

# Stručně k obsahu obsáhlého volebního nálezu, disentanému stanovisku k němu a výňatky z nich<sup>1)</sup>

Ústavní nález Pl. ÚS 44/17 ze dne 2. února 2021 není možné pro jeho zásadní význam na poli legislativy v Legislativní příloze časopisu Správní právo pominout.

Při vědomí, že jeho krácení je ve své podstatě mrzačením komplexního pojednání o věci, si s velkou pokorou dovolím upozornit ve zkratce na závěry, které z ústavního nálezu plynou pro výklad a tvorbu volebních pravidel podle zásad poměrného zastoupení zakotvených v čl. 18 Ústavy, což je s ohledem na probíhající vytváření těchto pravidel na půdě Parlamentu ČR, aktuální.

Na odborná a vědecká pojednání ke zvolenému řešení dojde jistě z per povolaných v době, kdy již bude Parlamentem ČR přijata novela zákona o volbách do Parlamentu, která se po nabytí právní moci shora zmíněného nálezu Ústavního soudu stala nezbytností a na jejíž přípravě se řada odborníků na volební právo přímo podílí.

Ústavní soud pro posouzení napadených ustanovení zákona o volbách do Parlamentu zvolil obdobný postup jako v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 k zákonu o střetu zájmů, kdy nejdříve vymezil obecná východiska pro výklad napadených ustanovení a poté je aplikoval na přezkum jejich ústavnosti:

Systematika nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/17 je následující:

- I. **Předmět řízení a znění návrhem napadených ustanovení** (body 1 až 9)
- II. **Argumentace navrhovatelky** (odůvodnění přípustnosti návrhu, neústavnost rozdělení volebního území ve spojení s použitím tzv. D'Hondtovy volební formule, neústavnost tzv. načítacího kvora pro koalici; body 10 až 22)
- III. **Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení** (body 23 až 29)
- IV. **Replika navrhovatelky** (body 30 až 33)
- V. **Upuštění od ústního jednání a vypořádání návrhu na přednostní projednání** (body 34 až 36)

---

<sup>1)</sup> *Informační text zpracovala, výňatky vybrala a text v nich zvýraznila Petra Gronwaldtová Wagnerová.*

- VI. **Průběh řízení před Ústavním soudem a jeho procesní předpoklady** (body 37 až 41)
- VII. **Přezkum procedury přijetí přezkoumávaných zákonných ustanovení** (body 42 až 49)
- VIII. **Meritorní posouzení návrhu. Obecná východiska** (body 50 až 118)
- a) východiska konkretizace ústavních pravidel, zásad a principů voleb a volebního práva a prostor pro uvážení volebního zákonodárce podle čl. 20 Ústavy a čl. 21 Listiny
  - b) přezkum ústavnosti volebního zákonodárství jako rozhodování zákonodárce „ve vlastní věci“ a význam jeho relativní stability v čase (čl. 5 Ústavy, čl. 21 odst. 2 a čl. 22 Listiny)
  - c) argumentace výsledky voleb a jejich náhodností při přezkumu ústavnosti
  - d) ústavní požadavek provedení voleb do Poslanecké sněmovny „podle zásad poměrného zastoupení“ a respektování čl. 5 Ústavy
  - e) systémový charakter jednotlivých prvků volebního systému a jeho význam pro přezkum ústavnosti napadených ustanovení
- IX. **Meritorní posouzení návrhu. Vypořádání jednotlivých námitek** (body 119 až 196)
- a) určení, že vyšší územní samosprávné celky o různé velikosti budou sloužit jako volební kraje pro volby do Poslanecké sněmovny (§ 26 věta druhá) a jejich další úprava v příloze č. 2 ZVP
  - b) výpočet republikového mandátového čísla (§ 48 odst. 1 ZVP)
  - c) určení počtu poslanců volených ve volebních krajích podle § 48 odst. 2, případně § 51 písm. a) ZVP
  - d) metody přidělování zbylých mandátů. Metoda největšího zbytku, metoda největšího přebytku a metoda losování [§ 48 odst. 3, § 51 písm. b) ZVP]
  - e) stanovení tzv. umělé uzavírací klauzule pro samostatně kandidující politické strany ve výši 5 % [§ 49 odst. 1 písm. a) ZVP] a důsledků při jejím nedosažení (§ 49 odst. 2 ZVP)
  - f) stanovení tzv. umělé adiční uzavírací klauzule ve výši 10 %, 15 % a 20 % hlasů pro politické strany kandidující společně ve dvoučlenných, tříčlenných a čtyř a vícečlenných koalicích [§ 49 odst. 1 písm. b) až d) ZVP]
  - g) stanovení možnosti snížení výše uzavírací klauzule (obou forem) v případě, že se do tzv. skrutinia dostane pouze jedna kandidátní listina [§ 49 odst. 3]
  - h) rozdělování mandátů pouze v rámci volebních krajů (§ 49 odst. 4)
  - i) použití tzv. D'Hondtovy formule pro rozdělení mandátů v rámci volebních krajů mezi kandidující politické strany (§ 50 odst. 1 až 3)
  - j) pravidla pro přidělování získaných mandátů jednotlivým kandidátům (§ 50 odst. 4 až 6 ZVP) a pravidla pro stanovení pořadí náhradníků (§ 50 odst. 7 ZVP).

X. **Závěrečné úvahy** (body 197 až 217)

Struktura disentančního stanoviska je následující:

- I. **Čas a způsob přijetí nálezu**
- II. **Překážka *rei iudicatae***
- III. **Volební systém dle zásad poměrného zastoupení**
- IV. **„Separované“ volební kraje**
- V. **K argumentaci ústavní listinou z roku 1920 a zákony vydanými za její platnosti**
- VI. **Závěrem**

Co řekl v nálezu **Ústavní soud ke konstruování volebních pravidel v systému poměrného zastoupení:**

- Volební pravidla musí respektovat ústavní rámec.
- Poměrným zastoupením není to, co stanoví volební zákon. Je to samostatný ústavní pojem, který je třeba vykládat z hlediska účelu voleb podle ústavních principů suverenity lidu a zastupitelské demokracie.
- V případě volebního zákonodárství ústavní pořádek na rozdíl od většiny vztahů regulovaných na úrovni zákona stanovuje řadu výslovných požadavků, které musí zákonodárce respektovat.
- Volební zákony spadají do zvláštní kategorie zákonů, ve kterých parlamenty rozhodují tzv. ve vlastní věci, což má zásadní význam i pro nároky kladené na přezkum jejich ústavnosti
- Musí se vycházet pouze z ústavních principů voleb bez ohledu na to, jaké výhody by daná úprava přinesla té které politické straně.
- **Ústavním požadavkem je zřetelné odlišení konkrétní podoby obou volebních systémů**, což v praxi klade důraz především na právní úpravu techniky volební reprezentace pro volby do Poslanecké sněmovny, neboť tam se nabízí téměř nepřehledné množství variant, včetně použití „většintvorných“ (nikoli většinových) prvků, což hrozí překročením hranice a příklonem k výsledkům na úrovni většinového systému.
- Dosažení poměrnosti pouze v rovině volebního kraje je tak v rozporu s čl. 18 odst. 1 ve spojení s čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 21 odst. 3 a 4 Listiny.
- Na rozdíl od voleb podle zásad většinového systému voliči ve volební jednotce nerozhodují o společném reprezentantovi celého volebního kraje, nýbrž o reprezentantech určité názorové skupiny (politické strany).
- Z ústavního pořádku neplyne požadavek organizace voleb v jednom celostátním obvodu ani požadavek určité velikosti volebních jednotek, bude-li se volené území členit na více volebních krajů.

- Jednou ze základních (nutnou, nezbytnou) funkcí voleb je zde ustavení Poslanecké sněmovny jako komory Parlamentu schopné plnit v průběhu volebního období všechny jí ústavním pořádkem a zákony svěřené úkoly v mezích jejích kompetencí. Současně nelze pominout, že tímto způsobem se vytvářejí předpoklady k reálné procedurální ochraně práv menšiny při politickém rozhodování, jak to předpokládá čl. 6 Ústavy.
- Potřeba či nutnost rozhodnout v určité věci může přesahovat možnosti toho, kdo rozhoduje, aby posoudil všechny následky svého rozhodnutí.
- Předmětem abstraktní kontroly ústavnosti je právní úprava voleb a volebního systému (nikoliv výsledek voleb).

—

## Ústavnost volebních pravidel pro volby do Poslanecké sněmovny

Pl. ÚS 44/17 ze dne 2. 2. 2021

**I. Ustanovení § 48, § 49 odst. 1 písm. b) až d), odst. 3 písm. b) až d) a odst. 4, § 50 odst. 1 až 3 a § 51 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se zrušují uplynutím dne vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. II. Ve zbývajících částech návrh zamítá.**

10. Argumentace navrhovatelky směřuje proti dvěma základním složkám volebního systému do Poslanecké sněmovny. Nejdříve se obsáhle vymezuje vůči volební formuli zakotvené v § 50 odst. 1 až 3 ZVP (tzv. D'Hondtova formule) a proti jejímu uplatnění za pomoci rozdělení České republiky do čtrnácti volebních krajů o různé velikosti. Následně napadá ústavnost jednotlivých uzavíracích klauzulí zakotvených v § 49 odst. 1 písm. a) až d) pro v koalici kandidující politické strany a politická hnutí (dále též jen „politické strany“). ...

11. Navrhovatelka zdůrazňuje, že první část návrhu je přípustná, neboť současný volební systém nebyl předmětem abstraktní kontroly ústavnosti. Poukazuje pouze na to, že v usnesení ze dne 17. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 57/06 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>) byla posuzována pouze určitá část současného volebního systému. ...

14. Neústavnost rozdělení České republiky do 14 volebních krajů a současného uplatnění tzv. D'Hondtovy volební formule, jak vyplývají z napadených ustanovení, spatřuje navrhovatelka především v porušení principu rovného volebního práva, resp. rovnosti hlasů a zásady poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), jak přesvědčivě dokazují výsledky voleb do Poslanecké sněmovny v letech 2006 a 2017. Popření uvedené zásady je patrné zejména v případě subjektů, které mají v celé zemi v zásadě stejnou regionální podporu okolo tzv. uzavírací klauzule. V menších volebních krajích jsou pak tyto subjekty

diskriminovány a celý systém se v těchto krajích projevuje nahodile, prakticky nepředvídatelně a o (ne)přidělení mandátů rozhoduje nepříliš početná skupina voličů. ...

15. Uvedená neústavnost není zřejmá například u tzv. krajských voleb, neboť v nich je přerozdělován významně větší počet mandátů v rámci jednoho volebního obvodu. ... Celý systém je navíc v důsledku toho značně nepředvídatelný, což podle navrhovatelky odporuje principům demokratického právního státu. Přerozdělování mandátů totiž neodpovídá celostátním výsledkům jednotlivých politických stran. Taková volební soutěž fakticky nutí její účastníky, aby vyzývali své voliče ke „kočování“ se svým hlasem k nápravě těchto vad systému.

17. Z uvedeného je podle navrhovatelky zřejmé, že volební systém nesplňuje požadavek poměrnosti v celé republice, který vyplývá z čl. 18 odst. 1 Ústavy. ...

19. ... Uvedený systém dokonce odrazuje voliče od účasti na hlasování, neboť je nepřímou nutí za hlasováním cestovat, nemá-li jejich hlas pozbyt velké části své váhy. Hájit uvedené nastavení nelze ani tvrzenou nutností integrace politického systému. Například v roce 2006 takto chybně nastavený systém přinesl spíše dezintegrační výsledek.

20. Vedle zásad poměrného zastoupení porušuje pak volební systém právo občanů na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V důsledku toho jde rovněž o zásah do aktivního i pasivního volebního práva. Stejně tak dochází k narušení principu volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a porušení principu ochrany menšin podle čl. 6 Ústavy. Napadenými zákony je fakticky Ústava měněna.

27. Vláda se rozhodla využít svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice ... Ve svém vyjádření vláda uvádí, že důvodem jejího vstupu do řízení je jednak setrvalá judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, ale rovněž potřeba upozornit na riziko vyplývající z unáhleného zrušení částí zákona bez politické shody nad alternativní úpravou. Argumentaci ohledně relevance delšího působení právní úpravy považuje vláda za lichou, neboť argumentačně není návrh podložen v zásadě ničím, co by nezaznělo v předchozích řízeních před Ústavním soudem. ... Volební kraje jsou stanoveny pevně a jediná nepředvídatelnost tedy panuje v oblasti účasti voličů. ...

29. Závěrem vyjádření vláda vyjadřuje obavy z derogace napadených ustanovení bez existence náhradní pozitivní úpravy s širokou politickou podporou. Dosažení široké politické shody (napříč komorami Parlamentu) není jednoduchým cílem, neboť každý subjekt se snaží do úpravy vtělit jemu vyhovující prvky. ... Pouhým zrušením napadených ustanovení by tak byly ohroženy samotný průběh a organizace voleb. Vláda proto již Poslanecké sněmovně předložila novelu volebních zákonů. Ačkoliv tedy současný volební systém není dokonalý, funguje (v souladu s ústavním pořádkem) již 17 let,

a nelze tedy dovozovat jeho neústavnost. Určité prvky, které buď zvýhodňují větší, či menší politické subjekty, jsou nastaveny podle politické dohody a jejich změny by měly být možné jen na základě širokého konsensu obou komor Parlamentu. S ohledem na výše uvedené vláda navrhl, aby Ústavní soud návrh zamítl.

36. I nyní je v Poslanecké sněmovně předložen (kromě řady dalších návrhů se vztahem k volebnímu zákonu) poslanecký návrh zákona, který se dotýká prakticky všech námitek navrhovatelky proti platné právní úpravě techniky volební reprezentace pro volby do Poslanecké sněmovny (viz níže sub 47). Tento návrh byl předložen Poslanecké sněmovně dne 13. 11. 2019 a po nesouhlasném vyjádření vlády (tisk 649/1 z 18. 12. 2019) byl v září 2020 zařazen na pořad jednání 58. schůze Poslanecké sněmovny jako bod 207 (neprojednáno), opětovně byl zařazen na pořad 62. schůze Poslanecké sněmovny v říjnu 2020 jako bod 213 (dosud neprojednáno) a z pozvánky na 79. schůzi Poslanecké sněmovny se podává, že je opět navrhováno jeho projednání v 1. čtení pod bodem 207.

40. Ústavní soud rovněž s výjimkou tzv. uzavírací klauzule pro samostatně kandidující politické strany podle § 49 odst. 1 písm. a) ZVP neshledal překážku věci rozhodnuté u návrhem napadených ustanovení. Kromě toho je třeba poukázat na okolnost, že zjišťování volebního výsledku je upraveno souborem ustanovení, která představují systém vzájemně spjatých prvků, které je třeba chápat ve vzájemné souvislosti („ve svém úhrnu“ – viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/2000). Argumentace založená na nálezech, popř. i usneseních Ústavního soudu týkajících se právní úpravy techniky volební reprezentace před nabytím účinnosti zákona č. 37/2002 Sb. má proto jen relativní význam, protože se vztahuje k její jiné podobě (jiné volební kraje, jiná volební formule, systém dvou skrutinií). ...

45. ... napadená ustanovení ZVP byla přijata ústavně konformním způsobem podle čl. 39 odst. 1 a 2 a čl. 40 Ústavy.

47. Ústavnímu soudu je známo, že v průběhu řízení o nynějším návrhu měla Poslanecká sněmovna několikrát na programu návrhy, které by v případě, že by byly přijaty, mohly alespoň směřovat ke změně nyní návrhem ústavně zpochybňovaných ustanovení ZVP. ...

48. Rovněž tak je Ústavnímu soudu známo, že na ministerské úrovni probíhá delší dobu **příprava zákona o správě voleb**, jehož obsah bez ohledu na titul tohoto pracovního návrhu se rovněž dotýká některých otázek volebního systému (způsob hlasování, organizace voleb), jehož právní úprava je nyní před Ústavním soudem napadena jako neústavní. Ústavní soud zde nehodlá zasahovat do probíhajících procesů v Poslanecké sněmovně...

49. ...Vzhledem k tomu, že není patrný zájem věc řešit bez zásahu Ústavního soudu, bylo nutno vzhledem k uvedeným důvodům ve věci meritorně rozhodnout a déle již nevyčkávat, bez ohledu na to, že Ústavnímu soudu



přísluší jen role tzv. negativního zákonodárce a že trvalý nouzový stav na to vliv mít nemůže.

### **Meritorní posouzení návrhu. Obecná východiska.**

50. Ústavní soud si je při svém rozhodování vědom známého faktu, že potřeba či nutnost rozhodnout v určité věci může přesahovat možnosti toho, kdo rozhoduje, aby posoudil všechny následky svého rozhodnutí. Před takovým problémem však stojí především zákonodárce při přijímání zákonů, jejichž důsledky v budoucnosti nelze zcela dohlédnout. ...

51. Ústavní soud rozhoduje na základě určitých skutečností v situacích, kdy nejistota o dopadech zákona je současně nejistotou o jeho regulačním obsahu. Potom nemůže vyloučit možnost určité úpravy (např. výběr volební formule, volební jednotky, možnosti preferenčního hlasování) jen proto, že neví, jaké výsledky to přinese ... Ústavní soud může hodnotit řešení zvolené zákonodárcem (zákonodárné uvážení) z hlediska toho, jak přitom byly respektovány ústavní kautely pro úpravy dané oblasti (zde voleb a volebního práva) v rovině podústavního práva. .... Neústavním však by bylo nereagovat na negativní (neústavní či dokonce protiústavní) výsledky nové právní úpravy voleb do Poslanecké sněmovny, což je právě po téměř dvaceti letech dostatečná doba, kdy již není dán prostor pro další toleranci neústavnosti sporných řešení z důvodu nejistého výsledku ...

52. Proto i při hodnocení právní úpravy voleb je třeba respektovat judikатурní linii, kterou Ústavní soud stručně a jasně vyjádřil v nálezu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (225/2019 Sb.), kde uvedl, že „*musí být s respektem k dělbě moci a při posuzování kroku rozumnosti v rámci testu racionality zdrženlivý ve vztahu k legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatele, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni.*“ (obdobně též nálezy ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 22/17 k prognóze hodnocení dopadů nové úpravy účasti veřejnosti na rychlost řízení podle stavebního zákona).

53. .... Volby jako základní institut zastupitelské demokracie a nástroj realizace suverenity lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy) je třeba hodnotit z hlediska jejich funkcí a účelu, kterým je v posuzované věci ustavení Poslanecké sněmovny, která má odrážet svým složením reprezentativní [viz níže sub VIII. d)] názorové směry a programy řízení státu a zajištění rozvoje společnosti.

55. Relativní stabilita právní úpravy organizace voleb, pravidel hlasování a techniky volební reprezentace má přitom v demokratickém právním státě značný význam i z hlediska vytváření pravidel (a pravidelnosti) svobodné soutěže politických stran a politických sil obecně (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny). Jinak regulační kapacita volebního zákonodárství pozbývá na významu a nepřispívá k vytváření pevnějších pravidel fungování politického systému

demokratického právního státu. Rovněž tak se z počátku kritizovaným pravidlům dokáží přizpůsobit nejen soutěžící politické strany, nýbrž i voliči (tzv. psychologický aspekt volebních pravidel). Nicméně Ústavní soud zastává názor, že nelze připustit, aby to mohlo mít obdobný význam z hlediska hodnocení ústavnosti jako v případech, které byly uváděny výše sub 50. Volební výsledek musí platit zde a nyní, nemůže čekat na to, až se zákonodárce poučí a až se vše „usadí“.

56. ... další zásadní rozdíl při hodnocení ústavnosti volebního zákonodárství spočívá v tom, že oproti prognostickým řešením (např. v důchodových nebo daňových reformách) je zde požadavek periodického provádění voleb (čl. 21 odst. 2 Listiny), a tím možnosti změny poměru hlasů mezi stranami ... Proto musí Ústavní soud důsledně vycházet pouze z ústavních principů voleb bez ohledu na to, jaké výhody by daná úprava přinesla té které politické straně. Hodnocení různých podob jednotlivých prvků volebního systému a jejich vlivu na výsledek voleb je úkolem politologie a politické sociologie, ale i zde obecně je zastáván názor, že nelze tvrdit, že by v případě změny volebních pravidel dopadly právě tak, jak ukazující výpočty na základě výsledku voleb podle jiných pravidel ...

57. V nález ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (148/2020 Sb.), zejména v bodě 95 a násl., poukázal Ústavní soud na význam zvláštní kategorie zákonů, ve kterých parlamenty (i náš) rozhodují tzv. ve vlastní věci. Mezi ně zcela nepochybně spadají volební zákony, což má zásadní význam i pro nároky kladené na přezkum jejich ústavnosti, neboť ty přímo plynou z již připomenutých ústavních kautel čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny (svobodná či volná soutěž podle férových pravidel). V obsáhlé odborné literatuře na toto téma se tento aspekt volebního zákonodárství a potřeby jeho náročného přezkumu označuje výstižně jako „**podjatost volebního zákonodárce**“...

58. Ochrana politické soutěže a základních práv a svobod ... je třeba vidět, že jinak proti sobě stojící politické strany v zákonodárném sboru (včetně v něm zastoupených tzv. malých politických stran) mohou mít i společný zájem na tom, aby omezily šance mimoparlamentních stran se do něj dostat ... Pouhá zkušenost, že z velkých stran se mohou stát strany malé (vláda na čas zejména podle čl. 21 odst. 2 Listiny), jak tím bylo argumentováno např. při přijetí novely ZVP provedené zákonem č. 204/2000 Sb., není právně přijatelnou zárukou toho, že se tak nebude dít, tedy že k takové manipulaci nebude docházet. .... Nelze považovat za legitimní, pozměnění-li většina v zákonodárném sboru, které hrozí volební porážka, právní úpravu ve svůj prospěch (pravidla kandidování, vedení volební kampaně, změna volební formule zejména z většinového volebního systému na poměrné zastoupení). ... V případě, že zákonodárce zasáhne do volebního zákona z důvodu reakce na vykonatelný nález Ústavního soudu, nelze to proto považovat za neústavní projev libovůle zákonodárce, drží-li se v mezích výkladu provedeného Ústavním soudem.

59. V nyní posuzované věci jde o napadení právní úpravy provádějící požadavky (viz výše) zásad poměrného zastoupení a principů volebního



práva. Zde Parlament upravuje otázky svěřené zákonu (čl. 20 Ústavy, čl. 21 odst. 3 Listiny) a týkající se přímo složení Poslanecké sněmovny. Provedení těchto požadavků v rovině podústavního práva je z hlediska pravidel zákonodárného procesu v rukou většiny přítomných v obou komorách Parlamentu podle čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy, nikoli většiny počítané ze všech členů komory Parlamentu, což je jen částečně vyvažováno požadavky čl. 40 Ústavy a § 2 zákona č. 300/2017 Sb., o zásadách jednání a styku Poslanecké sněmovny a Senátu mezi sebou a navenek a o změně zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (stykový zákon).

60. Tím spíše je třeba zachovat všechny ústavní kautely ... vyžadované při úpravě politické soutěže obecně a volební soutěže zvláště, jak to v případě uplatnění politických práv vyžadují čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 3 odst. 1, čl. 21 a 22 Listiny tak, aby v této soutěži nebyly znevýhodňovány menší politické strany, popř. vyřazováni političtí konkurenti, jak to právě v posuzované věci namítá navrhovatelka. Je to o to závažnější, že v rámci politické soutěže jsou volby klíčovým prostředkem realizace suverenity lidu a práva na účast na správě veřejných věcí (čl. 2 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny). Právě sdružování se v politických stranách a politických hnutích slouží občanům k účasti na politickém životě společnosti a zejména na vytváření zákonodárných sborů (§ 1 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění zákona č. 117/1994 Sb.). ...

61. ... **pravidlo vlády na čas** podle čl. 21 odst. 2 Listiny se může reálně uplatnit jen při zachování těchto požadavků ... Ústavní soud ve své funkci soudního orgánu ochrany ústavnosti podle čl. 83 Ústavy je proto povolán v každé situaci nastavení a zachování těchto zásad a pravidel (spolu s ostatními součástmi soudní moci) ochránit, ukáže-li se – jako v nyní posuzované věci – že většina se otázkou právní úpravy, která by odstranila namítané ústavní vady volebního zákonodárství, odmítá zabývat ...

62. ... Ústavní soud zde posuzuje nejen procesní, kompetenční, obsahové a právní aspekty napadené právní úpravy, nýbrž nepřímou ovlivňuje i možnost jiných volebních výsledků než těch, které by byly dosaženy ... při platné právní úpravě. ... další hledisko, tj. hodnocení, zda zákonodárce (většina v zákonodárném sboru) nezneužil svou pozici a při úpravě voleb nejednal ve zlém úmyslu (zlé víře), ač svůj postup odůvodňoval legitimním cílem ...

63. Ústavní soud proto v rámci hodnocení ústavnosti napadených ustanovení ZVP v nynějším případě nemůže odhlédnout od právě uvedených hledisek s vědomím, že argumentace „zlou vírou“, snahou o zneužití postavení stávající většiny nemůže být samostatným důvodem pro jejich zrušení, nepřesáhne-li současně meze ústavního pořádku. ... Konečně jednání zákonodárce (vítěze voleb) ve zlém víře (byť jinak označené) se dostává i na pořad jednání Evropského soudu pro lidská práva či Soudního dvora Evropské unie zejména tam, kde tato většina rozhoduje na poli označovaném právě jako „zákonodárství ve vlastní věci“. ... je třeba odlišit problematiku zneužití jinak férové právní úpravy ...

64. Právě uvedené s přihlédnutím k pojmům reprezentace, reprezentativnosti a proporcionality je východiskem pro přezkum ústavnosti volebního zákonodárství, kde nemůže jít o hodnocení předvídaného výsledku právní úpravy ..., nýbrž důraz musí být kladen na pravidla, podle kterých bude volební rozhodování voličů prováděno. ...

66. Musí však stále jít o poměrné zastoupení, nikoli o nepoměrné zastoupení. Toho nelze dosáhnout tím, že voliči budou muset čekat, zda se někomu podaří nebo nepodaří dosáhnout poměrného výsledku z hlediska zisku mandátů ve vztahu k zisku hlasů. Týž výsledek by tak mohl být z hlediska hlasování jednou ústavní, a podruhé nikoli.

67. ...politologické studie (obor „modelování výsledků voleb“) s rozбором variant výsledků různých technik volební reprezentace, ..., neurčují, co je ústavní, nýbrž co je efektivní, ...

68. ... náhoda má místo jen tam, kde s ní ZVP počítá (viz případy losování čísel, volebního kraje pro započtení hlasů ze zahraničí, vysílacích časů ve volební kampani, řešení patových situací při výpočtu volebního výsledku), což však nelze považovat v uvedených případech za porušení principů voleb a volebního práva v demokratickém právním státě ...

70. ..., v případě volebního zákonodárství ústavní pořádek na rozdíl od většiny vztahů regulovaných na úrovni zákona stanovuje řadu výslovných požadavků, které musí zákonodárce respektovat. Tedy nejenže nemůže zvážit, zda volební zákon přijme nebo ne, protože mu to ukládá obecně čl. 20 Ústavy, popř. v případě nálezu Ústavního soudu (jako v nynějším případě) rovněž čl. 89 odst. 2 Ústavy, ale současně musí stanovit i to, co v něm má být a v jakých hranicích se zákonodárce může pohybovat, neboť jde o konkretizaci takových podstatných náležitostí demokratického právního státu jako jsou suverenita lidu (čl. 2 odst. 1 Ústavy), zastupitelská demokracie (čl. 2 odst. 1 Ústavy), vláda na čas (čl. 21 odst. 2 Listiny), ústavní principy účasti na správě veřejných věcí svobodnou volbou zástupců (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny), ochrana menšiny (čl. 6 Ústavy), principy volebního práva v subjektivním smyslu (čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 3 Listiny).

**71. Pro hodnocení ústavnosti volebního zákonodárství je proto významné rozlišení materie, která v něm upravena být musí** (instituty volebního práva, bez kterých v současnosti nelze volby provádět – seznamy voličů, zápisy, volební orgány, kandidátní listiny, hlasovací lístky apod.), **co tam být může, ale nemusí** (kdo může podávat kandidátní listiny, uzavírací klauzule, povaha volebních jednotek, náhrada volebních nákladů) **a co tam být nesmí** (volební cenzy, cenzura, zásady většinového systému pro volby do Poslanecké sněmovny, volební formule automatického volebního čísla, diskriminace apod.). ...

72. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Jeho zásah je vázán na to, jaký prostor je ústavně dán zákonodárci. Je proto rozdíl mezi právy spadajícími pod čl. 41 odst. 1 Listiny a právy, která takový prostor nedávají. ... Ústavní pořádek přitom zákonodárci ukládá, v jakém ústavním rámci se

může pohybovat. Nechává však na jeho uvážení ..., jakým konkrétním obsahem volební systém naplní, jakou budou mít konkrétní podobu jednotlivé fáze a stadia voleb, jak budou připravovány a organizovány, jakým postupem budou moci voliči projevit své volební rozhodnutí, jak bude zjištěn jeho výsledek atd.

73. Úkolem Ústavního soudu není hájit výhody toho či onoho volebního systému ..., nýbrž dohlížet na dodržení těch ústavních pravidel, zásad a principů, které jsou východiskem pro úpravu voleb a volebního práva. Není tedy třeba vysvětlovat, v čem je výhodnější systém poměrného zastoupení a jaké má nedostatky, nýbrž vyložit jako východisko pro rozhodnutí v posuzované věci, v čem se liší od většinového systému předepsaného pro volby do Senátu a jak se v zásadách poměrného zastoupení projevují a konkretizují principy všeobecnosti, rovnosti, přímosti volebního práva, tajnosti hlasování a svobodné volby. ...

74. Je třeba uvést, že zásady poměrného zastoupení prostupují celým ZVP, nicméně jejich jádro je obsaženo v napadených ustanoveních § 26 věty druhé, § 48 až 51 a přílohy č. 2. ... je třeba vyložit, jaký ústavní význam pro hodnocení koncepce volebního systému (a zejména techniky volební reprezentace) obsaženého v ZVP má právě požadavek „konání voleb do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení“, tedy co je jeho podstatou, obsahem, jakou má normativní povahu a koho zavazuje, resp. opravňuje. Tento požadavek nesměruje ke konkrétní volební formuli, povaze volební jednotky nebo pravidlům přidělování mandátů, nýbrž k podstatě způsobu, jakým se o mandáty soutěží a jaký to má účel.

75. Společnost je složena z různých, často proti sobě stojících složek a volební systém demokratického právního státu by měl sociální diverzitu zohledňovat ...

76. **Pojem lidu** je ústředním pojmem teorie reprezentativní demokracie. Je její výchozí ústavní konstrukcí pro formování obecného či veřejného zájmu. S realitou sociální diverzity je smiřován za pomoci ústavního institutu poměrného zastoupení, kterým se ústavodárce snaží v rámci volební sebeorganizace společnosti zajistit přítomnost relevantních složek politické společnosti v Poslanecké sněmovně. Poslanci vzájemným střetáváním názorů mají docházet k naplňování a formování veřejného či obecného zájmu a představ voličů vyjádřených ve volebním rozhodování o volebních programech a kandidátech. V Poslanecké sněmovně volené „podle zásad poměrného zastoupení“ (čl. 18 odst. 1 Ústavy) je potom cestou střetávání se nositelů různých zájmů a programů **formován veřejný zájem**, který pak zavazuje nositele výkonné a soudní moci při výkonu jejich funkcí (viz blíže nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17, body 120, 121, 141 a násl.).

78. **Základní myšlenka poměrného zastoupení** (*gouvernement représentatif*) byla formulována V. Considerantem v roce 1846 v brožůře adresované Velké ústavní radě Ženevy (označuje se v ní jako „*ingénieur social*“) tak, že principem rozhodování je většina, avšak principem zastoupení je proporcionalita ... Následně se hledalo technické řešení těchto myšlenek. S ním přišli myslitelé,

s jejichž jmény jsou dodnes spojována zejména označení volebních formulí umožňujících zjištění menšiny a jejího názoru a jeho následné převedení do rozdělení mandátů v zastupitelském sboru.

80. Pro posuzovanou věc není podstatné, jak byly technické nedostatky této myšlenky následně řešeny (možnost jednojmenného přenosného hlasování, zavedení kandidátních listin, více skrutinií, zbytkové klauzule atd.). Rozhodující pro posouzení je, jak odpovídají napadená ustanovení ZVP podstatě poměrného zastoupení. Tou je myšlenka, že **právo na zastoupení v parlamentu jako celostátním reprezentativním orgánu ... má každá skupina voličů v poměru, který odpovídá velikosti jejího podílu na celkovém počtu voličů**. Přitom tato skupina voličů se identifikuje v rámci celého státu, nikoli jako regionální reprezentace (oproti napadené úpravě ZVP).

81. ...Funkcí volební jednotky (byla-li vůbec potřebná, mohla se krýt s celým volebním územím) se stala identifikace (ztotožnění se) voličů podle jejich názorů, zájmů atd. formou hlasování, později zprostředkovaná za pomoci politických stran. Zcela se tak změnil pohled na techniku volební reprezentace; nerozhodovalo, kdo získá nejvíce hlasů (pluralitní systémy), kdo získá jejich nadpoloviční většinu (majoritní systémy), nýbrž kdo (ne jedinec, nýbrž skupina kandidátů na společné listině) zaujímá jaký podíl (početně procento) hlasů mezi všemi voliči. Ta v takovém případě nemůže být přehlasována jinou (větší „menšinou“ či většinou voličů). **Cílem tak nebylo roztržštění voličů do malých skupin, ač se to tak mohlo jevit, nýbrž jejich identifikace**, změření jejich početní síly a její následné promítnutí do složení parlamentu, přičemž své zástupce si tato názorová a programová skupina volí sama, aniž by mohla být někým jiným (který se ovšem rovněž voleb účastní) přehlasována. ...

92. Poměrným zastoupením ovšem není to, co stanoví volební zákon, byť je tak občas i v odborné literatuře vykládán. Je to **samostatný ústavní pojem, který je třeba vykládat z hlediska účelu voleb podle ústavních principů suverenity lidu a zastupitelské demokracie**. Jeho obsah proto není určen volebním zákonem, nýbrž volební zákon musí respektovat ústavní rámec poměrného zastoupení tak, jak vyplývá z ústavního pořádku.

94. ... **Ústavní soud je vázán čl. 18 odst. 1 Ústavy, takže poměrné zastoupení chápe** nikoli jako obecný pojem (zásadu volení), nýbrž celou jejich řadu (**zásady volení**), přičemž ve výsledku musí být jejich prostřednictvím dosaženo toho, co požaduje Ústava, byť poměrné zastoupení výslovně nedefinuje. Poměrné zastoupení je třeba vymezit jako soustavu prvků, kterými je zjišťován a zajišťován volební výsledek nikoli pouze ve volebním obvodu (to se může v praxi stát spíše karikaturou poměrného zastoupení), nýbrž v podobě přepočtu hlasů pro kandidující volební strany na mandáty jimi obsazované v měřítku voleného orgánu (Poslanecké sněmovny). ... Ústavní princip zakotvený v čl. 18 odst. 1 Ústavy však požaduje, aby poměr mezi obdrženými hlasy a získanými mandáty nebyl dílem náhody, nýbrž pravidel zakotvených ve volebním zákoně podle čl. 20 Ústavy.

96. Z toho ... plyne jeden významný interpretační závěr – ústavním požadavkem je zřetelné odlišení konkrétní podoby obou volebních systémů, což v praxi klade důraz především na právní úpravu techniky volební reprezentace pro volby do Poslanecké sněmovny, neboť tam se nabízí téměř nepřehledné množství variant, včetně použití „většiotvorných“ (nikoli většinových) prvků, což hrozí překročením hranice a příklonem k výsledkům na úrovni většinového systému (viz novelu ZVP zákonem č. 204/2000 Sb. a jejich zrušení nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/2000). Protože požadavek odlišení obou volebních systémů je požadavkem ústavním (normativním), nelze se při přezkumu ústavnosti ZVP spokojit pouze s rozdíly plynoucími z povahy věci, nýbrž je třeba se zaměřit na to, zda se především volební systém do Poslanecké sněmovny navzdory nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 nepřiklání k systému většinovému, .... Na rozdíl od zahraničních ústavních úprav volebního systému je tak v našem případě podstatný právě přímo vyjádřený záměr oba volební systémy pro komory Parlamentu od sebe důsledně odlišit. Že to neznamena nic jiného, než položení důrazu na poměrnost pravidel organizace voleb podle čl. 20 Ústavy, není třeba ani nijak blíže rozvádět.

98. ... jde o volbu kolegiálního orgánu a že je vyloučeno, aby volila pouze jedna osoba; nejenže by šlo právně o jmenování, ale především by se neuplatnila základní zásada – rozdělení mandátů podle podílu na hlasech voličů ...

100. S tím souvisí čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, vymezující postavení politických stran (politických sil) v jejich volné (svobodné) soutěži, na které je založen náš politický systém. Z toho lze dovodit, že na rozdíl od myšlenek zakladatelů poměrného zastoupení je nyní jeho ústavní zásadou zprostředkování názoru voličů nejen svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny *in fine*), nýbrž i formou výběru mezi programy a kandidáty politických stran (pochopitelně v celostátním měřítku), což je provedeno v ZVP a v zákoně č. 424/1991 Sb.... Z hlediska platného ústavního stavu nelze proto než konstatovat, že nositelem práva na poměrné zastoupení jsou *de lege lata* kandidující politické strany, popř. jejich koalice (spolu s kandidáty na jejich kandidátních listinách) [k tomu ale blíže sub IX. f)]. **Na rozdíl od voleb podle zásad většinového systému do Senátu tak Poslanecká sněmovna vzniká jako reprezentace kandidujících politických stran, popř. jejich koalic. Voliči ve volební jednotce tak nerozhodují o společném reprezentantovi celého volebního kraje, nýbrž o reprezentantech určité názorové skupiny (politické strany).**

101. Další nutnou součástí organizace voleb podle čl. 20 Ústavy ve spojení s čl. 18 odst. 1 Ústavy je stanovení způsobu, kterým se hlasy voličů promítnou do zjištění jejich poměrné síly a do následného vyjádření této poměrné síly ve složení Poslanecké sněmovny. Naše Ústava po vzoru ústavní listiny z roku 1920 ... nechává pole pro zákonodárce v čl. 20 Ústavy sice otevřené, neboť technické řešení neobsahuje, ovšem je třeba upozornit na okolnosti, za kterých se tak v roce 1920 i 1992 stalo ...



102. Konečně další nutnou součástí zásad poměrného zastoupení je organizace voleb, a především hlasování podle kandidátních listin. .... Je však rozdíl mezi formou kandidování a formou výpočtu volebního výsledku. Ten lze vypočítat ze všech odevzdaných platných hlasů v rámci volebního území tak, že se relativně poměrněji než ve volebních jednotkách zjistí podíl jednotlivých stran na odevzdaných hlasech a teprve následně se vypočte na základě podílu stranických kandidátek ve volebních jednotkách, kolik mandátů a kteří kandidáti je získají [podle pravidel poměrného zastoupení – menšina rozhoduje sama o sobě a uvnitř sebe o svém podílu a svých reprezentantech – viz podstatu poměrného zastoupení sub 80 a násl. a konkrétně sub IX. h)]. Tyto kandidátky dokonce nemusejí být ani listinné mnohojmenné (plurinominální). Jak ukázal návrh prezidenta Havla (Federální shromáždění. 6. vol. období, tisk 1125 z roku 1991), lze konat volby s poměrným zastoupením dokonce na základě jednojmenných volebních návrhů (to platí i pro účast nezávislých kandidátů v obecních volbách). Kandidátní listinu politické strany není třeba vůbec stanovovat, protože stačí určit pořadí nezvolených kandidátů na základě výsledku hlasování pro jednotlivé kandidáty v jednomandátových volebních obvodech v rámci celé České republiky nebo Slovenské republiky.

103. **Možným (vhodným), nikoli však nutným prvkem systému poměrného zastoupení pak jsou** volební jednotky tvořené na více úrovních, uzavírací klauzule, vázané nebo volné kandidátní listiny, možnost vytváření koalic (sjednocení kandidátních listin), možnost vytváření volebních bloků (spojování kandidátních listin), pravidla pro kandidování (kvóty) či požadavek na účast voličů.

104. Klíčovým požadavkem, který často uniká pozornosti kritiků uzavírací klauzule, je to, že nezakotvuje poměrné zastoupení obecně o sobě a pro sebe, nýbrž pro „volby do Poslanecké sněmovny“. .... Jednou ze základních (nutnou, nezbytnou) funkcí voleb je zde ustavení Poslanecké sněmovny jako komory Parlamentu schopné plnit v průběhu volebního období všechny jí ústavním pořádkem a zákony svěřené úkoly v mezích jejích kompetencí. Současně nelze pominout, že tímto způsobem se vytvářejí předpoklady k reálné procedurální ochraně práv menšiny při politickém rozhodování, jak to předpokládá čl. 6 Ústavy.

106. ... **problém určení hranice „reprezentativnosti“** čili uznání způsobilosti nejen vyjadřovat názory voličů ve volbách, nýbrž též v průběhu volebního období i při rozhodování Poslanecké sněmovny. Jde o to, zda tato hranice bude plynout z povahy věci, tedy že každá skupina voličů (politická strana), která naplní svým počtem velikost ideálního mandátového čísla (volební kvocient podle T. Hareho – viz sub 79), popř. více čísel (tzv. základní mandáty), nebo zda to bude ústavně nebo zákonem určená procentní hranice (uzavírací klauzule, práh). Naše Ústava takový požadavek nestanoví, ....

108. Vzhledem k tomu, že Ústava v čl. 16 odst. 1 stanoví pevný počet členů Poslanecké sněmovny, **vylučuje tím použití volební formule**



**tzv. automatického čísla** (někdy označovaná jako bádenská podle § 25 Ústavy Bádenska z roku 1919 – poslanci do zemského sněmu byli voleni v obvodech, přičemž za každých 10 tisíc získaných hlasů, popř. za nevyužitých nejméně 7 500 hlasů, získala kandidátka jeden mandát). ...

111. ... nemůže jít o posouzení ústavnosti napadených ustanovení ZVP vytržené z kontextu nejen celého ZVP, nýbrž i celé ústavní konstrukce demokratického právního státu. To ve svém důsledku znamená, že i samostatně vzaté napadené ustanovení může v přezkumu jeho ústavnosti obstát, přesto však bude z hlediska jeho působení v celém volebním systému nutno přistoupit k jeho zrušení z důvodu, že ... **neobstojí v přezkumu ústavnosti** jako součást celkově neústavní konstrukce odporující ústavním požadavkům na naplnění zásad poměrného zastoupení.

115. Stejně tak není možné separovat od sebe hodnocení jednotlivých napadených ustanovení, nýbrž je třeba je brát jako součást systému, ve kterém hrají roli vzájemně propojených prvků, jejichž působení je v takovém systému na sobě vzájemně závislé. Proto je třeba i referenční kritéria (zejména rovnost obecně a rovnost volebního práva dostává v systému zásad poměrného zastoupení zcela jinou kvalitu než ve většinovém systému) vykládat v závislosti na systému, ve kterém se uplatňují. Jinak se jeví ve většinovém systému a jinak v poměrném zastoupení, jinak v politické soutěži s požadavkem rovnosti šancí atd. ... Účelem voleb je přece rovněž ustavení Poslanecké sněmovny, která bude moci realizovat své kompetence podle ústavního pořádku a zákonů, a to včetně ustavení stabilní vlády, výkonu zákonodárné a dalších funkcí, které jí podle Ústavy přísluší. Matematická přesnost „zrcadlového odrazu“ volebního rozhodnutí voličstva v situaci, kdy je třeba hledat nejen diferenciační, nýbrž i integrační nástroje za pomoci uzavírací klauzule, není ani realizovatelná. ...

### **Meritorní posouzení návrhu. Vypořádání jednotlivých námitek.**

116. ... Pro „ideální“ řešení (taková však v praxi neexistují) by bylo třeba začít znova, tedy zrušením ZVP jako celku a rozhodnutí prezidenta republiky č. 611/2020 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. ...

117. Ústavní soud proto z hlediska ústavních kautel voleb do Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení, rovnosti volebního práva a rovnosti šancí politických stran v rámci volné politické soutěže přistoupil jak k hodnocení ústavnosti jednotlivých systémových prvků volebního systému, tak jejich vzájemné provázanosti s respektem k těmto kautelám. ...

118. Bylo tedy třeba zvolit jeden takový pevný bod. Na rozdíl od D'Hondtovy volební formule nebo separovaných voleb v různě velkých volebních obvodech Ústavní soud shledal jako nejmírnější (přitom vhodné a potřebné) a současně důvodnosti argumentace stěžovatelky vyhovující řešení v závěru,

že i při zachování různě velkých volebních krajů (viz k této možnosti již shora sub 102 a 103) lze dosáhnout respektování shora zmíněných ústavních kautel tím, že bude zrušen samotný výpočet volebního výsledku vycházející ze separovaných voleb v jednotlivých volebních krajích za pomoci D'Hondtovy volební formule [metoda největšího průměru či nejvyššího čísla – viz sub IX. i)]. Současně tím bude respektována v maximální míře stabilita organizace voleb založená na územním členění, kterému se přizpůsobila i organizace politického systému, jehož základem je právě svobodná soutěž politických stran, jak to vyžaduje čl. 5 Ústavy. Zde Ústavní soud považuje za potřebné uvést, že **relativní stabilita volebního zákonodárství je požadavkem racionality** (viz *Code of good practice in electoral matters*. Benátská komise. Opinion Nr. 190/2002), **nikoli samotné ústavnosti** ..., které musí být vždy (a také bývá v praxi) dána přednost.

121. ... Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že při posuzování rozporu zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem je vázán pouze petitem, a nikoli jeho odůvodněním ... Brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pak pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označit zákon (příp. jeho jednotlivá ustanovení) navržený ke zrušení, nýbrž je nezbytné uvést i důvod namítané protiústavnosti. Neunese-li navrhovatel v řízení o kontrole norem břemeno tvrzení protiústavnosti, ...je nutno jej odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost.

126. Problém ústavnosti zde však nespočívá v odchylkách ve velikosti volebních krajů ..., nýbrž v tom, jak jsou zakomponovány do celkového volebního systému. ...

127. ... Je-li základem poměrného zastoupení vyjádření poměru voličské podpory jednotlivých kandidátních listin v rámci voleného zastupitelského orgánu (zde Poslanecké sněmovny), nelze volební území (na rozdíl od většinového systému) bez ústavní opory (ta v čl. 18 odst. 1 Ústavy chybí) rozdělit pouze na různě velké volební jednotky, které mají povahu samostatných volebních krajů, což může nakonec uplatnění poměrného zastoupení deformovat. Poslanecká sněmovna tak vzniká prostřednictvím čtrnácti samostatných „krajských“ voleb, které nemohou splnit podmínku vyjádření podpory jednotlivých politických programů politických stran v měřítku celého státu. ...

128. Poměrnost zastoupení je třeba měřit podle výsledku voleb do Poslanecké sněmovny jako celku (volby do ní zná ZVP), nikoli jen podle volebních krajů, kde je sice poměrnost zajištěna, avšak v neprospěch menšiny v měřítku celostátních voleb, o jejichž právní úpravu (nikoli o volbu zastupitelů v kraji) nyní jde. ...

129. To značí, že různá velikost volebních krajů nehraje takovou negativní roli přímo, nýbrž až tím, že nevyužité hlasy na úrovni volebního kraje z hlediska účelu voleb (tedy zvolení poslanců) propadají bez dalšího vlivu na možnost zisku mandátu. ...

130. Tzv. **přirozený práh** ... tj. obvykle počet hlasů k zisku posledního přidělovaného mandátu, se v takto organizovaných volebních krajích výrazně liší. ... Ústavní soud vyjádřil právní názor, podle kterého princip rovnosti v podmínkách poměrného zastoupení v sobě zahrnuje jednak kvantitativní rovnost, „aby při sčítání všechny hlasy platily stejně, tj. měly stejnou početní váhu a stejnou závažnost,“ jednak rovnost z hlediska demokratického principu, „tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny na takovou míru úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny ve volbách dosáhly“. V této souvislosti Ústavní soud poznamenává, že pokus zavést pro volby do Poslanecké sněmovny 35 malých volebních krajů byl v některých úvahách spojen s možností zrušit zcela uzavírací klauzuli, protože hranice přirozeného prahu by ležela podstatně výše.

131. Argumentuje-li však navrhovatelka bez dalšího různou velikostí volebních krajů, je třeba dodat, že ta je určena nikoli jejich územím či počtem obyvatel, nýbrž důsledně v duchu zásad poměrného zastoupení počtem platných hlasů v nich odevzdaných. Jde tak o výsledek určený hlasováním, nikoli samotným zlým úmyslem či vírou (tzv. *bad faith*) před volbami. Je však pravda, že z hlediska počtu mandátů přidělovaných podle § 48 ZVP jsou výsledky téměř beze změn, neboť mezi volebními kraji z hlediska průměrné účasti voličů k žádným přesunům nedochází...že **problém v důsledku celkové formulace § 26 ZVP spočívá nejen v různém počtu obsazovaných mandátů (velikosti) ve volebních krajích, nýbrž i v chybějícím promítnutí hlasování v nich do celkového výsledku voleb na úrovni celostátní** (viz sub 128).

132. Dosažení poměrnosti pouze v rovině volebního kraje je tak v rozporu s čl. 18 odst. 1 ve spojení s čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 21 odst. 3 a 4 Listiny. ...

133. Určení volebních krajů jako jediných a výlučných měřítek pro určení „poměrného“ volebního výsledku v měřítku celého volebního území státu v této situaci nelze obhájit ani poznatky z teorie volebního práva o členění volebních jednotek na numerické a organické. ...

134. Ústavní soud proto konstatuje, že samotné stávající členění volebního území na různě velké volební kraje není samo o sobě neústavní. ...

135. Totéž platí i pro posouzení důvodnosti návrhu na zrušení přílohy č. 2 k ZVP. ...

137. Co bylo uvedeno sub 133 pro členění volebního území, platí rovněž pro návrh na zrušení § 48 odst. 1 ZVP, podle kterého se postupuje při rozdělení všech dvou set mandátů mezi jednotlivé volební kraje (**republikové mandátové číslo**). Jak bylo uvedeno, jde se o inovaci volebního zákonodárství, kterou přinesl po negativních zkušenostech s manipulací s volebním územím § 34 zákona č. 67/1946 Sb. Tímto postupem se volebním krajům přidělují mandáty nikoli předem, což by mohlo vést k vzniku faktické nerovnosti hlasů v důsledku rozdílů v účasti voličů, nýbrž až podle skutečné účasti ve volbách.

139. Ústavní soud tak konstatuje, že přikročil ke zrušení tohoto ustanovení jen s ohledem na to, že je součástí zvolené techniky volební reprezentace, která je v některých základních částech (viz již výše) neústavní. ...

140. ... Členění území na volební obvody je spojeno se zvýšením tzv. přirozeného prahu. Jsou-li volební kraje různě veliké, a přitom se volí jako podle § 26 ve spojení s § 50 ZVP pouze v nich, dochází zpravidla k znevýhodnění menších stran v malých obvodech, jehož výše se však v rámci volebních krajů liší podle jejich velikosti (v malých výrazně přesahuje hranici 5 %). Navíc je však toto číslo zkresleno umělou uzavírací klauzulí podle § 49 ZVP (k její ústavnosti viz níže), takže je nelze srovnávat s kvociemem podle původních představ.

141. Volební území se podle § 26 ZVP dále dělí na volební kraje a teprve v nich a pouze v nich dochází k rozdělení mandátů. Je tak třeba tímto způsobem zjistit, kolik mandátů připadá na každý volební kraj. Tento počet mandátů přesně odpovídá principu rovnosti, protože ve volebním kraji se obsadí tolik mandátů, kolikrát je republikové mandátové číslo obsaženo v počtu platných hlasů odevzdaných v kraji. Jak již ale bylo uvedeno sub IX. a) a v obecné části, problém ústavnosti však spočívá v tom, že tyto volební kraje nejsou stejně velké. V malých krajích se (v kombinaci s D'Hondtovou volební formulí s jediným skrutiniem) dostávají kandidující politické strany do nepoměru se svým podílem na hlasech odevzdaných v rámci celého volebního území v různě velkém, nicméně vždy do nepoměru, ...

144. Přirozenou součástí všech variant metody volebního kvociemtu je, že se jejím prostřednictvím v praxi nepodaří rozdělit všechny mandáty mezi volební kraje. Je to obdobný problém, jako když se v tomto systému nepodaří rozdělit mandáty mezi kandidující strany. Ústavní soud konstatuje, že praktický problém **nerozdělení všech mandátů lze řešit celou řadou způsobů**, mezi které patří zejména metoda největšího absolutního zbytku, kdy nepřidělené mandáty případnou postupně volebním krajům s největším počtem nevyužitých hlasů. Dalším řešením by byla metoda největšího průměru, kdy nepřidělené mandáty postupně získávají volební kraje, které by při jeho zisku měly na tento mandát nejvyšší průměr hlasů [tzv. D'Hondtova formule – viz blíže sub IX. i)]. Lze též uplatnit např. postup, kdy se zbylé mandáty rozdělí v poměru, v jakém jsou již rozdělené mandáty, což by zvýhodnilo největší volební kraje.

147. ... podle právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS ..., jde-li o „rovnost v nároku na to být přiměřeným (proporcionálním) způsobem vzat na zřetel při přidělování mandátů, je jisté omezení diferenciací při rozdělování mandátů nevyhnutelné, a proto přípustné. Je to především omezení, které vyplývá z praktické nemožnosti přesnou proporci adekvátně vyjádřit např. proto, že technika volební reprezentace neumožňuje adekvátní štěpení mandátů“.

149. Jinými slovy jde o pověření zákonodárce k vymezení nikoli volebního čísla (jako v případě volebního kvociemtu), nýbrž k vymezení reprezentativnosti jako vlastnosti či způsobilosti reprezentovat hlavní směry a programy řízení

a rozvoje státu formou samoorganizace nositele státní moci podle čl. 2 odst. 1 Ústavy. ...

151. ... (potřeba zaokrouhlení dosaženého podílu) je obecně uznáván. Současně však je třeba poukázat na další okolnost, která již byla zmíněna v obecné části sub 104, kde bylo zdůrazněno, že Ústava nezakotvuje poměrné zastoupení obecně o sobě a pro sebe, nýbrž za účelem konání voleb „do Poslanecké sněmovny“. Z toho plyne, že účelem takových voleb není pouze závazné státem organizované zjištění názorů voličů ochotných vyjádřit své preference vůči politickým stranám a kandidátům na jejich kandidátních listinách ..., nýbrž ustavení komory Parlamentu, která bude způsobilá plnit všechny funkce zákonodárného sboru v podmínkách parlamentní demokracie, tedy nejen funkci zákonodárnou, nýbrž i funkci orgánu, před kterým nese vláda odpovědnost za fungování výkonné moci. ...

153. Ústavní soud neshledal, že by se s ohledem na možnou změnu společenských poměrů mohla úprava samotné existence uzavírací klauzule v § 49 odst. 1 písm. a) ZVP „zneústavit“ (tzv. *Verfassungswidrigkeitswerden* – viz sub 51), a neshledal ani důvod pro zjištění neústavnosti její výše. ...

154. Rovněž „druhá strana mince“ uzavírací klauzule, tedy nebezpečí propadlých hlasů značné části voličů, se v praxi výrazněji neprojevuje. ...

156. Problematika společného kandidování více politických stran na jedné kandidátní listině nebo jiným způsobem (viz níže) je problémem nejen politiky, nýbrž i ústavnosti pravidel volné politické soutěže podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Zákon o volbách do České národní rady jako předchůdce dnešního ZVP v roce 1990 stanovil pro účast na přidělování mandátů jednotnou hranici 5 %. S ohledem na zkušenosti s rozpadem politických stran po volbách a problémy s tím spojené v činnosti zákonodárných sborů došlo zákonem č. 94/1992 Sb. k novelizaci tehdejšího § 42 a byla nově stanovena adiční uzavírací klauzule ve výši 7 %, 9 % a 11 % pro dvou, tří a vícečlenné koalice. Pro snížení pak byly stanoveny hranice 3 % pro samostatně kandidující politické strany a 5 %, 7 % a 9 % pro koalice dvou, tří a více politických stran. ...

157. V roce 1995 přijatý ZVP zachoval úpravu hranic pro postup do prvního skrutinia ve výši 5 %, 7 %, 9 % a 11 % jako dosud. U § 49 odst. 4 ZVP pak došlo v případě, že tuto hranici překročila pouze jedna politická strana, k jejímu snížení na 4 %, 6 %, 8 % a 10 % s tím, že kdyby ani to nestačilo, bude hranice snížena o další procento. Ani v tomto případě neobsahovala důvodová zpráva k návrhu ZVP (tisk 1048) bližší zdůvodnění použití adiční klauzule. ...

158. Napadená úprava umělé načítací uzavírací klauzule pro koalice byla do ZVP vložena zákonem č. 204/2000 Sb. Ustanovení § 49 ZVP nebylo ve vládním návrhu zákona (tisk 585/0. Poslanecká sněmovna. 3. vol. období) obsaženo, pro koalice byly podle počtu jejich členů stanoveny stejné hranice 7 %, 9 % a 11 % jako v předchozím zákoně o volbách do České národní rady. V případě jejich snižování podle § 49 odst. 3 ZVP se počítalo se snížením na hranici 6 %, 8 %, a 10 %. V průběhu projednávání však byl na 26. schůzi Poslanecké sněmovny



dne 19. 5. 2000 ve 2. čtení načten návrh na změnu těchto hranic pro koalice v dnešní podobě, což bylo následně přijato a platí beze změn.

159. Ústavnost této úpravy posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 a dospěl k závěru, že toto řešení je sice účelové, nikoli však neústavní, když konstatoval, že o tvorbě koalic Ústava neobsahuje žádné výslovné ustanovení. ...

160. Při vlastním hodnocení ústavnosti úpravy volebních prahů pro koalice v § 49 odst. 1 a 3 ZVP dospěl Ústavní soud v uvedeném nálezu k právnímu názoru, podle kterého sice nelze „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 nefunkční“. To však podle uvedeného nálezu „stěží může vést k závěru o jeho protiústavnosti“. Bylo tak vyjádřeno, že původní úprava hranic ve výši 7 %, 9 % a 11 % sice vyhoví ústavnosti více, nicméně ani napadenou právní úpravu nelze zrušit jako neústavní. Tento právní názor nebyl sdílen jednotně, protože se proti němu vymezilo několik soudců v odlišných stanoviscích.

164. Ústavnost procedury přijetí zákona č. 204/2000 Sb. již byla posouzena v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 a navrhovatelka nevznáší žádné nové argumenty proti jeho závěru, že procedura přijetí napadené právní úpravy byla ústavně konformní. Z hlediska referenčních kritérií rozhodování Ústavního soudu pohnutky vedoucí k přijetí napadené právní úpravy samy o sobě (viz k otázce tzv. *bad faith* sub 62 a 63) k závěru o neústavnosti vést nemohou, nepromítnou-li se do neústavní právní úpravy. Samotný podnět či záměr něco upravit, jak se to projevilo v období 1998 až 2002, v podobě např. *Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou* ze dne 9. 7. 1998 [k nepřislušnosti Ústavního soudu k přezkumu viz usnesení ze dne 14. 8. 1998 sp. zn. IV. ÚS 331/98 (U 48/11 SbNU 359)], popř. následující *Dohody o základních parametrech změny volebního systému mezi týmiž stranami* ze dne 26. 1. 2000, k tomu nestačí. Posléze uvedená Dohoda jako 2. část tzv. Tolerančního patentu se stala základem pro návrh zákona č. 204/2000 Sb. Posuzování ústavnosti politických dohod není v kompetenci Ústavního soudu; ten může hodnotit jen to, jak byl jejich cíl promítnut do obsahu ZVP.

165. Co se týče poukazu na zkušenosti s fungováním této úpravy, v podstatě jde o závěr, že se žádné relevantní koaliční kandidátní listiny (s výjimkou voleb v roce 2002) nepodávaly a že přes snahu kandidování formou koalic v posledních dvou volbách se dostalo do Poslanecké sněmovny sedm, resp. devět politických stran, takže cíl v podobě zamezení tříštění Poslanecké sněmovny se nezdařil. Co se však týče této okolnosti, Ústavnímu soudu nezbývá než odkázat na to, co již bylo obecně uvedeno pro celkové hodnocení



argumentace navrhovatelky výsledky voleb – viz sub VIII. c). **V takovém případě může jít o symptom neústavnosti, nikoli však o neústavnost samotnou.**

166. Ústavní soud při přezkumu ústavnosti napadených ustanovení navazuje na argumentaci z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, současně však přihlíží jednak k obecným východiskům pro vymezení obratu „podle zásad poměrného zastoupení“ [viz zejména sub VIII. d)], jednak k ústavním principům úpravy voleb a volebního práva.

169. ... uvedená ústavní ustanovení však hovoří o politických stranách, nikoli jen o programech. Pojem volné či svobodné soutěže tak přímo nevylučuje hledání spojenců pro dosažení určitého cíle, což je konečně obvyklý nástroj politického života. Zatímco pak jsou politické strany chápány jako trvalá uskupení pro volby, které se mají podle čl. 21 odst. 2 Listiny opakovat, je naopak možné spojenectví na volební období nejen v podobě povolební koalice při vytvoření vládní většiny, ale i opozičních bloků, neboť v dalších volbách již kandidovat společně není povinností. Takové spojení má právní důsledky jen v rovině volebního práva (koalice má jen ta práva a povinnosti, jaká jí zákony výslovně přiznávají pro účel její existence), nikoli takové, s jakými se počítá v případě sloučení podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o politických stranách. Sice to může komplikovat uplatňování politické odpovědnosti vůči voličům, ale to není předmětem ústavní regulace. Jakkoli by bylo průhlednější i z hlediska uvedených ústavních ustanovení, kdyby se politické soutěže účastnily politické strany se svými volebními programy a kandidáty samy za sebe, nelze to považovat za jediné ústavně konformní uspořádání politické soutěže, jak na to konečně poukázal Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Jde tak o tu část právní úpravy voleb a volebního práva podle čl. 20 Ústavy, která upravena být může, ale nemusí.

176. Je jen možné upozornit na další porušení zásad proporcionality. Účelem voleb podle zásad poměrného zastoupení je zjistit podporu určitého volebního programu mezi voliči a číselně to promítnout do podílu ve složení Poslanecké sněmovny. Ačkoli by takový program mohl získat i 19,99 % hlasů, nebyl by v ní zastoupen, zatímco programy s podporou těsně nad 5 % ano. V případě více koalic by tak mohl vzniknout **problém legitimity volebního výsledku** nikoli v důsledku nezájmu voličů o účast na hlasování, nýbrž **v důsledku vymazání významné názorové skupiny**, která by mohla dokonce představovat relativně většinový názor. ...

177. Z hlediska testu potřebnosti zásahu lze uvést, že v teorii volebního práva existují i prostředky mírnější k dosažení toho, co zamýšlely dosáhnout dvě tehdy volebně neúspěšnější politické strany, které se v roce 2000 dohodly na obrácení směru vývoje volebního zákonodárství. ...

178. Je to zejména možnost spojení (tzv. *apparentment*) kandidátních listin samostatně kandidujících politických stran (**vytvoření volebního bloku**). V takovém případě sice politické strany kandidují samostatně, avšak mohou sdílet volby řídicímu orgánu, že požadují, aby zisky jejich kandidátních listin

byly brány společně. Tak je možné zjistit (na rozdíl od postupu podle § 41 ZVP), kolik každá z takto spojených stran získala hlasů a zda to bylo nejméně 5 %. Zisk celého bloku je pak určující pro výpočet získaných mandátů, který se rozděluje podle dalších pravidel mezi spojené politické strany, avšak jen ty, které splnily podmínku uzavírací klauzule. ...

179. Způsob zjišťování volebního výsledku podle ZVP je v podstatě též v důsledku existence samostatných voleb v separovaných volebních krajích, kde jsou (a již nikde jinde) příkazovány mandáty pouze v nich, pouhou karikaturou vytváření bloku kandidátních listin téže strany nebo koalice v jednotlivých krajích. Navíc jde o blokování nikoli z vůle kandidujících stran, nýbrž *ex lege* (§ 48 odst. 1 ZVP), avšak bez možnosti voličů určit význam takové strany v měřítku celého státu, a stejně tak samotný krajský charakter voleb vylučuje poměrné rozdělení celostátního zisku mezi krajské kandidátní listiny. Ty jsou spojeny *ex lege* jen pro zjišťování postupu do skrutinia, příspěvek na úhradu volebních nákladů a na možné státní financování. I tyto okolnosti však mají význam pro hodnocení uzavíracích klauzulí, protože právní úprava voleb a financování politických stran umožňuje i politickým stranám, které sice práh nepřekročily, ale přesto dosáhly relativně významného počtu hlasů, aby získaly prostředky pro další pokračování v činnosti a mohly se pokusit uspět v následujících volbách. Další **rozdíl oproti sdružení do koalice (jedna společná kandidátka) je v případě bloku v tom, že by politická strana v bloku, která nedosáhla 5 %, sice nezískala právo na přístup do skrutinia, avšak její hlasy (pro jednotný program, který ve volbách získal oněch nejméně 5 %) by nepropadly, nýbrž by zůstaly jako celkový zisk bloku, mezi jehož členy se ziskem nejméně 5 % by se poměrně rozdělily získané mandáty.** ... To je jen příklad z hlediska testu přiměřenosti toho, že v roce 2000 byl zvolen postup, který neobstojí nejen v komplexu volebního systému, nýbrž sám o sobě.

180. Ústavní soud zde jen poukazuje na to, že zvolené řešení ... není jediným možným a současně ani tím nejproporcionálnějším. Je však věcí zákonodárce, jaké řešení i z hlediska srozumitelnosti a průhlednosti zvolí. Zákonodárce se musí rozhodnout, zda připustí koalici, a jestliže ano, tak v jakém významu. **...Platná právní úprava postupu koalic do skrutinia je nepřiměřená a nedůsledná.** Důvody shora uvedené však vedou Ústavní soud k závěru, že je třeba podle § 13 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., změnit právní názor vyjádřený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 a napadená ustanovení ZVP zrušit. Tento závěr se vztahuje na platnou právní úpravu adiční uzavírací klauzule. ...

181. Možnost postupného snižování výše uzavírací klauzule je součástí problematiky klauzulí, jak o ní bylo pojednáno sub IX. e) a f). Ať se již bude jednat o jedinou postupující politickou stranu, nebo koalici, **vždy bude potřeba zajistit zastoupení nejméně dvou politických stran či koalic v Poslanecké sněmovně,** i když i tento postup nemusí být vždy řešením, neboť to nezaručuje efektivní fungování opozice, když dvě postoupivší strany mohou vládnout společně.

182. Jak bylo uvedeno (sub 151), spíše teoretickým je zde **problém podílu propadlých hlasů na celkovém počtu odevzdaných hlasů**. ...

183. Jen pro úplnost se dodává, že dalším důvodem pro zrušení § 49 odst. 3 písm. b) až d) ZVP je nejen způsob jejího nastavení, nýbrž i to, jak se má postupovat v spíše teoreticky možném případě, kdy by stanovené hranice nedosáhla žádná nebo jen jedna politická strana nebo koalice. ...

184. Vzhledem k tomu, že po zrušení hranic adiční uzavírací klauzule pro koalice ztratila tato ustanovení význam, bylo třeba přikročit rovněž, s ohledem na jejich provázanost, k jejich zrušení.

186. ... přidělování mandátů na základě oddělených volebních krajů o různé velikosti (v praxi od 5 do 26 mandátů) bez vyrovnávacích prostředků zpravidla povede ke vzniku nerovnosti hlasů voličů v různých volebních krajích, stejně jako k porušení rovnosti šancí v nich kandidujících politických stran nebo koalic.

188. ... použití D'Hondtovy formule čili systému volebního dělitele, resp. nejvyššího volebního průměru, jak se také tato metoda označuje. Její autor Victor D'Hondt ve své práci *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*. Libraire C. Muuquardt. Brusel 1882, s. 18 a násl., v ní vyložil zásady hodně blízké volebnímu systému používanému od roku 1990 pro volby obecních zastupitelstev s tím, že jeho způsob výpočtu byl nahrazen metodou Sainte-Laguého, kdy se nedělí řadou přirozených (1, 2, 3 atd.), nýbrž lichých čísel. Podstatou **metody nejvyššího průměru** je požadavek, aby se při postupném přidělování stanoveného počtu mandátů vždy nejdříve dostalo na kandidátní listinu, která má na tento mandát v případě jeho zisku nejvyšší průměr hlasů.

189. Sama o sobě tato zásada proto nemůže být zpochybněna. Může se tak stát v kontextu dalších prvků techniky volební reprezentace, kde je právě soubor napadených ustanovení ZVP názorným příkladem. ...

190. Ve velkých obvodech již použití různých formulí takový zásadní dopad nemá podle zásady, **čím menší je volební obvod, tím menší je proporční efekt volebního systému, a tím menší jsou šance malých (byť relevantních) politických stran** (viz názorně na výpočtech a grafech...

191. ...**V kombinaci s ostatními napadenými ustanoveními**, která stanoví, že volby se konají ve volebních krajích o nestejné velikosti a pouze v těchto krajích, aniž se mohou výsledky voleb do Poslanecké sněmovny promítnout do celostátního vyjádření podílu kandidujících stran [viz podrobně sub IX. a)], lze bez dalšího konstatovat, že napadená **ustanovení § 50 odst. 1 až 3 ZVP výrazně přispívají k deformaci poměrnosti volebního výsledku**.

197. Ústavní soud posoudil napadená ustanovení ZVP z hlediska dodržení ustanovení ústavního pořádku a testu přiměřenosti. Dospěl k závěru, že převážná část námitek navrhovatelky je důvodná, a to pro rozpor s ústavními kautelami voleb a volebního práva zakotvenými v čl. 18 odst. 1,

čl. 5 a 6 Ústavy ve spojení s čl. 21 odst. 1, 3 a 4 a čl. 22 Listiny. Blíže odůvodnění je obsaženo sub IX.

198. Ústavní soud tento postup zvolil i tam, kde by napadená ustanovení sama o sobě a pro sebe nepředstavovala problém z hlediska ústavnosti. Vzhledem k systémové provázanosti jednotlivých prvků volebního systému proto bylo nutno použít **tzv. komplexní argument** a v důsledku kumulace vad právní úpravy volebního systému zrušit napadená ustanovení ZVP vzata podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 „v jejich úhrnu“. Výchozí diskem pro to byl výklad pojmu „zásady poměrného zastoupení“ (čl. 18 odst. 1 Ústavy) rovněž za pomoci okolností jejich vzniku a představ ústavodárce (a současně zákonodárce) v letech 1920, 1946 a 1992.

199. Ve zbývajících částech Ústavní soud shledal, že tato část napadených ustanovení v testu ústavnosti ob stojí a není důvod je odstranit ani proto, že by mohla tvořit překážku pro uvážení zákonodárce při nápravě neústavního stavu a že se ani „pasivně“ nemohou na vytváření ústavně pochybné právní úpravy volebního systému podílet, bude-li provedena systémová náprava techniky volební reprezentace.

200. Co se týče základních aspektů rovnosti volebního práva, tedy váhy hlasů voličů v systému poměrného zastoupení, které spočívá nejen ve stejném počtu hlasů (*one person one vote*), nýbrž i v jejich stejné váze (*one person one value*), a současně rovnosti šancí kandidujících politických stran, Ústavní soud dospěl k závěru, že funkcí voleb je mimo rozestoupení se voličů „do stran“ s různými názory rovněž funkce vytvoření fungující Poslanecké sněmovny, ve které jsou zastoupeny politické strany a jejich koalice s početně relevantním významem. Ústavní soud si je vědom toho, že tento význam, který označil jako vlastnost reprezentativnosti, se dá vyjádřit nejen číslem, nýbrž i jinou ústavně relevantní skutečností (zastoupení územního společenství, ochrana menšiny), bude-li zákonodárcem náležitě identifikována. Je věcí zákonodárce [viz tzv. rozhodovací prerogativa sub VIII. a)], aby našel hranici mezi předpoklady funkčnosti zákonodárského sboru a určením reprezentativnosti politické strany. Problém tak nebyl shledán ve výši uzavírací klauzule podle § 49 odst. 1 písm. a) ZVP, nýbrž v dalších prvcích techniky volební reprezentace, tj. zejména v konání voleb do Poslanecké sněmovny cestou čtrnácti separovaných voleb v samostatných volebních krajích bez vzájemného propojení výsledku voleb, což vede k disproporcím ve vyjádření proporcí podpory jednotlivých politických stran a jejich programů.

201. Ústavní soud nepředjímá postup volebního zákonodárce. ...

202. Z hlediska rovnosti volebního práva a rovnosti šancí kandidujících volebních stran v podmínkách poměrného zastoupení je třeba, aby každá volební strana získala odpovídající podíl na mandátech v Poslanecké sněmovně podle svého podílu na celkovém počtu odevzdaných platných hlasů a současně aby tento volební zisk (podpora určité názorové skupiny voličů vyjádřená podílem na mandátech) byl promítnut do přidělování mandátů v rámci jednotlivých krajských kandidátek takové volební strany.

203. ... Není tak neústavní postup, který upozorňuje voliče na to (psychologický aspekt uzavírací klauzule), že má ve volbách do Poslanecké sněmovny nejen vyjádřit svou preferenci, nýbrž také přispět k ustavení komory Parlamentu, která v rámci konstrukce parlamentní demokracie vykonává kontrolu výkonné moci.

204. ... Ústavní soud nemůže dávat, ..., podrobné pokyny zákonodárci, jak má nějakou věc, a tím spíše tak složitý a po více jak století stále nedořešený problém reprezentace a poměrného zastoupení, vyřešit. **Žádný volební systém není upraven definitivně** ... a ani žádné soudní rozhodnutí na tomto faktu nic nezmění, čehož si je vědoma i odborná veřejnost ..., která podrobuje stále další a další soudní rozhodnutí ve věcech voleb a volebního práva kritice. ...

205. Úprava volebních otázek je proto vždy hledáním souladu mezi ústavními východisky a měnícími se společenskými vztahy ... Ačkoli politologie či psefologie pracují i s matematickými vzorci, dokonalý systém zatím nenašly. ...

207. ... výrok nynějšího nálezu nebrání přípravě a organizaci již vyhlášených voleb, nýbrž stanoví jen požadavek ústavně konformní úpravy zjištění jejich výsledku, nebylo ani vhodné zvažovat nejen odložení vyhlášení nynějšího nálezu až po volbách, ale ani odklad jeho vykonatelnosti. ...

209. ... Samozřejmě platí, že zásahy do volebních pravidel v době před volbami nejsou vhodné, neboť mohou vnést zmatek mezi voliče a volební orgány s rizikem zatemnění volebního výsledku ... Jde však o zásahy do volebních procesů před meritorním posouzením ústavnosti volebního pravidla v podobě předběžných opatření soudů vydaných bezprostředně před volbami, tj. v období dnů, maximálně několika týdnů před termínem voleb v situaci plně rozběhnutých volebních procesů, nebo dokonce již při probíhajícím hlasování. V případě nynějšího nálezu však nejde o zásahy do provedených volebněprávních úkonů, nýbrž o hodnocení ústavnosti výpočtu volebního výsledku v ZVP, který bude zjištěn teprve v říjnu 2021. ...

210. ... Organizace a příprava voleb se odvíjí od termínu voleb (lhůty typu *dies ad quem*, určené datem, tzv. rozhodujícím dnem – *Stichtag, qualifying date*), nikoli od okamžiku, kdy jsou volby vyhlášeny (*dies a quo*, tedy stanoveným časovým úsekem). Volební orgány dosud žádné úkony, které by mohly být derogací zpochybněny, neučinily. Takovým úkonem není ani určení Ústeckého kraje krajem, kterému budou podřazeny všechny zvláštní volební okrsky v zahraničí, provedené losem Státní volební komise dne 7. 1. 2021, neboť organizace voleb podle volebních krajů není nálezem Ústavního soudu dotčena. Za relevantní okamžik, od něž by bylo možno uvažovat o rizicích spojených se změnou volebního pravidla na poslední chvíli, lze uvažovat až okamžik uplynutí konce lhůty pro podávání kandidátních listin podle § 31 odst. 3 ZVP, který má nastat počátkem srpna 2021.

212. **Odklad vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu až za termín vyhlášených voleb do Poslanecké sněmovny by naopak znamenal,**



že by výsledky hlasování byly zjištěny a vyhlášeny podle pravidel, jež jsou v rozporu s ústavním pořádkem. Legitimita takto zvolené Poslanecké sněmovny by byla neúnosně podkopána v míře, která by dále snížila důvěru veřejnosti ve zvolenou politickou reprezentaci a vládu, která by se o důvěru takto zvolené Poslanecké sněmovny opírala. Nelze také opomenout, že by takový odklad nezabránil porušení ústavně garantovaného volebního práva voličů i volených kandidátů v jeho klíčovém aspektu rovnosti, a vyvolal by tlak na volební soudnictví s rizikem retrospektivního zjištění neplatnosti hlasování, resp. voleb, a v konečném důsledku na Ústavní soud, který by pak rozhodoval o ústavních stížnostech nebo opravných prostředcích proti rozhodnutím volebního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. d) a e) Ústavy.

214. ... před třiceti lety byla v České republice nastoupena cesta k ústavně konformní úpravě svobodných a demokratických voleb. V roce 2000 však zákonodárce učinil pokus tento směr změnit, a to rovněž cestou nové úpravy voleb, jejímž základním cílem bylo „nalezení volebního systému, který významně usnadní vznik funkční většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů“, přičemž bude zachováno poměrné zastoupení, avšak s většinovými prvky (*Dohoda č. 2 o základních parametrech změny volebního systému uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou* 26. 1. 2000). **Tento pokus byl Ústavním soudem zrušen zejména nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, nicméně zákonodárce v této cestě pokračoval i v roce 2002.** Vláda si sice po výsledku voleb v roce 2006 uvědomila potřebu změn, nicméně zůstalo jen u neuskutečněného záměru. **Co zůstává, je potřeba naplnit čl. 18 odst. 1 Ústavy. Pokus učinit tak slovy právě uvedené dohody za pomoci „většinových prvků“ bude vždy protiústavní, zatímco naplnění tohoto principu většintvornými prvky lze podle okolností a míry zásahu do poměrného zastoupení považovat za akceptovatelné, je-li to odůvodněno významným veřejným zájmem** (v USA je definován jako zájem na „volební integritě“, „politické stabilitě“ – Emanuel, S. E. *Constitutional law*. 37. vyd. Wolters Kluwer 2020, s. 493); jinak půjde o pokus neústavní.

**Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/17**

### *I. Čas a způsob přijetí nálezu*

Ústavní soud dnes zrušil podstatná ustanovení volebního zákona, která stanoví způsob přepočtu hlasů na mandáty. Bez nich výsledky voleb do Poslanecké sněmovny nelze zjistit. Učinil tak více než tři roky poté, co mu byl návrh na zrušení těchto ustanovení předložen, a dokonce teprve poté, co byly volby již vyhlášeny rozhodnutím prezidenta republiky vydaným dle čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) [č. 611/2020 Sb.].



Podle našeho názoru tím plenární většina významně zasáhla do procesu přípravy voleb jak na úrovni politických stran a politických hnutí, tak na úrovni volebních orgánů, a vystavila občany – v době nouzového stavu – bezprecedentní nejistotě, zda se podaří během krátké doby v Parlamentu přijmout novou zákonnou úpravu pravidel pro volbu jeho první komory.

... Vrcholem arogance je pak vyhlášení nálezu pouhých 19 hodin po jeho přijetí (aniž by však bylo soudcům dáno k dispozici jeho konečné znění), snad aby nebyl poskytnut patřičný prostor disentuujícím soudcům k sepsání odlišného stanoviska.

...

Několikaleté otálení soudce zpravodaje s předložením návrhu rozhodnutí plenární většina v nálezu přesto aprobovala podrobným vysvětlováním toho, jak Ústavní soud – údajně v duchu zásady zdrženlivosti – vyčkával na osud různých poslaneckých iniciativ z opozičních řad (body 36 a 47). Takto by snad bylo možno argumentovat, kdyby v komorách Parlamentu byl v pokročilých fázích projednávání návrh novely volebního zákona, jenž má reálnou naději na to stát se zákonem (viz i čl. 40 Ústavy – shodnout se musí obě komory). **Skutečnost je však taková, že šlo o běžné poslanecké iniciativy jednotlivých stran, jež *prima facie* neměly bez širšího konsensu o změně tak podstatné materie, jakou je úprava voleb, valnou naději na úspěch.** ...

Plénium si přitom bylo dobře vědomo vyjádření vlády, která sdělila, že „*vyjadřuje obavy z derogace navrhovaných ustanovení zákona o volbách do Parlamentu bez existence náhradní pozitivní úpravy vyjednané na základě širokého politického konsensu (...).* ...

... Je snad nesporné, že „**zbourání**“ volebního systému 8 měsíců před volbami vyvolá velké politické pnutí a nejistotu, zda se do nadcházejících voleb podaří přijmout novou zákonnou úpravu, což může – při neúspěšném výsledku zákonodárného procesu – podlomit důvěru občanů ve fungování demokratického systému. ...

## II. Překážka *rei iudicatae*

... Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 42/2000 v roce 2001 posuzoval v zásadě již stávající volební systém, tj. již s formulí dle D'Hondta (byť počínající dělitelem 1,42) a jedním skrutiniem. Znamená to *pro futuro*, že budou-li postupně napadena a posuzována jednotlivá zákonná ustanovení samostatně a poté znovu všechna najednou, o překážku věci rozsouzené nepůjde? V případě uzavíracích klauzulí přitom neshledáváme žádný závažný důvod k překonání právních názorů, k nimž dospěl Ústavní soud ve své předchozí nálezové judikatuře.

## III. Volební systém dle zásad poměrného zastoupení

... Nález přitom dává očividně najevo, že není vůbec snadné – při promítnutí hlasování do výsledku voleb, resp. přidělení mandátů volebním stranám –

dosáhnout takovou „správnou poměrnost“ a uznává, že jde o „složitý a po více jak století stále nedořešený problém reprezentace“ (bod 204). Sám nález také hovoří o „pevných i proměnlivých prvcích právní úpravy volebního systému“, přičemž ústavní pořádek ponechává v jím stanoveném rámci na uvážení zákonodárce, „jakým konkrétním obsahem volební systém naplní“ (bod 72). Nález připouští i existenci tzv. volebních paradoxů, které však „samy o sobě nemohou být považovány za neústavní, protože jsou dílem náhody, resp. dílem souhry řady obvykle neopakovatelných okolností“ (bod 69). .... Nakonec nález uznává i to, že „matematická přesnost „zrcadlového odrazu“ volebního rozhodnutí voličstva v situaci, kdy je třeba hledat nejen diferenční, nýbrž i integrační nástroje ... není ani realizovatelná“ a že je třeba „přihlédnout k historickým negationím zkušenostem s fungováním zcela čistého poměrného zastoupení a jeho důsledkům“ (bod 115). **S tím vším souhlasíme**, tím méně pak ale rozumíme důvodům derogačního výroku.

Jinak řečeno, zákonodárce se nepohybuje v abstraktně identifikovaném prostoru, a zjednodušeně lze říci, že **nelze vytvořit než systém** spíše více poměrný či naopak poměrný spíše méně. .... Nejde tedy (jen) o to, zda v některých volebních krajích působí více poměrně než v jiných, ale zda celkově (z hlediska celkového výsledku voleb do Poslanecké sněmovny s ohledem na poměry hlasů odevzdané jednotlivým stranám a koalicím) nevykazuje **příklon k většinovému systému, popř. k „hybridu“**, s nímž Ústava nepočítá. Na základě všech výsledků voleb, které podle něj proběhly (v letech 2002, 2006, 2010, 2013 i 2017), máme za to, že tomu tak není.

...

... máme za to, že spíše než z historizujících úvah nad vývojem meziválečného a poválečného volebního systému měl nález vyjít z pečlivé analýzy volebních dat z jednotlivých voleb, jež se dosud uskutečnily na základě platné úpravy, jakož i z dosavadní bohaté, přesvědčivé a setrvalé judikatury Ústavního soudu...

#### **IV. „Separované“ volební kraje**

...

Máme ovšem za to, že s námitkou různě velkých volebních krajů a v nich různého počtu volených poslanců, jakož i rozdělování mandátů „v rámci volebních krajů“ stranám dle počtu hlasů v nich odevzdaných, se Ústavní soud náležitě vyrovnal již v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 57/06, v němž posuzoval podobu stávajícího volebního systému do Poslanecké sněmovny ...

... na rozdíl od plenární většiny neshledáváme nezbytným, aby Ústava v čl. 18 odst. 1 výslovně stanovila, že se volby do Poslanecké sněmovny konají ve volebních krajích a že mandáty se přidělují dle počtu hlasů v nich odevzdaných. Argument, že v některém státě tak ústava stanoví, postrádá na váze, když v jiných státech taková úprava v ústavě schází, a přesto se v nich mandáty přidělují dle výsledků hlasování v různém počtu vícemandátových volebních obvodů. ...

Volební kraje totožné s vyššími územními samosprávnými celky v jejich významu vícemandátových volebních obvodů (nikoli tedy jakýchsi pouhých volebních jednotek sloužících jen k organizaci voleb a prvotnímu sečtení hlasů) považujeme současně i za významný nástroj politické decentralizace, která brání oligarchizaci moci v politických stranách, ...

...

Sluší se znovu připomenout, že je zcela v souladu s principem rovného volebního práva, když počet poslanců volených v jednotlivých volebních krajích (počet v nich rozdělovaných mandátů) je výlučně závislý na celkovém počtu platných hlasů odevzdaných v tom kterém volebním kraji, jak to stanoví § 48 volebního zákona, s jehož zrušením rovněž nesouhlasíme.

...

Ani v uplatnění D'Hondtovy metody volebního dělitele – v kombinaci s jinými prvky stávajícího volebního systému – nespatřujeme žádnou neústavnost. ...

## ***VI. K argumentaci ústavní listinou z roku 1920 a zákony vydanými za její platnosti***

..., máme za to, že argumentace ústavní listinou z roku 1920 a řádem volení do poslanecké sněmovny z téhož roku (č. 123/1920 Sb.), popř. následnými ústavními či zákonnými úpravami (body 86 až 90, 136) není při zkoumání napadené úpravy právně relevantní ani příléhavé. Československo bylo státem s jinými předchozími historickými zkušenosti, s jinou strukturou území i obyvatelstva, s jinak utvářeným stranicko-politickým systémem atd., ...

...

Netvrdíme, že současná podoba volebního systému poměrného zastoupení... je podobou ideální, nejspravedlivější, jedinou možnou a tedy nezměnitelnou. Máme jen za to, že ve svém celkovém působení se nezpronevřuje pokynům čl. 18 odst. 1 Ústavy, podle něž se volby do Poslanecké sněmovny konají mj. na základě rovného volebního práva podle zásad poměrného zastoupení. ...

(pgw)