní činnost posledních dvaceti let, a která učinila právo pro občany prakticky nesrozumitelným (bez použití drahých komerčních systémů, které jsou občanům nedostupné, jak ostatně uvedl i Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06) a ohrožuje legitimitu demokratického právního státu. Nicméně právě díky mimořádně otevřenému systému Československá republika přetrvala. V Poslanecké sněmovně Národního shromáždění Československé republiky bylo pravidelně cca 11 až 16 politických stran, z toho cca 6 politických stran bylo německých. Přesto bylo možné sestavit akceschopné vlády, byť některé z nich neměly dlouhé trvání. To ovšem nebylo zapříčiněno volebním systémem. Například druhá Tusarova vláda v roce 1921 ukončila svůj úřad z důvodu krize uvnitř vládní sociálně demokratické strany, od níž se oddělilo komunistické křídlo. Následovaly vlády úřednické a menšinové. Z dalších voleb v roce 1926 vzešla tzv. panská koalice, která byla poměrně stabilní, nicméně se na ní nepříznivě projevovalo špatné zdraví předsedy vlády Antonína Švehly; ani zde tedy nebyl dominantním faktorem volební systém. Panská koalice skončila až odchodem Hlinkovy lidové strany, která nebyla spokojena s řešením slovenské autonomie. Z voleb v roce 1929 vzešla tzv. široká koalice, která pokračovala i přes volby v roce 1935. Cílem široké koalice všech politických stran bylo čelit rozkladným tendencím nejsilnější politické strany, sude-toněmeckých Henleinovců. Tedy i v tomto případě se ukazuje, že problémy nezpůsobil vysoký počet politických stran, nýbrž pouze skutečnost, že politické strany separatistů získaly velký počet hlasů. Ani v jednom z uvedených příkladů v Československé republice by volební klauzule neposkytla relevantní ochranu demokratickému právnímu státu, nýbrž pouze omezila účast velké skupiny občanů na volbách. Naopak ve srovnání s Výmarskou republikou, kde byl obdobný počet politických stran jako v Československé republice, se jasně ukazuje, že problémy státu měly zcela jiné příčiny než počet politických stran zastoupených v zákonodárném sboru.
28. Nejvyšší správní soud svou argumentaci završuje tvrzením, že produktem uzavírací klauzule není zásadním způsobem omezována pestrost stranictví v Poslanecké sněmovně (bod 22 napadeného rozhodnutí). Takové tvrzení zásadně nemá oporu v dějinách české

státnosti. Jak bylo uvedeno, za První republiky bylo v Poslanecké sněmovně na 11 až 16 politických stran. Po aplikaci tzv. integračních prvků (a zejména jejich účinku mechanického i psychologického) je v současné České republice 4 až 7 politických subjektů, tedy dokonce ani ne jedna polovina. (Umělé potlačování mnohosti politických stran je pak jedním z možných vysvětlení pro další fragmentaci politických stran, tzv. přeběhlíky, vnitřní štěpení a politické frakce v jedné straně.) Znění ústavního článku o zásadách poměrného volebního systému při volbách do poslanecké sněmovny je v československé i české ústavě shodné. Stěžovatelka tedy nemůže souhlasit s antitezí Nejvyššího správního soudu, neboť více než dvojnásobné omezení počtu politických stran je v každém případě třeba považovat za podstatné omezení poměrného zastoupení a soutěže politických sil v souvislosti se zákonodárným sborem.

29. Nejvyšší správní soud v bodě 23 napadeného rozhodnutí uvádí, že nezastoupenost významné části voličů nutně neznamená nedemokratičnost, protože i většinové systémy jsou shledávány jako demokratické, přičemž je v nich nezastoupena mnohem větší část voličů. Stěžovatelka zde vyjadřuje určité pochyby ohledně otázky, zda je označení volebního systému jako FPTP za většinový vhodným, když takový systém je naopak postaven na skutečnosti, že zákony v Parlamentu schvalují zástupci zvolení *menšinou* voličů. Při vědomí této výhrady se však i v tomto podání přidržíme zavedeného označení „většinový systém“. Argument, že každý poměrný systém je demokratický, protože je demokratický i systém většinový, není správným pochopením výhrad stěžovatelky. Stěžovatelka tvrdí, že dnešní nastavení uzavírací klauzule jako mechanismu vyřazujícího podstatnou, dokonce převažující část politických stran z účasti na zákonodárné moci, porušuje ústavní příkaz poměrného systému, a tedy v důsledku toho bylo bezprostředně porušeno i pasivní volební právo kandidátů stěžovatelky a aktivní volební právo občanů. Stěžovatelka tedy neargumentuje jakousi vágní představou demokratičnosti, která je celosvětově definována tak, aby jí vyhovělo co nejvíce zemí od Evropských monarchií po v podstatě totalitní středoafričské republiky, nýbrž pouze a jen Ústavou České republiky a z ní vyplývajícím ústavním pořádkem. Ty stanoví mnohem přísnější požadavky na kvalitu volebního systému. V kontextu ústavního pořádku České republiky je určující, že politické síly mají být zastoupeny poměrně v Poslanecké sněmovně, bez jejíhož souhlasu nemůže být žádný zákon přijat. Argumentace zeměmi, které v ústavě poměrný systém nemají, je irelevantní (srovnej bod 16). Většinově volený Senát bez souhlasu většiny nemůže dosáhnout přijetí zákona, a tedy není demokratickou vadou, pokud je co do svého složení vytvářen odchylně, většinovým volebním systémem.

III.c) Syntéza

30. Na základě výše uvedeného lze shrnout, že Nejvyšší správní soud se sice vypořádal s některými aspekty podaného návrhu, nicméně nezhodnotil všechny namítané výhrady v jejich souhrnu a společném účinku. Skutečností je, že aditivní uzavírací klauzule bez úlev pro zastoupení menšin nebo volení některých přímých zástupců (viz dále popis německé a polské úpravy v bodě 39), bez zmírňujících mechanismů (jako jsou např. tzv. náhradní hlasy pro druhou politickou stranu, viz bod 7, resp. možnost zvolení díky 3 přímo zvoleným zástupcům) a s praktickým vyloučením koalic, čímž je popřeno sdružovací právo (viz 13), je raritou mezi demokratickými zeměmi, které mají v ústavě zakotveno poměrné

zastoupení na úrovni celého státu. V tomto ohledu mají všechny odkazy na posuzování uzavírací klauzule např. ve Spolkové republice Německo jen omezenou platnost, když v Německu jsou zavedeny základní mechanismy pro zastoupení menšin (viz bod 20).

31. Rovněž lze shrnout, že modifikující přepočty zkreslující poměrné zastoupení za účelem plnění integrační funkce sice sleduje legitimní cíl vytvoření stabilního prostředí pro jednodušší sestavení vlády, nicméně souvislost mezi počtem politických stran a stabilitou je pochybná (viz bod 18) a účinek volební klauzule při dosažení stability je zcela zastíněn jinými faktory, což platí nejen u historických příkladů (viz body 26 a 27), ale i v současné České republice (viz bod 21). Současný volební přepočet tedy není způsobilý podstatně přispět ke stabilitě vlády, naproti tomu významně zasahuje do ústavou předvídaného poměrného zastoupení (body 9, 10 a 28) a rozhodování většiny (bod 14), aniž by přitom jakkoliv dbal ochrany menšin (viz bod 22). Přepočet také významně narušuje základní zásadu poměrného zastoupení, že každý hlas by měl mít zásadně stejný význam: Hlasy voličů vyřazených stran nemají význam žádný a (jak bude rozvedeno v následující části o současném nastavení volebních krajů) hlasy voličů malých stran mají význam i více než dvakrát menší, než hlasy pro velké strany, což podstatně narušuje princip rovnosti mezi občany i princip rovnosti šancí (srovnej shodně rozhodnutí Ústavního soudu v Hamburku ze dne 15. ledna 2013, Az. HVerfG 2/11).
32. Přepočet tak zasahuje do ústavně zaručeného práva občanů volit si své zástupce (v ústavou předvídaném poměrném volebním systému) a kandidovat za rovných podmínek ve svobodných volbách (viz body 5, 8). Přínos dosažený úpravou přepočtu směrem od poměrného zastoupení při současném nastavení uzavírací klauzule zcela zjevně nepřevažuje nad negativními důsledky. Z hlediska porušení ústavní zásady poměrování zájmů považujeme proto současné nastavení uzavírací klauzule za diskriminační a protiústavní. Nelze přehlédnout, že v poslední době je ve středoevropském prostoru nastavení uzavírací klauzule často podrobena kritice i soudnímu přezkumu, když negativní důsledky uzavírací klauzule jsou všeobecně známy a uznávány (např. zrušení 5% uzavírací klauzule v SRN pro volby do Evropského parlamentu v roce 2011, současné projednávání 3% uzavírací klauzule pro volby do Evropského parlamentu, výše citované zrušení 3% uzavírací klauzule ve spolkové zemi Hamburk).

IV. Protiústavnost současného nastavení volebních krajů

IV.a) Teze

33. Současné rozdělení území České republiky do volebních krajů (ve spojení s příslušnou matematickou metodou přepočtu hlasů na mandáty) při volbách do Poslanecké sněmovny je podle našeho názoru rovněž protiústavní. Při pouhém zrušení uzavírací klauzule by se přepočet ve volebních krajích projevil ještě výrazněji než nyní. Jestliže bychom při dodržení zásady poměrného zastoupení získali 5 poslaneckých křesel, v případě pouhého zrušení uzavírací klauzule bychom získali jen 1 poslanecký mandát. Je tak zřejmé,⁵ že

⁵GREGOR, Kamil. „Masakr“ malých stran i ústavní většina ČSSD a ANO – výsledky voleb s různými volebními systémy. Blog.aktualne.cz, říjen 2013 [cit. 2014-02-05]. Viz porovnání třetího a pátého sloupce tabulky. Dostupné

současné rozdělování mandátů primárně po volebních krajích působí ve prospěch velkých stran, stejně jako uzavírací klauzule. Je to z toho důvodu, že nehomogenní velikostí krajů se vytváří nové přirozené volební prahy, které někde dosahují hodnoty pod 5 % (např. Praha), ale jinde až 15 % (Karlovarský kraj). Pro protiústavnost současného nastavení volebních krajů lze tedy v obecné rovině použít *a fortiori* stejné argumenty, jako jsme použili v předchozí části stížnosti pro protiústavnost současného nastavení uzavírací klauzule.

34. Ústava požaduje, aby byl politický systém založen na svobodné soutěži politických stran. Z toho vyplývá, že volby mají primárně zohledňovat demokratické rozdělení politických sil v jediném státě před hlediskem teritoriálním. To neznamena, že teritoriální hledisko nelze zohlednit – nicméně zkreslení, ke kterému tímto zohledněním dochází, musí být nějakým způsobem kompenzováno, jako se to děje ve většině ostatních zemí⁶:

Obecnou vlastností všech volebních dělitelů je skutečnost, že rozdělí veškeré mandáty, které jsou k dispozici. To je na jedné straně výhoda, protože není třeba používat žádnou dodatečnou metodu pro rozdělení zbytkových mandátů. Pokud se však dělitel používá v oddělených volebních obvodech, může vést k výrazné disproporci na úkor menších stran. Ve většině zemí se proto aplikuje buď až ve druhém skrutiniu, kde slouží k rozdělení zbytkových či dokonce kompenzačních mandátů (Belgie, Estonsko, Maďarsko, Německo, Rakousko, Rumunsko, Slovinsko), nebo v kombinaci s jediným celostátním volebním obvodem (Bulharsko, Nizozemí). Bez jakéhokoli vyrovnání na celostátní úrovni je v oddělených volebních obvodech v rámci členských zemí EU vedle České republiky používají čtyři další státy.

35. Jsme tedy jedna z několika mála zemí, jejíž volební systém bez dalšího upřednostňuje teritoriální hledisko. Současné nastavení je proto očividně účelové, jelikož pod záminkou zohlednění územního členění České republiky zvýhodňuje větší strany oproti menším, přičemž se tomu lze bez velkých obtíží vyhnout. Ostatně Ústavní soud již v roce 2001 deklaroval, že „je (...) zcela evidentní, že čl. 18 Ústavy má na mysli právě globální efekt modelů poměrného zastoupení, totiž volbu Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení jako celku,“ a ztotožnil se s usnesením bavorského Ústavního soudu, který sice (stejně jako my) nevidí v rozdělení volebního území na volební kraje problém, ale zároveň se podle něho toto rozdělení „musí orientovat na vyšší princip co možná nejidentičtější hodnoty úspěchu každého volebního hlasu s cílem přivodit složení zemského sněmu podle proporcionálního rozdělení míst v celé zemi“.⁷
36. Ústavní soud v 88/1997 Sb. zmiňuje, že „zvýšování hranice omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. desetiprocentní klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci“. Přitom ale v několika volebních krajích hranice pro získání mandátu přesahuje uvedených 10 %. Dochází tak k tomu, že hlas voliče v jednom kraji má jinou váhu než hlas voliče v jiném

z <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/kamil-gregor.php?itemid=21467>.

⁶ ANTOS, Marek. Jak poměrný musí být volební systém do Poslanecké sněmovny, aby obstál u Ústavního soudu? *Jurisprudence*. 2010, roč. 15, č. 6.

⁷ Nález ÚS ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, vyhlášený pod č. 64/2001 Sb.

kraji. Bez existence nějaké kompenzace tohoto nepoměru dochází k naprosto neodůvodněnému porušování rovnosti volebního práva, které není vyváženo žádným legitimním cílem. Ústavní soud ve své judikatuře mnohokrát konstatoval, že prostor uvážení zákonodárce není libovolný, ale že musí sledovat kritéria vhodnosti, potřeby a přiměřenosti. V uvedeném případě omezení volebního práva voličů menších stran v poměrném systému přirozeným prahem v daném kraji nesleduje žádný legitimní cíl a je zvoleno vzhledem k voličům v jednotlivých volebních krajích v podstatě libovolně, což je v rozporu se zásadou zákazu libovůle. Současné rozdělení mandátů mezi volební obvody vnímáme jako pozůstatek snah o vyřazení neparlamentních stran z politické konkurence.

IV.b) Antiteze

37. Nyní stěžovatelka považuje za potřebné vyjádřit se k důvodům, pro které Nejvyšší správní soud ve věci současného nastavení volebních krajů odmítl předložit věc k posouzení Ústavnímu soudu. Předně není pravda, jak píše Nejvyšší správní soud (bod 33 napadeného rozhodnutí), že principiálně nesouhlasíme s jakoukoliv variantou rozdělení volebního území do volebních obvodů. Chápeme, že teritoriální hledisko může i ve volbách do celostátního orgánu hrát určitou roli, nicméně nesmí být upřednostňováno před zásadou jednotného státu, která je určena ústavou. Shodný názor má také nauka⁸:

Přednost teritoriální reprezentace je nejen akceptovatelná, ale přímo žádoucí ve federálních státech, kde je třeba zajistit rovné (či kvazirovné) zastoupení subjektů federace. Bylo by možné uvést řadu zahraničních příkladů, kdy se ústavní či zákonná úprava snaží dosáhnout tohoto cíle; do této kategorie spadá i právní úprava voleb do někdejšího československého Federálního shromáždění. Česká republika je však podle své Ústavy jednotný stát (čl. 1) s politickým systémem založeným na volné soutěži politických stran (čl. 5) a poslanci v souladu se svým slibem vykonávají svůj mandát „v zájmu všeho lidu“ (čl. 23 odst. 3). Nezastupují proto jen voliče ze svého volebního kraje, nýbrž všechny lid České republiky. Vztah, který má poslanec k voličům ze svého volebního kraje, má v českém prostředí dlouholetou tradici a v tomto směru je možné ho hodnotit pozitivně. Prvořadým kritériem pro rozdělování mandátů v Poslanecké sněmovně však musí být stranické hledisko. V unitárním státě, jako je Česká republika, proto teritoriální reprezentace nemůže mít přednost před reprezentací stranickou.

38. V bodě 34 napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud argumentoval tím, že poslanec je spojen s volebním krajem, v rámci něhož kandidoval, protože v něm má zákonný nárok na kancelář. Za prvé jde tato argumentace mimo ústavní rovinu a za druhé nenapadáme samotné rozdělení České republiky na volební kraje, ale jeho upřednostňování před stranickým hlediskem při obsazování Poslanecké sněmovny, resp. konkrétní rozdělení volebních krajů, které vzhledem ke zvolené matematické metodě a absenci kompenzačních mechanismů způsobuje nepoměr získaných hlasů k získaným mandátům.
39. Kromě zásady jednotného státu je způsobem přepočtu hlasů na mandáty též porušena

⁸ANTOŠ, Marek. *Tamtéž*.

zásada poměrného zastoupení, která vychází z čl. 18 odst. 1 Ústavy, protože ta se má vzhledem k jednotnosti státu vztahovat k celé Poslanecké sněmovně, ne k jednotlivým krajům (viz citovaný nálezn Ústavního soudu). Nejvyšší správní soud (bod 37 napadeného rozhodnutí) závěry komparativní metody výkladu Ústavy České republiky odmítá s tím, že například Španělsko, Polsko, Portugalsko, Řecko či Jihoafrická republika jsou při volbách rozděleny na několik nesterjné velkých volebních obvodů. Tato argumentace je relevantní pouze částečně.

- Ve španělské ústavě není uvedena zásada poměrného systému tak jako v České republice, neboť tato zásada zní výslovně na „poměrné zastoupení v každé provincii“ (čl. 68 odst. 3 španělské ústavy). Argumentace Španělskem je tedy pro komparativní výklad zcela irelevantní, neboť Španělská Ústava zakládá proporcionalitu vzhledem k provinciím, nikoliv vzhledem k celému obyvatelstvu.
 - Odkaz na Polsko je také problematický, protože polský volební zákon sice rovněž upravuje 5% uzavírací klauzuli, nicméně poskytuje menším stranám možnost zapojit se do volební soutěže pomocí koalic s relativně menší uzavírací klauzulí. Namísto aditivní 10% klauzule, která se používá pro koalice dvou stran ve volbách do Parlamentu České republiky, platí v Polsku pro koalice klauzule 8%. Rozdíl je ještě výraznější pro vícečlenné koalice. Polský volební zákon dále výslovně chrání menšiny, kterým umožňuje zastoupení bez ohledu na uzavírací klauzuli, byť se uvedené týká pouze menšin etnických.
 - O německém volebním systému již byla řeč v bodě 20. V Německu existuje celá řada kompenzačních mechanismů zmírňujících účinek voleb ve volebních krajích (zejména první a druhé hlasy a tzv. dorovnávání mandátů do poměrného zastoupení), což vychází z výkladu zásady rovnosti v základním zákoně. Podle spolkového ústavního soudu rovnost znamená nejen poměrný systém s rovnou číselnou hodnotou, ale také zásadně s rovnou výslednou hodnotou hlasu (rozhodnutí ze dne 24. 11. 1988, 2 BvC 4/88). Spolkový ústavní soud rovněž tamtéž zdůraznil požadavek, že tamější personalisovaný systém pro zachování rovnosti hlasů vyžadoval přibližně stejnou velikost volebních obvodů. Protože v současném volebním systému je počet mandátů získaných ve volebních krajích na základě prvního hlasu následně kompenzačním mechanismem dorovnán podle druhého hlasu, žádný rozpor se zásadou poměrného zastoupení v Německu rozdělením na volební kraje nevzniká.
40. Pro srovnání je vhodné dále uvést rozhodnutí bavorského Ústavního soudu (rozhodnutí ze dne 24. 4. 1992 čj. Vf 5-V-92, citováno dle nálezu Ústavního soudu České republiky ze dne 24. ledna 2001, publikovaného pod č. 64/2001 Sb.), který se zabýval rozdělením poslaneckých křesel ve volebním obvodu. Ustanovení o rozdělení se ale musí orientovat na vyšší princip co možná nejidentičtější hodnoty úspěchu každého volebního hlasu s cílem přivodit složení Zemského sněmu podle proporcionalního rozdělení míst v celé zemi. Jestliže jsou k dispozici pro rozdělení křesel v rámci volebního obvodu různé přepočítávací metody, musí se zákonodárce rozhodnout pro metodu, která se tomuto cíli co nejvíce přibližuje. Oddělená aplikace d'Hondtovy metody nejvyššího počtu při rozdělování povinného podílu křesel může vést v jednotlivých volebních obvodech k znevýhodnění malých stran po celé zemi a k výsledku, jenž není slučitelný se základním právem volební

rovnosti. Rozdělení poslaneckých mandátů musí zrcadlit co možná nejpřesněji poměr sil stran zastoupených v Zemském sněmu podle počtu pro ně odevzdaných hlasů v celé zemi, přičemž u žádné strany by proto neměla vyplynout odchylka větší než 1 křeslo. Těmto kritériím současné nastavení volebních krajů zjevně nevyhovuje, když stěžovatelka by i po zrušení uzavírací klauzule se svými 2,66 % obdržela v celé České republice jen jeden až dva mandáty.

41. V bodě 38 napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvádí, že kraje jsou založeny na legitimní ústavní bázi vzniklé samosprávným členěním unitárního státu. Toto tvrzení je bez jakýchkoliv pochybností správné, nicméně uvedený argument je v diskusi o vymezení volebních obvodů za irelevantní. Nenapadáme totiž samosprávné členění vyšších územních samosprávných celků upravené ústavním zákonem, nýbrž skutečnost, že toto členění bylo použito pro jiný účel, k němuž je zjevně nevhodné. Takovýto krok by mohl být ospravedlnitelný, kdyby jeho nevhodnost byla kompenzována jiným mechanismem, jako je tomu např. v SRN (tím spíše pokud je SRN federativní systém a odlišnosti mezi státy by v něm mohly být zdůrazněny více, než je tomu v unitárním státě), což se nestalo.

IV.c) Syntéza

42. Nejvyšší správní soud v napadeném rozhodnutí uznává, že má pochybnosti o vhodnosti rozdělení krajů ve volbách do Poslanecké sněmovny zejména z hlediska principu rovnosti volebního práva. Stěžovatelka je toho názoru, že současné nastavení volebního systému je nejenom nevhodné, nýbrž vzhledem k podstatnému zvýšení volebního prahu v některých volebních krajích až na úroveň 15 % – což se výrazně odchyluje jak od standardu českého (bod 36), tak mezinárodního (bod 20) – za protiústavní porušení poměrného zastoupení, které je výrazem rovnosti volebního práva občanů. Ústavní soud se sice k uzavírací klauzuli a přepočtu hlasů na mandáty v rámci volebních krajů již dříve vyjádřil, nicméně máme za to, že mnohé jeho argumenty vyžadují přehodnocení.
43. V souladu s názorem Spolkového ústavního soudu (viz bod 20) máme za to, že ústavní konformita se v čase vyvíjí a že určité vytěsňování politických stran, které snad mohlo být v dobách opoziční smlouvy ještě přijatelné, je nyní nutné přehodnotit. Slučitelnost ustanovení zákona vyřazující určitou skupinu z volební soutěže se zásadou rovnosti hlasu každého člověka nemůže být jednou provždy abstraktně rozsoudena. Zejména se zvyšuje počet politických stran, které se pohybují kolem současné 5% hranice, takže volby v jejich případě jsou spíše loterií než odrazem názorového složení společnosti. Tyto malé strany by i po zrušení uzavírací klauzule byly v Poslanecké sněmovně kvůli nerovnoměrné velikosti krajů zastoupeny podstatně méně, než by odpovídalo jejich početní podpoře, a to právě ve prospěch velkých stran. Nadto příslušné usnesení Ústavního soudu z roku 2009 týkající se volebních krajů se ve svých východiscích značně odchyluje od nálezu z roku 2001, což naznačuje, že Ústavní soud je schopen přehodnotit svá předchozí rozhodnutí, a bylo by na místě, aby tak učinil i nyní.

V. Návrh na zrušení části zákona

44. Podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může být spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem. Přesně to ostatně stěžovatelka výše tvrdí.
45. K zásahu do základních práv stěžovatelky došlo postupem, který je v naprostém souladu s volebním zákonem, který je však zároveň sám protiústavním. Z toho důvodu připojuje návrh na zrušení části volebního zákona ve výše uvedených ustanoveních. V praxi má požadavek stěžovatelky vytvořit tlak na zákonodárce, aby pro příští volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu změnil a upravil proceduru přepočtu hlasů na mandáty.
46. Nejvyšší správní soud sice vyjádřil vnitřní pochyby o ústavnosti, ale nedospěl k jednoznačnému závěru, spočívajícímu na plném vnitřním přesvědčení. Patrně to vyplývá z toho, že volby jsou pro většinu lidí – včetně předních právníků – záležitostí poněkud abstraktní, kterou soud posuzuje pouze teoreticky. Neuvědomuje si na vlastní kůži zásadní dopad omezení volební soutěže a nespravedlnost, kterou politicky aktivní občané pocítují, když jsou jejich hlasy fakticky započítané ve prospěch jejich politických konkurentů.
47. Navrhujeme zrušit § 49 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVP“), který zní: „Při dalším zjišťování volebních výsledků a přidělování mandátů se již k těmto politickým stranám, politickým hnutím a koalicím a hlasům pro ně odevzdaným nepřihlíží.“ Tento odstavec aplikuje uzavírací klauzuli. Eventuálně navrhujeme zrušení § 49 odst. 1 písm. b), c) a d) ZVP, které zavádějí aditivní volební klauzuli.
48. Dále navrhujeme zrušit druhou větu § 26 ZVP, která zní: „Volebními kraji jsou vyšší územní samosprávné celky vymezené zvláštním právním předpisem,“ jakož i navazující přílohu č. 2 volebního zákona. Vzhledem k tomu, že jsou vyšší územní samosprávné celky nestejnorodé, je tato věta ve spojení s první větou paragrafu v rozporu s čl. 18 odst. 1 Ústavy, který určuje, že volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásady poměrného zastoupení, přičemž toto poměrné zastoupení by mělo platit pro celou Českou republiku jakožto jednotný stát (článek 1 odst. 1 Ústavy).
49. Na zrušení nenavrhujeme § 26 větu první ZVP, podle které se volby „konají podle zásady poměrného zastoupení ve volebních krajích na území České republiky.“ Toto ustanovení totiž není samo o sobě protiústavní, protože volební kraje lze vymezit tak, aby byly co do počtu obyvatel stejnorodé, a nezpůsobovaly tak disproporci poměrného zastoupení. Stejně tak nenavrhujeme zrušení § 48 a násl., neboť samotné rozdělení volebního území do volebních krajů nepovažujeme za protiústavní. Protiústavním se stává pouze tehdy, pokud je spojeno s takovým vymezením volebních krajů, které narušuje poměrný volební systém. Rovněž samotnou d'Hondtovu matematickou metodu považujeme za ústavně konformní. Její protiústavní působení je založeno až v okamžiku, kdy jsou zvoleny pro ni zjevně nevhodné malé volební obvody, které modifikují poměrný volební systém na systém smíšený, což je ústavně nepřijatelné.

50. Volební zákonodárství vyžaduje vyšší míru ochrany ústavním soudem, neboť velké strany si chtějí pravidelně přisoudit vyšší podíl mandátů, než jim podle ústavně garantovaného poměrného volebního systému přísluší. V Německu proto pravidelně Spolkový ústavní soud ruší části změn volebního zákona jako protiústavní.
51. Vzhledem k zásadnímu rozporu uvedených ustanovení volebního zákona s čl. 5, čl. 6, čl. 9 odst. 1, čl. 16 odst. 1 ve spojení s čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 1, čl. 20 odst. 1, 3, čl. 21 odst. 1, 3, 4, čl. 22 Listiny základních práv a svobod navrhuje následující nálezy:
- Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se ruší ustanovení § 49 odst. 2 (účinek současného nastavení uzavírací klauzule), § 26 věta druhá (územní vymezení současných volebních krajů) a příloha č. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů.**
52. Eventuálně navrhuje zrušení § 49 odst. 1 písm. b), c) a d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů (aditivní volební klauzule).

VI. Zásah do základních práv a svobod

53. S ohledem na výše uvedené pokřivení spatřujeme ve způsobu rozdělování mandátů ve volbách, kterých se napadené rozhodnutí týkalo, individuální protiústavní akt, kterým bylo zasaženo do našich následujících základních práv:
- (a) čl. 1 Listiny základních práv a svobod, který vyjadřuje princip rovnosti, speciálně ve spojení s čl. 22 Listiny a čl. 5 Ústavy, které zaručuje volnou soutěž politických stran,
 - (b) čl. 6 Ústavy, který zaručuje menšinám, že rozhodování většiny dbá i jejich zájmů, přičemž ochrana se nepochybně vztahuje i na menšiny názorové či politické,
 - (c) čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý občan právo přímo se podílet na správě veřejných věcí, přičemž volební právo je všeobecné a rovné (čl. 21 odst. 3 Listiny) za podmínek poměrného volebního systému (čl. 18 odst. 1 Ústavy), jakož i čl. 21 odst. 4 Listiny, který zaručuje základní právo na přístup k veřejným funkcím (pasivní volební právo), přičemž občané své aktivní i pasivní volební právo vykonávají právě prostřednictvím politických stran jako je stěžovatelka,
 - (d) čl. 20 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mají občané právo svobodně se sdružovat, přičemž toto právo může být omezeno jen tehdy, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých, aniž by taková podmínka byla splněna,
 - (e) čl. 36 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na spravedlivý proces, přičemž Nejvyšší správní soud neposkytl v předepsaném řízení potřebnou ochranu subjektivním hmotným právům stěžovatelky.

VII. Návrh rozhodnutí Ústavního soudu

54. Vzhledem k výše uvedenému navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl takto:

- I. Vydáním napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud porušil základní práva stěžovatelky (viz kap. VI.).**
- II. Proto se napadené rozhodnutí ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu.**
- III. Žádný z účastníků řízení nemá nárok na náhradu nákladů řízení.**

Česká pirátská strana