

JUDr. Stanislav Polčák

advokát

ČAK: 11590
tel: 734 588 408
email: polcak@email.cz
ID dat.schr.: **z84fstx**

sídlo AK:
Řehenice 10
251 67 p. Pyšely

pobočka:
Fügnerovo nám. 1808/3
120 00 Praha 2

V Řehenicích, dne 8.12.2017

zn.: ---

dat.schr.: ---
DOPORUČENĚ

Ústavní soud ČR

Joštova 8
660 83 B R N O 2

Navrhovatel: **Skupina senátorů**
za něž jedná senátor Jiří Šesták, jenž udělil plnou moc k zastupování
před Ústavním soudem

JUDr. Stanislavu Polčákovi, advokátovi
AK Řehenice 10, 251 67 Pyšely, dat. schr.: **z84fstx**

Účastník řízení: 1) **Poslanecká sněmovna**
2) **Senát**

**Návrh na zrušení některých ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do
Parlamentu ČR –**

**Část 1) § 26 věta druhá spolu s přílohou č. 2, § 48 až § 51 - rozdělení ČR do
volebních obvodů spolu s uplatněním volební formule D'Hondt a**

Část 2) § 49 - aditivní kvórum 10% a více pro předvolební koalice více stran

T r o j m o

Přílohy:

Podpisová listina senátorů

Plná moc

Dále dle textu

1 Předmět návrhu

Navrhovatel - skupina senátorů, využívaje svého práva dle § 64 odst. 1 písm. b) č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění (dále jen „ZÚS“), navrhuje Ústavnímu soudu zrušit v návrhu vymezená ustanovení zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), jež lze fakticky rozdělit do dvou částí:

v **části 1)** zrušení ust. § 26 věta druhá s příl. č. 2 a související ustanovení (§ 48 – § 51 s výjimkou části 2/), jejichž podstatou je **rozdělení České republiky do 14 volebních obvodů totožných s vymezením krajů** (VÚSC dle ust. zákona č. 347/1997 Sb.) **a současně uplatnění tzv. D'Hondtovy metody pro zjišťování mandátů v taktu vymezených volebních obvodech** (dále jen „volební systém pro volby do PSP“),

v **části 2)** zrušení ust. § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d) - **načítací kvorum pro koalici**, podle něž platí, že koalice dvou a více stran potřebuje k postupu do skrutinia a přidělení mandátů v Poslanecké sněmovně dvou a více násobek hlasů (v závislosti na počtu stran či hnutí podílejících se na předvolební koalici), a to až do 20% hlasů pro čtyřčlennou koalici (dále se již požadavek nezvyšuje).

K přípustnosti návrhu uvádí navrhovatel argumentaci v bodě 2.

Navrhovatel je přesvědčen, že tímto návrhem napadená ustanovení jsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, což zevrubně odůvodňuje dále pod bodem 3.

Tato ustanovení jsou součástí volebního zákona již pro část 1) od roku 2002 (v důsledku přijetí novely volebního zákona pod č. 37/2002 Sb.), pro část 2) od roku 2000 (v důsledku přijetí novely č. 204/2000 Sb.).

Je proto přesvědčen, že nejen s ohledem na ústavněprávní argumentaci obsaženou níže, tak s ohledem na již delší časový odstup od přezkumu Ústavního soudu v této věci (takřka 17 let k datu tohoto podání) a empirické zkušenosti reálných dopadů napadených ustanovení na politický a volební systém a soutěž politických stran, je věcný přezkum napadených ustanovení plně na místě, a to i v části 2) návrhu opakovaný.

Navrhovatel proto, opíraje se i o tehdejší disentanční stanoviska ústavních soudců, žádá, aby z důvodů dále uvedených meritorně napadená ustanovení Ústavní soud přezkoumal z hlediska souladu s ústavněprávním pořádkem a návrhu vyhověl.

2 Přípustnost návrhu

2.1 Část 1) – volební systém pro volby do PSP

Platná úprava volebního systému byla přijata zákonem č. 37/2002 Sb. jakožto reakce na nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 42/2000 (č. 64/2001 Sb.), podle kterého byl zrušen na návrh prezidenta republiky volební systém přijatý v rámci dohody dvou nejsilnějších politických stran tzv. opoziční smlouvy (rozdělení ČR do 35 volebních obvodů). Současný volební systém nebyl předmětem

abstraktní kontroly ústavnosti v rozsahu tohoto návrhu, pročež je navrhovatel přesvědčen, že návrh je přípustný k meritornímu projednání plénem Ústavního soudu, to z následujících důvodů:

- a) Usnesením sp.zn. Pl. ÚS 57/06 skupina senátorů v r. 2006 napadla pouze určitou část volebního systému, jenž prakticky beze změn je platný i v současnosti. Věc nebyla posuzována plénem Ústavního soudu (viz Pl. ÚS 57/06 - byť nese plenární spisovou značku, byla posouzena v senátě tří soudců). Usnesením ze dne 17.4.2009 byl návrh odmítnut rovněž s poukazem, že návrh nenavrhoval zrušit klíčové ustanovení § 26 věty druhé spolu s přílohou č. 2. (viz bod 15. cit. usnesení). Ústavní soud poukázal, že matematická metoda d'Hondtovy formule „*sama o sobě neutrální a působí rozdílně teprve ve spojení s různou velikostí volebního obvodu.*“ Pokud však samotná úprava rozdělení do volebních obvodů (§ 26 druhá věta) napaden nebyl, nemohl Ústavní soud rozhodnout *ultra petitem*.
- b) Nález sp.zn. Pl. ÚS 25/96 (č. 88/1997 Sb.) se z povahy věci nemohl zabývat volebním systémem voleb do PSP, pakliže daná právní úprava byla přijata až zákonem č. 37/2002 Sb. Je však pravdou, že podstatná část jeho *ratio decidendi* je podle navrhovatele přiléhavá i v této věci a navrhovatel se na ní níže na několika místech odvolává.
- c) Pokud jde o další rozhodnutí Ústavního soudu, jednalo se o rozhodování o ústavních stížnostech, tedy incidenční řízení. Všechna rozhodnutí, v nichž se Ústavní soud dotkl pravidel volebního systému, byla odmítnuta, a to senátními usneseními – I. ÚS 537/06, II. ÚS 582/06, III. ÚS 663/06, Pl. ÚS 76/06 (byť nese opět plenární spisovou, šlo o rozhodnutí senátní), to však s jedinou výjimkou v řízení sp.zn.: Pl. ÚS 2/14, kdy ovšem také došlo k odmítnutí stížnosti formou usnesení. Pokud jde o nález sp.zn. Pl. ÚS 52/10 – rozdělení obvodů v Hl. m. Praze při přezkumu v r. 2011, zde se sice Ústavní soud zabýval také problematikou rovnosti hlasu, která představuje podstatný tenor námitek rovněž tohoto návrhu, avšak přísně ve vazbě na úpravu pravidel komunálních voleb.
- d) V další části meritorní argumentace navrhovatel také klade důraz na zohlednění výsledků volebního systému tak, jak jej přinesly především poslední volby do Poslanecké sněmovny (dále jen „PSP“) v r. 2017, proto na tuto část svého návrhu (3.1.) odkazuje pro stručnost, kdy jde o argumenty z povahy věci nové. Právě aktuálnost návrhu po zohlednění výsledků posledních voleb a rovněž doplněná o další nové dosud nezohledněné argumenty představuje ratio podaného návrhu, v němž navrhovatel žádá o meritorní přezkum napadených ustanovení, vytvářejících aktuální volební systém pro volby do PSP.

Překážka věci rozhodnuté tedy v dané věci (přezkum volebního systému voleb do PSP přijatého zákonem č. 37/2002 Sb.) **nevzniká**, když Ústavní soud dosud o napadených ustanoveních nerozhodoval nálezem (§ 35 zákona ZÚS). V Ústavě předepsaná skupina senátorů je oprávněným navrhovatelem, který s ohledem na shora uvedené přípustně navrhuje meritorní přezkum volebního systému pro volby do PSP.

2.2 Část 2) – načítací kvorum pro koalice

Pokud jde o načítací kvorum, navrhovatel si je vědom, že napadená ustanovení volebního zákona - § 49 odst. 1 písm. b), c), d) a odst. 3 písm. b), c), d) volebního zákona byla předmětem plenárního posouzení na základě návrhu prezidenta republiky a nálezem sp.zn. Pl. ÚS 42/2000 byl identický návrh zamítnut. Přesto je navrhovatel přesvědčen, že návrh je i přes znění § 35 ZÚS přípustný, to z následujících důvodů:

- a) Meritorní argumentace k této části 2) pod bodem 3.2. návrhu obsahuje novou argumentační polohu, které návrh prezidenta republiky v r. 2000 nepostihoval a ani postihovat nemohl (jde především o praktické zkušenosti s působením cit. ustanovení v politickém systému na jejich aktéry). Nelze totiž odhlédnout, že Ústavní soud posuzoval dotčené ust. § 49 posuzoval abstraktně, což byl s ohledem na konkrétní návrh prezidenta republiky, ale nemohl ověřit, jak bude pravidlo načitacího kvora reálně působit na politický systém. Dopady lze zhodnotit až teprve s určitým časovým odstupem a podle navrhovatele jednoznačně svědčí o neústavnosti načitacího kvora a jeho ryzí účelovosti, působící proti pravidlům volné soutěž politických stran.
- b) Podle navrhovatele je přípustné v této věci i s ohledem na Ústavním soudem vyslovené podmínky opakované meritorní přezkoumání napadených ustanovení, sezná-li plénum Ústavního soudu deficity ústavněprávní konformity, tak i dřívější plenární nález svým pozdějším nálezem překonat.
- c) Přesně k této situaci v namítané věci podle přesvědčení navrhovatele došlo. To zvláště za situace, kdy již u dotčeného plenárního nálezu z roku 2001 uplynula významně dlouhá doba, kdy se ústavněprávní deficit dotčené právní úpravy jen prohloubily, což lze empiricky dokázat, jak se pokouší navrhovatel v části 3.2. V této souvislosti navrhovatel vyzdvihuje úlohu Ústavního soudu, jehož přezkum konformity volebního systému po určitém čase (v návaznosti na praktické zkušenosti v komparaci několika volebních období a výsledků působení volebního systému) se jeví jako nutný. Pokud by takovému přezkumu měla bránit překážka věci rozhodnuté, jednalo by se o nepřipadné omezení většinového názoru (oponentního k dřívějšímu plenárnímu nálezu) v rámci pléna soudců Ústavního soudu.
- d) Nelze také ani odhlédnout, že významná menšina soudců uplatnila disentní stanovisko právě k napadené části zákona v předmětném plenárním nálezu (Pl. ÚS 42/2000). Jednalo se konkrétně o čtyři soudce. Pokud tato relevantní menšina navrhovala už před 16 lety zrušit napadená ustanovení, tím spíše je po empirických zkušenostech s jejich působením nezbytné jejich věcné přezkoumání, pokud předepsané kvorum senátorům navrhne opakovaně takový přezkum ústavnosti. Je totiž nasnadě, že argumentace užitá v nálezu se může ukázat pod prizmatem časového testu jako nepřiléhavá, obzvláště vezmeme-li v potaz, že jde o diskusi o přípustnosti stanovení určitého procenta pro koaliční předvolební formace. Nemůže se proto v diskusi nad tímto procentem jednat o žádnou setrvalou danost, ale slovy dokonce cit. nálezu *„nutno jej chápat a vykládat ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílcích plynulého kontinua“*.

Z těchto důvodů a argumentů užitých v meritorní části svého návrhu má navrhovatel za to, že je plénum soudců oprávněno věcně posoudit i tento předložený návrh dle části 2), neboť načitací kvorum pro koalice vykazuje ve svých důsledcích na politický systém srovnatelné negativní dopady jako rovněž napadený volební systém pro volby do PSP, ne-li dokonce významně horší dopady, když působí na volnou soutěž politických stran *ex ante* a tím ji již dopředu determinuje.

3 Meritum věci – část 1) volební systém pro volby do PSP

3.1 Porušení ústavního principu rovného volebního práva

Navrhovatel uvádí, že současný volební systém pro volby do PSP předně porušuje základní ústavní zásadu **rovnosti hlasů** (čl. 18 odst. 1 Ústavy), jak přesvědčivě dokazují výsledky poslaneckých voleb 2017 a v r. 2006. Popření této zásady je patrné právě na subjektech, které byt' těsně překročí 5% uzavírací klauzuli, kterou samu o sobě navrhovatel z pohledu souladu s ústavním pořádkem nenapadá, ba dokonce uznává její integrační funkcionalitu v politickém systému. Volební systém však právě na subjektech, které vykazují v zásadě stejnou regionální podporu a pohybují se těsně kolem 5% - 6% hranice, je v případě krajů, v nichž se rozděluje 10 a méně mandátů (tzn. ve voličsky slabších krajích), diskriminující menší politické strany, je také nahodilý, prakticky nepředvídatelný a o (ne) přidělení mandátů rozhoduje, jak se ukazuje, jen nepříliš početná skupina voličů. U dvou nejmenších krajů (Karlovarský a Liberecký) potom není ani matematicky možné, aby malé parlamentní strany dosáhly na mandát, nevykazují-li náhodou v těchto dvou krajích výraznou výchylku významné regionální podpory.

Právě vzájemná kombinace klíčových parametrů volebního systému pro volby do PSP, kterou je faktor velikosti volebního obvodu a metoda D'Hondtova volebního dělitele, má za následek disproporční přidělení mandátů a zásadní znevýhodnění menších parlamentních subjektů. Již samotná metoda volebního dělitele sama o sobě prospívá větším stranám, jakkoli je jinak matematicky neutrální, ovšem v souhrnu s výrazně nestejnou velikostí volebních obvodů dochází k důsledkům zcela nerovnoměrného systému přidělování mandátů, a to proti zásadě poměrného zastoupení, jak jej pro volby do PSP předepisuje Ústava (čl. 18 odst. 1).

Klasickým poměrným systémem rozumíme systém, kdy se volby „poměrně přesně“ přetaví v zisk mandátů ve srovnání se zisky hlasů ostatních stran. Jinými slovy „stav, kdy na každý mandát získaný ve volbách připadá přibližně stejný počet hlasů.“¹

Rovnost volební práva v sobě zahrnuje kvantitativní rovnost, tj. zásady, aby „při sčítání všechny hlasy platily stejně“, což splněno ve volbách nepochybně je, avšak princip rovnosti co do výsledků přiměřeného přetavení získaných hlasů na srovnatelné počty mandátů, dle navrhovatele současný volební systém pro volby do PSP nenaplnuje, tedy diferenciace vůle voličů projevená ve volbách se do složení dolní komory náležitě nepromítá (Pl. ÚS 25/96 – „tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny na takovou míru úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny dosáhly“ – nález č. 88/1997 Sb. Nutno podotknout, že právní závěry tohoto nálezu byly nadto činěné na zcela odlišný volební systém – přibližně 8 stejných volebních krajů při uplatnění Hagenbach-Bischoffovy metody s existencí druhého skrutinia, jsou dle navrhovatele nadále plně aplikovatelné, protože současný volební systém je pro získání mandátů menších stran citelně horší než předchozí, pročež se také tohoto cit. nálezu navrhovatel dovolává).

Navrhovatel tak je přesvědčen, že právní závěry plenárního nálezu Pl. ÚS 25/96 jsou platné i po dvaceti letech. Namítá tak, že volební systém vyhovuje ústavním požadavkům rovnosti volebního hlasu, pokud při sčítání hlasů budou mít všechny hlasy stejnou či srovnatelně podobnou početní váhu (kvantitativní rovnost vzhledem k prizmatu velikosti volebních obvodů) a zároveň rovnost šance dosáhnout takový volební úspěch, který odpovídá počtu odevzdaných hlasů (rovnost v hodnotě úspěchů).

¹ Filip, J.: Ústavní právo České republiky, I. díl, 4. vyd. r. 2003, nakl. Doplněk, str. 433

Přestože tedy menší parlamentní strany prošly úspěšně testem integrační klauzule 5%, přetavení hlasů do mandátů naráží na kumulační faktory volebního systému, které v souhrnu svých prvků a efektů dosahuje protiústavního charakteru. Anglosaskému okruhu známá zásada „one vote, one value“² je českým volebním systémem porušována ve významném měřítku. Všichni voliči mají mít odevzdáním hlasu zásadně stejný vliv na výsledek voleb (viz disentující soudkyně Eliška Wágnerová k nálezu Pl. ÚS 52/10). Pokud významný vliv je volebním systémem přiřazován prioritně pouze silně voličsky zastoupených krajům, jestliže u těch menších se s mandáty na menší strany nedostává mandát, tím jsou fakticky voliči silnějších krajů nedůvodně prioritizováni.

S ohledem na zásadu „equal voting power“ – rovnoměrné rozdělení mandátů mezi volební obvody – je nutné uvést, že v ČR jsou minimálně dva obvody velmi malé, pokud jde o počet voličů, které způsobují zásadní disproporci při rozdělování mandátů (problém však je možné identifikovat u všech krajů, kde se rozděluje 10 a méně mandátů). Dle voleb do PSP v r. 2017: Karlovarský kraj – 236.250 voličů, Liberecký kraj – 350.307 – voličů, vůči (více než 3x) (nej)početnějšímu Středočeskému kraji – 1.047.853 voličů. Je nepochybné, že platí základní rovnice tohoto systému: se snižujícím se počtem v obvodu rozdělovaných mandátů dochází nezvratně k nárůstu přirozeného prahu. I pokud porovnáme efekty systému prizmatem relativní rovnosti, nelze dospět k závěru, že takto výrazný dopad volebního systému na menší parlamentní subjekty se ještě pohybuje v mezích poměrného systému a ústavně souladný.

Možností, jak dosáhnout skutečné proporcionality volebního systému bez nepřiměřené diskriminace menších parlamentních subjektů a porušení zásady rovnosti váhy hlasu a další namítaných ústavních pravidel, je vícero (opětovně zavedení druhého skrutinia, rozdělování mandátů ve srovnatelně velkých volebních obvodech, celý stát pojmut jako jeden volební obvod). Pokud se má zachovat současný model volebních krajů, pak ovšem musí být doplněn o prvky, které znevýhodnění menších parlamentních subjektů kompenzuje jiným způsobem (např. metodou volebního čísla a zavedení druhého skrutinia).

Jak uvedeno shora neústavnost napadených ustanovení volebního zákona vyplývá podle navrhovatele z kumulace jednotlivých prvků volebního systému a porušuje tak zásady rovnosti váhy voličských hlasů zaručené čl. 18 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 3 Listiny), princip poměrného volebního systému v důsledku kombinace velikostně různých krajů (s dvěma výrazně malými volebními kraji) a metodou volebního dělitele D'Hondtovým.

Rozdílnost ve velikosti volebních obvodů, byť jsou organizovány na krajském základě, je prvním klíčovým faktorem zasahující do maximy rovnosti hlasů. Poslanecké volby se liší od krajských voleb, které se sice také odehrávají podle zásad poměrného volebního systému, avšak počet přidělovaných mandátů je v jednotlivých kraji významně vyšší (i v nejmenším kraji se přiděluje 45 mandátů, oproti tomu v největším 65 mandátů). Velikosti krajů (volebních obvodů pro volby do PSP) lze roztrždit do tří skupin (dle výsledků aktuálních voleb do PSP):

největší čtyři kraje – 22 až 26 mandátů,
kraje střední velikosti 6 krajů – 13 až 11 mandátů,
čtyři kraje s 10 a méně mandáty.

Pokud menší strany prakticky s rovnoměrnou voličskou základnou ve všech krajích dosáhnou výsledku těsně kolem 5%, přírke jim volební systém prakticky jistě pouze 4 mandáty, přičemž podle zásad poměrného systému by jim mělo připadnout na získané hlasy 10 mandátů. Pokud menší strany dosáhnou ve volbách významně disparitních výsledků v rámci jednotlivých volebních obvodů, jsou

² Filip, J.: Základní otázky volebního práva v ČSFR, Brno, Masarykova univ., r. 1992, str. 136

výsledky prakticky nepředvídatelné a přidělení mandátů závisí významně na řadě proměnných (voličské účasti, výsledků ostatních kandidátních listin). Navrhovatel tak namítá i další významnou vadu volebního systému, a to jeho nepředvídatelnost, resp. až nahodilost (viz níže argumentace a příloha – hypotetický volební výsledek), která se přičítá požadavkům kladeným na demokratický právní stát a předvídatelnost práva obecně.

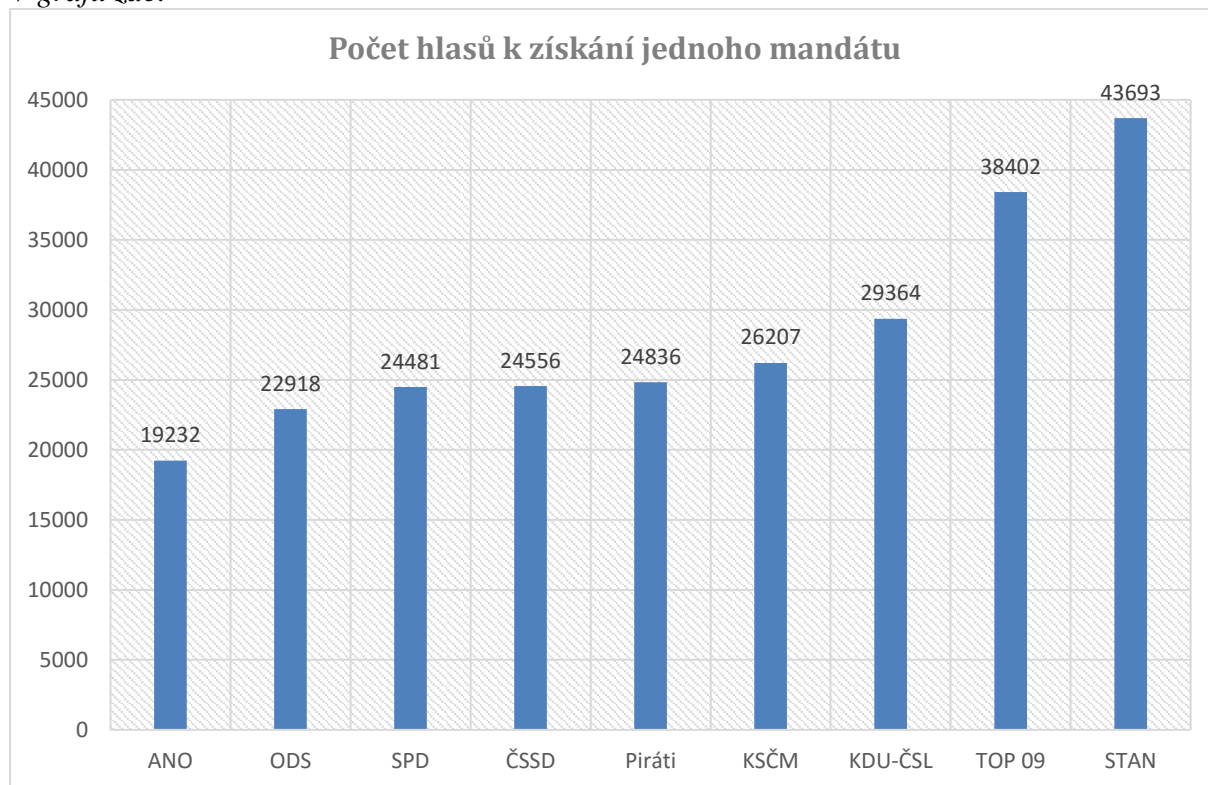
Volební systém tak není předvídatelný a neodpovídá celostátním výsledkům jednotlivých stran, neboť volební mechanismus v rámci jednotlivých volebních krajů vytváří často překvapivé výsledky při přidělování mandátů. Jakkoli jsou tyto prahy pro získání mandátů přirozené (matematicky logické), neodpovídají ústavní kauce poměrného systému. Navíc pokud je vlastně fakticky ukládáno účastníkům volné politické soutěže, aby předvíдали vlastnosti volebního systému a třeba fakticky vyzývali své voliče, aby se z Vysočiny například vydali volit na jižní Moravu, lze nepochybně namítat, že jde o nepřiměřené a vlastně i nesplnitelné břemeno (jakkoli se razantně zvyšuje počet voličů hlasujících na voličský průkaz – volební systém by však neměl voliče nabádat, aby „kočovali“ se svým hlasem a zvažovali, kde jejich hlas pro menší politickou stranu se promítne i do poslaneckého mandátu).

Dané lze ilustrovat přesvědčivě na výsledku voleb v r. 2006 a v r. 2017, neboť vady volebního systému pro volby do PSP se projevují u menších parlamentních stran zejména s krajsky výrazně odlišnou voličskou podporou. Je totiž pak fakticky stanoveno dvojí kritérium pro získání mandátů – překročení 5% hranice celostátní podpory a krom 4 největších krajů ještě další (přirozený) práh, jehož aplikací však menší strany fakticky přichází o mandáty, ačkoli získaly rovněž relevantní voličskou podporu (splňující požadavek integračního faktoru voleb – viz Pl. ÚS 25/96).

<i>rok voleb</i>	<i>strana</i>	<i>zisk hlasů</i>	<i>zisk mandátů</i>	<i>počet hlasů na mandát</i>
2006	SZ	336487	6	56081
	KDU-ČSL	386706	13	29747
	KSČM	685328	26	26359
	ČSSD	1728827	74	23363
	ODS	1892475	81	23364
2017	STAN	262157	6	43693
	TOP 09	268811	7	38402
	KDU-ČSL	293643	10	29364
	ČSSD	368347	15	24556
	KSČM	393100	15	26207
	SPD	538574	22	24481
	Piráti	546393	22	24836
	ODS	572962	25	22918
	ANO	1500113	78	19232

Z výše uvedeného plyne, že v letošním roce na potřebovaly dvě nejmenší strany s voličskou podporou těsně nad 5% přesně dvojnásobek hlasů na jeden mandát (TOP 09), příp. dokonce více než 2,3x více hlasů na jeden mandát než vítěz voleb (STAN). I další v pořadí – KDU-ČSL potřebovala na jeden mandát o více než 10 tis. hlasů víc než vítěz voleb, tedy přesně o třetinu více než vítězná strana.

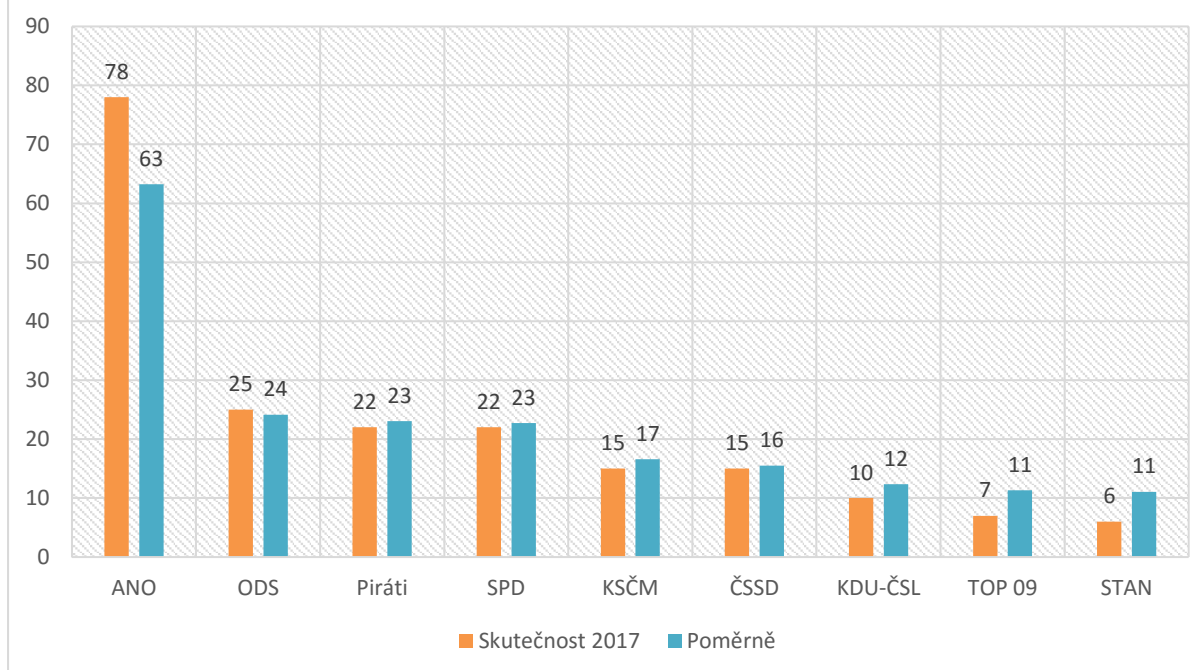
V grafu zde:



Pokud by měl volební systém odrážet počet hlasů do počtu získaných mandátů, tj. proporcionální (k získání jednoho mandátu by stranám stačil přibližně stejný počet hlasů), ANO by mělo oproti skutečnosti o 15 mandátů méně a ODS o jeden mandát méně. Piráti by naopak získali o 8 mandátů více, STAN o 5 mandátů více, TOP 09 o 4 mandáty více, KSČM a KDU-ČSL o 2 mandáty více a SPD a ČSSD o 1 mandát více. Tedy 16 mandátů by se rozdělilo na počet odevzdaných hlasů odlišně (ve vazbě na počet získaných hlasů), konkrétně pak z celku 8% mandátů by se rozdělilo jinak.

V grafu zde:

Srovnání mandátů dle výsledku voleb 2017 a proporčního systému při respektu k rovnosti hlasu voličů



Obdobné závěry dovoluje vyvodit i na výsledek voleb v r. 2006 u Strany Zelených³, čímž se empiricky potvrzují četné doktrinní výhrady vůči současnému volebnímu systému (ostatně pravidelně o jisté „samotné hraně ústavnosti“ hovořil i Nejvyšší správní soud – v usnesení č.j. Vol 50/2006-53 měl výrazné pochybnosti o volebního systému, když uvedl, že „výsledný efekt aplikovaných ustanovení zákona č. 247/1995 Sb. je na samotné hranici poměrného zastoupení i principu rovnosti volebního práva“, přičemž tuto kritiku opakoval v řadě dalších svých rozhodnutí.).

Ústava však o žádném zvýhodňování vítěze voleb, anebo o tak výrazném sankcionování pro získání mandátů u menších parlamentních subjektů, nehovoří. Ústavní pořádek stanovuje požadavek poměrného způsobu přepočtu získaných hlasů na mandáty, dokonce se lze domnívat, že jde o požadavek, aby celostátní výsledky odpovídaly poměrnému systému v relaci na získané hlasy, nikoli v krajích poměrnému systému v relaci na získané hlasy (viz srovnání v nálezu Pl. ÚS 42/2000 cit. pravidlo španělské ústavy). Navrhovatel se tak výslovně dovolává tohoto *ratio decidendi*, neboť je-li argumentováno, že postačuje poměrnost v určeném volebním kraji, tak již v této argumentaci se tomuto nálezu volební systém protíví. Navrhovatel proto napadá, že srovnávat poměrnost volebního systému uvnitř jednotlivých volebních obvodů neodpovídá výslovnému ústavnímu požadavku o poměrnosti volebního systému voleb do PSP jako celku, na což cit. článek 18 odst. 1 míří a požaduje, aby celkové výsledky voleb odpovídaly zásadám poměrného systému. A *contrario* totiž bychom v opačném případě museli připustit, že lze disproportčním stanovením velikosti krajů zásadu rovnosti hlasů a poměrnosti volebního systému popřít důsledky přidělováním mandátů v těchto krajích. Zákodáři vlastně nerespektovali cit. nálezu, když opět schválili volební zákon, který je proporční pouze v krajích, nikoli k celostátním volebním výsledkům ČR, takže neústavní disproportčnost nebyla odstraněna. Podle přesvědčení navrhovatele cit. nálezu ve svém *ratio decidendi* může být překonán novou kvalifikovanou většinou soudců Ústavního soudu.

³ Antoš, M.: Volební obvody v ČR: Ještě nešíkvnost, nebo už malování mlouka? In Volby – svátek demokracie, nebo pletich. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2012

Navrhovatel musí citovat i jiný plenární náleží k rovnosti hlasů, podle něhož volební systém měl učinit vše, aby se alespoň zhruba (s minimální rozumně dosažitelnou tolerancí) hlasy připadající na jeden mandát rovnaly (Pl. ÚS 52/10 – právní závěr ve vztahu ke komunálních voleb), k danému rovněž odkazuje navrhovatel na stanovisko disentuujícího soudce, předsedy Ústavního soudu, Pavla Rychetského⁴. Ovšem stejně tak se musí rovnat i v absolutních výsledcích voleb, což jak navrhovatel na výsledcích voleb z r. 2017 u subjektů pod 6% celorepublikové podpory dokazuje, se v žádném případě nestalo.

Ústavněprávní deformity volebního systému se dle navrhovatele naplno obnažily právě ve volbách v r. 2017. Přitom z ústavního pořádku plyne závěr, učiněný Ústavním soudem pod Pl. ÚS 25/96, ohledně přidělování mandátů v relaci na získané hlasy – „*tj. z hlediska nároku hlasů odevzdaných pro různé kandidátní listiny na takovou míru úspěchu, která je přiměřená početním hodnotám, jichž tyto listiny dosáhly*“ – náleží č. 88/1997 Sb.⁵ Z několikrát cit. náleží Pl. ÚS 42/2000 vyplývá, že přepočít ve vztahu poměru mezi hlasy a obdržené mandáty by měl odrážet celorepublikové výsledky jednotlivých stran. To se však rozhodně o současném volebním systému konstatovat nedá.

Z přílohy k tomuto podání navrhovatel konstruoval výsledek voleb na počet odevzdaných hlasů, který je možný a přitom zároveň vede k absurdnímu závěru, což navrhovatel dokládá ověřitelnou sestavou. Model dokládá, že při matematické modelaci výsledku hypotetických voleb při nerovnoměrné voličské podpoře je možné, aby strana, která získala ve volbách celkem 5,19% nedostala ve volbách ani jeden mandát, zatímco strana těsně nad 5% by získala při určitých podmínkách 12 mandátů. Takovýto absurdní model podle přesvědčení navrhovatele jednoznačně dokládá, že takto nahodilý (byť matematicky odůvodněný) volební systém se ocitá zcela mimo požadavky ústavního pořádku, který klade na volební soutěž a odraz hlasů na mandáty. Ostatně nahodilost dokládá nejlépe přepočít celkových hlasů na mandáty mezi ČSSD a Piráty, kteří získali daleko vyšší voličskou podporu, avšak na jeden mandát díky regionálním disparitám potřebovala ČSSD méně hlasů než Piráti (byť jde o rozdíl těsný a může být argumentováno, že v daném případě jde o onen přibližně stejný počet hlasů, který se přetavil na mandáty, v případě dalších tří poslední stran před 5% už neobstojí ani tento ústupek vůči současnému volebnímu systému do PSP a ani jej nelze odůvodnit žádným společenským zájmem). Jak vidno z přílohy i při respektu k celkovému počtu hlasů odevzdaných v těchto volbách odlišným způsobem, může přidělení mandátů vypadat tak, že vítěz voleb přetaví své hlasy v daleko menším počtu mandátů než druhý na pásce a volební výsledek se tak vůbec neodrazí ve složení sněmovny (viz situace v r. 2006, kdy jen necelých 300 hlasů ze zahraničí ubíralo jeden mandát ČSSD). Neexistuje žádný ústavně akceptovatelný důvod, proč by měl počet získaných mandátů záviset na územním rozložení voličské podpory a proč by měla být zvýhodňována volební strana s nerovnoměrnou podporou a znevýhodněna strana s podporou rovnoměrnou. Ovšem i takto se

⁴ „V rámci provedeného dokazování tedy byla bez nejmenších pochybností zjištěna výrazná nerovnost jednotlivých voličských hlasů jak mezi volebními subjekty, tak mezi jednotlivými volebními obvody.“

⁵ Obdobně i náleží sp.zn. Pl. ÚS 42/2000 „Rozhodl-li se ústavodárce, pokud jde o volby do Poslanecké sněmovny, pro uplatnění poměrného zastoupení, potom i při respektování integračních stimulů a důrazu kladeném na funkčnost demokratického politického systému třeba současně sledovat nezbytnost reflektování vůle co možná nejvyššího počtu voličů. ... Určujícím momentem v systému poměrného zastoupení je totiž velikost volebních obvodů, takže jako na jedné straně, čím větší je obvod, tím více se volební výsledek přibližuje principu proporcionality, na straně druhé, čím menší je volební obvod, tím výrazněji se uvedený výsledek tomuto principu již vzdaluje. Navíc je rovněž zcela evidentní, že čl. 18 Ústavy má na mysli právě globální efekt modelů poměrného zastoupení, totiž volbu Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení jako celku. Pokud by zákonodárce měl na mysli odlišný efekt, musel by čl. 18 Ústavy formulovat nikoli globálně („Volby do Poslanecké sněmovny se konají ... podle zásad poměrného zastoupení.“), ale musel by tento záměr výslovně stanovit, kupř. jako španělská ústava v čl. 63 formulací, že se volby provádějí v každém (jednotlivém) volebním obvodu podle systému poměrného zastoupení. Tímto způsobem španělská ústava jasně vyjádřila partikularizaci efektu poměrného zastoupení pro účely kombinace proporcionalních a většinových prvků při rozdělování mandátů v jednotlivých obvodech, takové řešení však naše Ústava neobsahuje.“ Srov. dále cit. rozhodnutí bavorského Ústavního soudu ze dne 24.4.1992, č.j. Vf. 5-V-92 (č. 64/2001 Sb.).

napadený volební systém chová, jestliže je zřejmé, že dopady byť jen nepatrných změn v regionálním rozložení podpory mohou mít zásadní dopad na rozdělení mandátů.

Je pak zjevné, že skutečné rozdělení mandátů se za dané situace (d'Hondtova metoda přepočtu v krajích, počet a lidnatost volebních obvodů, počet poslanců) v závislosti na drobných změnách v regionálním rozdělení podpory nebo při určitých poměrech podpory jednotlivých stran stává zjevnou loterií. Postrádá totiž jeden z nezbytných atributů právní regulace v materiálně právním státě, a tím je elementární racionalita a předvídatelnost. Občan právem očekává, že větší počet hlasů ve volbách vyústí v zisk většího počtu mandátů. Dokáže pochopit, že jen nepatrný rozdíl v počtu hlasů může znamenat zisk stejného počtu mandátů. Ale v žádném případě nemůže pochopit, že větší celkový počet hlasů by mohl znamenat menší celkový počet mandátů. Takový výsledek při ústavním zakotvení poměrného systému zastoupení není odůvodnitelný žádnými integračními stimuly ani jinými společenskými hodnotami či potřebami. Takové neztotožnění se s výsledky přetavení hlasů v mandáty však ohrožuje samotnou podstatu demokratického právního státu a je nutné se mu bránit. Pokud by při některých dalších volbách došlo k „převrácení“ výsledku při přepočtu hlasů na mandáty, nepochybně by to zásadně otráslo důvěrou v právní stát, pokud by to nezpůsobilo přímo ústavní (státní) krizi.

Přílohou:

- hypotetický volební model

Ani testem proporcionality, jak jej Ústavní soud používá ve své rozhodovací činnosti (například dle rozhodnutí Pl. ÚS 44/13⁶), nelze dospět k závěru, že dané opatření – volební formule současného volebního systému pro volby do PSP je legitimní a splňuje požadavek racionality.

V kumulaci faktorů, tvořících podstatné parametry volebního systému, tj. rozdělení do výrazně disparitních volebních krajů, použití d'Hondtovy metody volebního dělitele, se tak rozdělování mandátů nezrcadlí v přidělování mandátů k relaci na celkové výsledky voleb a proviňují se proti zásadě poměrného zastoupení (diferenciaci politické vůle voličů), které jsou ve svých souhrnech a důsledcích diskriminační především pro menší politické subjekty.

Dané vyniká, zvážíme-li, že například v r. 2017 se v případě hnutí Starostů a nezávislých (dále jen „**hnutí STAN**“) na mandátech podílelo pouze 5 krajů s počtem 149.458 hlasů, tzn. že ostatní kraje se ziskem 112.699 hlasů (tzn. jen o třetinu vyšší počet voličů dosáhlo na 6 mandátů, 112.699 nestačilo ani na jeden mandát) se na zisku mandátu nepodílelo nijak, krom splnění požadavku překročit 5% uzavírací klauzule. Navíc jen cca 400 hlasů rozhodlo, že hnutí STAN získalo mandát ve Zlínském kraji a jen o nepatrně vyšší počet hlasů rozhodl o zisku mandátů v Jihomoravském kraji, přičemž hnutí by stále dosáhlo procentuálně na stejný celostátní výsledek, avšak pouze 4 obdržené mandáty by znamenal poměr téměř 3,5 násobek hlasů, které by přetavilo hnutí STAN na jeden mandát než vítěz voleb. Dokonce se ukazuje, že v důsledku tohoto volebního systému je teoreticky představitelné, že zisk strany překračující byť mírně celostátně 5% hranici by mohl přinést dokonce i menší počet mandátů (dokonce i 0 mandátů – viz shora). To za situace, kdy podle zásad poměrného zastoupení na 200 mandátů při 5% připadá 10 mandátů.

⁶ „Ústavní soud pak i v této souzené věci přistoupil při posuzování ústavní konformity napadených ustanovení k testu proporcionality. Ten opakovaně definoval ve své judikatuře jako test tří kroků spočívajících v posouzení legitimacy a nezbytnosti sledovaného cíle v demokratické společnosti, v posouzení racionality spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení a konečně v posouzení toho, zda neexistují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo.“

Je tak evidentní dle navrhovatele, že se český volební systém se poměrnému zastoupení vzdálil už takový způsobem, že jej ve vazbě na další ústavněprávní kautely lze označit za rozporný s ústavním pořádkem.

Jaký návod v takovém případě dává volební systém voličům, sympatizantům menších stran v menších krajích? Pokud v daném kraji překvapivě nevykazují vyšší voličskou podporu, je přetavení jejich podpory do zisku mandátu prakticky nemožné, a ponechává jim jedinou možnost – s voličským průkazem vyrazit do nějakého z voličsky početnějších krajů. Takový důsledek nemůže navrhovatel akceptovat, protože odrazuje voliče od účasti ve volbách, čímž se ještě dále zhoršují dopady současného volebního systému, který není poměrným, ale oproti výslovnému ústavnímu požadavku odchýleným hybridem, nadto výrazně diskriminující strany s menší voličskou podporou. Již v žádném případě nelze usoudit, že omezení rovnosti volebního práva je přijatelným opatřením, vyváženým nutností zajistit míru integrace politické reprezentace. Dokonce ve vztahu k výsledku voleb r. 2006 lze oprávněně tvrdit, že údajně integrující stimuly přinesly na politický systém spíše dezintegrační výsledek.

K danému pak nutno plně souhlasit s lapidárním stanoviskem posuzující ústavnost již současného volebního systému: „*Není-li omezení rovnosti volebního práva způsobil pomoci k tomu, aby složení zákonodárského sboru umožnilo formaci většiny nebo většin potřebných pro přijetí rozhodnutí a pro vznik vlády opřené o parlamentní důvěru, je nutno jej vnímat jako neodůvodněné a tedy ústavně nekonformní.*“⁷

Ukazuje se tak, že volební systém porušuje i podmínku čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. O rovném přístupu nemůže být ani řeč, jestliže kandidáti menších parlamentních stran potřebují na získání mandátů dvakrát a více hlasů než kandidáti jiných parlamentních stran. Ve svých důsledcích také zásahem do aktivního či pasivního práva. Volební systém také porušuje princip, že občané mají právo na podíl na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny).

Důsledky současného volebního systému se rovněž dle navrhovatele projevují v narušení základních principů politického systému, a to zejména zásahem do principu volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy), když jejich volnou soutěž narušuje diskriminačním přidělováním mandátů svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny). Navrhovatel má za to, že napadená ustanovení nedbají ústavního imperativu, který stanovuje podobu a průběh střetu politických stran a politických hnutí, ucházejících se o podporu občanů. Dle citovaného článku 5 má jít o „*volnou soutěž*“. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 30/98, „*princip volné soutěže politických stran zahrnuje pojmově povinnost státu respektovat právo na rovnost šancí politických stran a politických hnutí z hlediska právní úpravy podmínek této soutěže a úpravy nároků na její účastníky, neboť jde o v podstatě o aplikaci obecné zásady rovnosti. Jakékoli přímé nebo nepřímé omezování rovnosti politických stran a politických hnutí ve volební soutěži nesmí jednotlivě ani v kumulaci přijatých zákonných opatření, jež diferencovaně postihují určité strany a hnutí, potlačovat apriorně již samotnou účast politických stran ve volební soutěži.*“

Napadený volební systém porušuje tím i zásadu ochrany menšin (čl. 6 Ústavy), když relevantní menšinám, splňujícím hlediska integračních faktorů volebního systému, stanovuje výrazně ztížené podmínky pro získání mandátů oproti ostatním stranám splňujícím také integrační hranici 5% uzavírací klauzule. Ústava také podle svého čl. 9 odst. 1 může být měněna pouze ústavními zákony. Zde se zákonodárce odchyluje od poměrného volebního systému pro volby do PSP, předepsaného Ústavu. Fakticky tak je Ústava měněna, to v rozporu s výše citovaným jejím ustanovením.

⁷ Antoš, M.: Ústavní konformita volebního zákona ve světle výsledků voleb do Poslanecké sněmovny, Acta Iuridica Olomucensia č. 1/2007, str. 201

Navrhovatel si také přeje uvést, že může jít o porušení zákazu nepřímé diskriminace dle čl. 3 Listiny, kterou vymezuje nauka tak, „že určitá obecná právní úprava, která formálně neobsahuje žádnou zakázanou diskriminační klasifikaci, ve skutečnosti vyvolává diskriminaci při své aplikaci. Taková norma, ačkoli je v obecné rovině formálně v pořádku, a aplikuje se „rovně“, má a musí mít v realitě na své adresáty nerovný dopad, přičemž tento nerovný dopad se odvíjí právě již od formulace kritéria podaného normou.“⁸ V daném případě přijaté pravidlo dopadá na všechny politické strany a politická hnutí. Formální rovnost na straně jedné je ale provázena materiální nerovností, když na různé politické strany a politická hnutí dopadá tato úprava výrazně odlišným způsobem.

Je namístě připomenout rovněž náleze ze dne 27. února 2001, v němž Ústavní soud dovodil „Není-li respektována volná soutěž politických stran za vyrovnaných podmínek a je-li snaha vytvářet odlišné podmínky pro strany velké či větší a formovat tak přímo či nepřímo politické strany s lepším či horším postavením, a tedy i občany s rozdílnými podmínkami jejich pohybu v politickém systému, nelze takové kroky označit za ústavní.“⁹

Přesně k takové situaci skutečně došlo v uplynulých poslaneckých volbách. Přestože to na první pohled vypadá, že i pro malé strany není nemožné získat mandát i v malých krajích (viz získání mandátu hnutí STAN v Libereckém kraji), opak je pravdou (tento získání mandátu pro hnutí STAN byl dán jednoznačnou a dlouhodobou podporou v kraji, naopak v kraji Karlovarském získání mandátu pro hnutí STAN nestačilo 5,2%, dokonce ani téměř 9% pro ODS). Navrhovateli je známo tvrzení hejtmana Libereckého kraje, který ve volbách mandát získal za hnutí STAN, že voliči v přímých rozhovorech s ním pochybovali, že by mandát mohla v Libereckém kraji menší strana získat, a to přestože se o mandát ucházel sám hejtman kraje.

Navrhovatel pokládá za nezbytné, aby Ústavní soud proto vyslechl čelní kandidáty menších stran z daných obvodů o obavách voličů, že jejich hlasy nebudou stačit k získání mandátu, přestože formace překročí volební práh 5%, neboť jejich poznatky z volební kampaně a setkávání se s voliči v daných krajích, nelze jednoduše nahradit zobecňujícími závěry politologických úvah. Konkrétně navrhovatel žádá k danému vyslechnout:

Václava Horáčka, volebního lídra TOP 09 v Libereckém kraji

Václava Noska, volebního lídra KDU-ČSL v Libereckém kraji

Marka Pietera, volebního lídra STAN v Libereckém kraji, náměstek hejtmana

Martina Půty, hejtmana Libereckého kraje, zvoleného kandidáta

Petra Kulhánka, primátora města Karlovy Vary (volebního lídra STAN v Karlovarském kraji)

Navrhovatel si přeje závěrem uvést, že výrazem konstruktivní přístupu menších politických stran po volbách v r. 2017 bylo, že nenapadly výsledek přidělení mandátů žalobou v rámci volebního soudnictví, i když daná možnost byla velmi zvažována, a namísto toho iniciovaly podání tohoto návrhu postupem iniciativy skupiny senátorů. Nelze v této souvislosti ani nezmínit poslední rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č.j. Vol 58/2017-173, v němž soud již pochybuje o konformitě volebního mechanismu při zjišťování výsledků voleb. Případný vyhovující náleze Ústavního soudu by otevřel prostor pro nalezení odpovídajících úprav ve volebním zákoně a odvrácení rizika, „že by při zjištění závažných chyb musel Nejvyšší správní soud sáhnout ke zneplatnění volby vícera kandidátů nebo dokonce voleb jako celku.“ Navrhovatel se proto oprávněně domnívá, že případný derogační náleze v této věci by umožnil, aby zákonodárce odstranil i další deformity a nedokonalosti současného volebního systému a volebního mechanismu, pokud i Nejvyšší správní soud jako věcně příslušný

⁸ Bobek, M., Boučková, P., Kühn, Z. (eds.): Rovnost a diskriminace. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, strana 52 - 53.

⁹ Pl.ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001.

k posouzení neplatnosti voleb zásadně argumentuje vadou současného zákona (odhlížeje od jiných vad postupu okrskových volebních komisí).

3.2 Meritum věci – část 2) načítací kvorum pro koalice

Načítací kvorum (poslední zásadní pozůstatek ve volebním zákoně z dob tzv. opoziční smlouvy) nebylo sice plenárním nálezem Pl. ÚS 42/2000 zrušeno pro ústavnost, pochybnosti ohledně tohoto opatření Ústavní soud však vyjadřoval již v r. 2001. „Podle názoru Ústavního soudu nelze sice vyloučit možnost účelovosti tohoto ustanovení, neboť zákonodárce, pokud vůbec upravuje možnost uzavírat volební koalice, zpravidla by současně měl směřovat i k vytvoření podmínek pro jisté zmírnění hranice 5 % stranám, schopným vstoupit do koalice s jinými - takže v tomto směru se jeví připuštění volebních koalicí v novele volebního zákona bez současného zmírnění podmínek pro jejich účast na rozdělování mandátů jako postrádající funkci -, existence této případné účelovosti zákonodárcova záměru však stěžejí může vést k závěru o jeho protiústavnosti.“ ... „Uvedený, byť jen stručný, přehled legislativní úpravy volební koalice v jiných státech tedy naznačuje, že tyto státy odlišně reflektují tu či onu stránku účelovosti problému, jinými slovy, že jeho řešení ponechávají na zákonodárci, jenž je přirozeně vázán minimálně výší uzavírací klauzule pro 1 politickou stranu. Vzhledem k nesporné existenci heterogenie těchto účelů, sledovaných jednotlivými politickými silami, lze proto podle názoru Ústavního soudu toto napadené ustanovení stěžejí považovat za protiústavní.“

Tyto právní závěry však vyvrací i konkrétní působení tohoto načítacího kvora v čase. Jeho existence vystupňovala tlak na rozpad dvou koalic, které politické strany pro poslanecké volby utvořily, avšak k podání kandidátek již nedošlo (Čtyřkoalice v r. 2002 a Koalice Lidovců a Starostů v r. 2017). Jejich rozpad byl v jednom případě dán výslovně v důsledku tlaku na zisk aspoň 10% hlasů v rámci dvoukoalice a v druhém případě byl tento násobný limit zmiňován jako jeden z důvodů rozpadu vícečlenné koalice.

Navrhovatel souhlasí s argumentací disentujícího soudce ve shora uvedeném plenárním nálezu: „Načítacím kvorem pro koalice dochází ke značnému zvýšení uzavírací klauzule zavedením jejího sčítacího modelu podle počtu členů koalice. To může vést k odrazování silnějších politických stran od sdružování se slabšími koaličními partnery v obavě, že takto zvýšenou hranici pro vstup do Parlamentu společně nepřekročí, nebo efekt změny může odradit voliče od volby koalice, zejména pokud se ustaví početnější.“ Tento předpoklad se výrazně potvrdil.

Toto pravidlo vede k výrazné deformaci volebního výsledku ve prospěch silných a etablovaných stran. Podle nálezu Ústavního soudu k pětiprocentní omezovací klauzuli (Pl. ÚS 25/96) se podmiňuje její existence a výše závažnými důvody. Jaké jsou důvody u dvou a více násobných limitů pro koaliční spolupráce, nelze z právní úpravy seznat (přijetí těchto násobků uzavíracích klauzulí pro dvou až čtyřčlenné koalice bylo ryze účelové), není ani opodstatněné zachovat jejich další působení na politický a volební systém.

Ostatně nepotvrzuje se ani právní argumentace cit. plenárního nálezu o opodstatněnosti integrační funkce takto stanovených vysokých prahů pro koaliční spolupráce nutí strany kandidovat samostatně, což ve volbách v r. 2013 přineslo vstup sedmi subjektů do dolní komory a v posledních volbách v r. 2017 dokonce znamenal vstup 9 subjektů do Poslaneckých voleb. O integrační funkci stimulu uzavírací klauzule pro koalice tak nemůže být ani řeč. Naopak tato zákonná pravidla žádoucí spolupráci politický stran brání, jak dokládá rozpad posledního pokusu o ustavení koalice pro poslanecké volby (koalice Lidovců a Starostů). Pokud Ústavním soudem dovozený účel neplní svou

funkci, není faktický žádný důvod, aby nebyl při této změně podmínek daných během času plénum Ústavního soudu znovu přezkoumány a posouzena znovu jejich ústavnost s tím, že navrhovatel argumentuje jednoznačně o zásadních dopadech na politický systém existencí této umělé bariéry pro předvolební koaliční spolupráci. Pokud již ji zákonodárce připouští jako regulérní formu účasti stran (hnutí) ve volební soutěži, je ústavně nadále neudržitelné odhlížet od reálných důsledků, prokázané účelovosti napadených ustanovení (žádný zamýšlený cíl tohoto omezení nelze seznat, protože samotné předložení daného návrhu proběhlo v samotném závěru legislativního procesu, a to ještě značně nestandardní cestou).

Opatření pro vstup koaličních volebních subjektů do Poslanecké sněmovny tak podle navrhovatele ústavně nepřipustným způsobem omezuje volnou soutěž politických stran zakotvenou v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, ale je rozporná také s dalšími ústavně zaručenými požadavky - čl. 6 Ústavy a čl. 20, 21 a 22 Listiny.

Za zásadní pokládá navrhovatel také mezinárodní srovnání požadavků činěných na předvolební koalice, které si nechal navrhovatel opatřit od Parlamentního institutu na současný stav v Evropě a z něž vyplývá, že takto stanovený práh násobků pro koalice je upraven pouze v Maďarsku, což vzhledem k pochybnostem o provedených změnách v maďarském ústavním systému ze strany Rady Evropy (tzv. Benátské komise)¹⁰ nelze pokládat za relevantní oporu legitimitě a ústavnosti českého aditivního kvora. Jediným jiným dalším státem s 10% prahem pro dvoukoalici je Rumunsko, kde je i tato úprava předmětem kritiky.

Pokud v cit. nálezu Ústavní soud dával implicitně najevo, že účastníky politické soutěže mají být primárně politické strany a nikoli jejich předvolební koalice¹¹, pak se ukazuje ve světle zkušenosti temporálního testu, že takový závěr je na politický systém výrazně škodlivý.

Bez zásahu Ústavního nelze očekávat, že by tato bariéra byla z volebního systému vypuštěna. Její role však ve volebním systému je podle pevného přesvědčení navrhovatele tak výrazně negativní, že se její dopady zásadně projevují v deficitech politického systému (přemnožení politických stran, dokonce až oslabování role politických programů, což sice není argument ústavněprávní síly, ale je také vysledovatelný).

Přílohou:

- *Volební klauzule pro koalice stran ve vybraných zemích – Parlamentní institut říjen 2017*

¹⁰ Jenne, Erin; Mudde, Cass (2012): Can outsiders help? Hungary's Illiberal Turn. Journal of Democracy. July 2012, Vol. 23, Num. 3, 147-155

<http://www.pressepress.eu/2012/03/19/benatska-komise-pri-rade-evropy-odsoudila-zmeny-madarske-ustavy/37478>

¹¹ Kolář, P., Kysela, J., Syllová, J., Georgiev, J., Pecháček, Š.: Parlament České republiky, 3. vydání, nakl. Leges, str. 96

4 Žádost o přednostní projednání

Navrhovatel žádá o přednostní projednání svého návrhu. Napadená ustanovení jsou klíčovou součástí politického systému, rámujiícího demokratický právní stát. Jsou-li napadená ustanovení podle navrhovatele v rozporu s ústavním pořádkem, je nezbytné, aby další volby do PSP neprobíhaly podle současných pravidel, k čemuž je nutné, aby i Parlament měl čas na nalezení odpovídajícího ústavně souladného volebního systému pro volby do PSP. Tento návrh navrhovatele lze legitimně pokládat za prioritní. Ostatně i v dotčeném nálezu Pl. ÚS 42/2000 Ústavní soud vydal své rozhodnutí v šestiměsíční lhůtě.

V souvislosti s žádostí přednostní projednání musí navrhovatel závěrem zmínit jednu podstatnou okolnost. Sezná-li Ústavní soud neústavnost současného volebního systému pro volby do PSP, není podle navrhovatele přípustné, aby se podle takto vadného volebního systému mohly probíhat jakékoli další volby do PSP, protože ty by mohly být již *eo ipso* prohlášeny za neplatné. Ústavní soud by v daném případě měl poskytnout zákonodárci poměrně přesnou instrukci, jak postupovat v zájmu dodržení všech ústavních kautel. Obzvláště při jistém riziku konání předčasných voleb by prezident republiky neměl být v takovém případě oprávněn rozpustit dolní komoru do doby přijetí volebního systému nového. Z tohoto důvodu také navrhovatel nenavrhuje Ústavnímu soudu konkrétní datum zrušení dotčených ustanovení volebního zákona a nechává tak tuto otázku plně na posouzení plénu Ústavního soudu a citlivého zvážení případných variant derogačního nálezu.

5 Závěrečný návrh

S ohledem na výše uvedené se navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nálezh:

Ustanovení § 26 věty druhé spolu s příl. č. 2, dále ust. § 48, § 49, § 50, § 51 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů se z r u š u j í.

Skupina senátorů Parlamentu ČR
zastoupeni JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem