

Ondřej Kašpar – Ondřej Stehlík

ROVNOST VOLEBNÍHO PRÁVA V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

Abstrakt: Tento článek se zabývá uplatněním principu rovnosti volebního práva v České republice. Autoři se zaměřují na jednotlivé složky rovnosti volebního práva, tedy princip rovnosti hlasů a princip rovnosti váhy hlasů s ohledem na volební judikaturu Ústavního soudu. V první části příspěvku se tak autoři věnují porušení principu rovnosti hlasů v podobě jednotlivých excesů na úrovni voleb do obecního zastupitelstva v podobě tzv. uplácení voličů a účelového přihlašování voličů k trvalému pobytu v obci. Ve druhé části příspěvku se autoři zabývají porušováním principu rovnosti váhy hlasu na úrovni voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jeho vývoji a možnému řešení do budoucna.

Klíčová slova: volby, volební systém, rovnost hlasů, Poslanecká sněmovna, zastupitelstvo obce, Ústavní soud

ÚVODEM

Existence a uplatňování principu svobodných a demokratických voleb je neoddělitelně spjata s principem zastupitelské demokracie a patří tak k podstatným náležitostem demokratického právního státu podle článku 9 odst. 2 Ústavy. Jinými slovy existenci moderního státu a moderní demokracie si bez existence svobodných a demokratických voleb nelze vůbec představit.

Abychom však mohli hovořit o svobodných a demokratických volbách, musí být při provádění voleb uplatněny principy volebního práva, kterými jsou zejména: všeobecnost volebního práva, rovnost volebního práva, tajnost hlasování, svoboda hlasování a konání voleb v pravidelných intervalech.¹ Tyto principy jsou v našem právním řádu zakotveny na úrovni principů ústavních. Každý volební systém bez ohledu na to, zda se jedná o systém většinový, systém poměrného zastoupení, či jejich vzájemné modifikace, musí splňovat tyto podmínky a odpovídat výše uvedeným principům volebního práva.²

V této stati se autoři zaměřují na uplatňování principu rovnosti volebního práva, jeho jednotlivých složek a souvislostí s některými dalšími volebními principy, které od principu rovnosti volebního práva nelze oddělit. Dále by se autoři rádi pokusili o odpověď na otázku, do jaké míry je v našich volbách princip rovnosti volebního práva naplňován, či zda nedochází k jeho porušování.

¹ Viz např. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. I. díl. 4. opravené a doplněné vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 418; PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. díl. 1. úplné vyd. Praha: Leges 2011, s. 418–420; nebo BAHÝLOVÁ, L. In: Šimíček a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. 1. vyd. Praha: Linde 2010, s. 310–316.

² V této souvislosti M. Antoň hovoří o principu svobodné volby (či svobody hlasování) jako o obecném principu volebního práva, který je nadřazený všem ostatním uvedeným principům volebního práva. srov. ANTOŠ, M. *Principy voleb v České republice*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Linde, 2008, s. 18.

1. K OBSAHU PRINCIPU ROVNOSTI VOLEBNÍHO PRÁVA

Princip rovnosti volebního práva je neodmyslitelně spjat s principem všeobecnosti volebního práva. Všeobecnost volebního práva stanovuje, kdo se voleb účastní. Rovnost volebního práva na tento princip navazuje v tom smyslu, že rozhoduje o míře a významu účasti jednotlivých voličů na volebním rozhodování. Obecně přijímané, avšak nejužší pojetí rovnosti volebního práva spočívá na principu „*jeden volič – jeden hlas*“.³ Co se týče dalšího obsahu rovnosti volebního práva, zde již tato obecná shoda nepanuje. Osobně se domníváme, že takovéto pojetí rovnosti volebního práva je absolutně nedostatečné, a to zejména vzhledem k pokusům tzv. „volebního inženýrství“, s nímž mají již i volby v České republice zkušenosti. Nejvýraznějšími pokusy volebního inženýrství o zásah do rovnosti volebního práva byla reforma volebního systému do Poslanecké sněmovny z pera tvůrců „opoziční smlouvy“ provedená zákonem č. 204/2000 Sb. a následně zrušená tzv. velkým volebním nálezem Ústavního soudu⁴ a dále např. úprava velikosti volebních obvodů a rozdělení volebního území hlavního města Prahy v obecních volbách v roce 2010. Zde však byla ústavní stížnost nálezem Pl. ÚS 52/10 ze dne 20. března 2011 zamítnuta.

S ohledem na výše uvedené se domníváme, že obsah principu rovnosti volebního práva nelze chápat pouze v úzkém slova smyslu jako rovnost počtu hlasů (jeden volič – jeden hlas), nýbrž je nutné tento princip chápat v širším slova smyslu v těchto rozměrech:

- 1) rovnost hlasů (tedy nejužší pojetí rovnosti volebního práva) a dále
- 2) rovnost váhy hlasu,
- 3) rovnost příležitostí.^{5,6}

1.1 Rovnost hlasů

Jak již bylo konstatováno výše, první složka rovnosti volebního práva nečiní výraznější obtíže. Na druhou stranu však ani rovnost hlasů vždy nebyla charakteristikou volebního práva. K jejímu uplatnění v českých zemích došlo v roce 1907 tzv. Beckovou volební reformou, kterou bylo na území Rakouska-Uherska zavedeno všeobecné rovné volební právo. Předcházející úprava volebního práva vycházela z tzv. kuriálního systému, kdy byli voliči na základě majetkového cenzu rozděleni do pěti⁷ volebních kurií,⁸ kdy se v každé kurii volil určitý počet poslanců. Výsledkem tohoto kuriálního rozdělení bylo velmi nerovné zastoupení jednotlivých skupin obyvatelstva (v českých zemích na 1 poslance ve velkostatkářské kurii připadalo cca 19 voličů, kdežto v páté, všeobecné kurii to bylo

³ HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. 2. rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk 2009, s. 300.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 publikovaný pod č. 64/2001 Sb.

⁵ BAHÝLOVÁ, L. In: Šimíček a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. 1. vyd. Praha: Linde 2010, s. 312–313.

⁶ Poslední složka principu rovnosti volebního práva, tedy rovnost příležitostí, souvisí s uplatněním pasivního volebního práva, tedy s podmínkami pro podávání kandidátních listin, vedením volební kampaně, přístupem do veřejných sdělovacích prostředků. Vzhledem k tomu, že poslední složka rovnosti volebního práva zasahuje do jiné a poměrně rozsáhlé oblasti volebního procesu, budeme se dále zabývat jen prvními dvěma složkami principu rovnosti volebního práva, tedy (1) rovností hlasů a (2) rovností váhy hlasu, vztahujícími se k procesu voleb v užším slova smyslu a jejich uplatnění v naší volební praxi.

⁷ Stav po roce 1896, kdy byla provedena tzv. Badenihovo volební reforma.

⁸ Pátá kurie byla všeobecná, takže Badenihovo reformou bylo zavedeno všeobecné volební právo, i když o rovnosti vzhledem k existenci kuriálního systému nemůže být ještě řeč.

přibližně 67 tis. voličů).⁹ K eliminaci možností porušení principu rovnosti hlasů tak výrazně přispělo zavedení všeobecného rovného volebního práva v roce 1907.

S ohledem na volební praxi v České republice však nelze ani říci, že by k porušení principu rovnosti hlasů v současnosti nedocházelo, či nemohlo dojít. Máme tím na mysli zejména situace, kdy v obecních volbách, především v menších obcích, docházelo k účelovému sestěhovávání nových voličů a jejich účelovému přihlašování k trvalému pobytu v dané obci, či „nakupování“ volebních hlasů, tedy zejména mediálně známé případy voleb v Krupce na Teplicku a v Karlově studánce, které byly předmětem řízení o ústavní stížnosti před Ústavním soudem a které budou dále rozebrány jako modelové případy porušení principu rovnosti hlasovacího práva.

1.1.1 Volby v Krupce

V předmětné věci ústavní soud rozhodoval o ústavní stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem,¹⁰ kterým byl zamítnut návrh stěžovatelů na neplatnost celých voleb.

Dle skutkových zjištění docházelo v průběhu těchto voleb ze strany jednoho z kandidujících subjektů k hromadnému svážení voličů do volebních místností. Těmto voličům pak byla ze strany tohoto kandidujícího subjektu přislíbena finanční odměna za to, že budou ve volbách hlasovat právě pro tuto stranu. Následně byl těmto voličům předán předvyplněný volební lístek a zástupci této strany byli doprovázeni až do volební místnosti. Vzhledem k tomu, že volební lístek do obecních voleb tvoří jediný list a volba kandidátů případně volebního uskupení se provádí zakřížkováním jednotlivých kandidátů nebo celé kandidátní listiny daného uskupení,¹¹ měl tento „doprovod“, v případě že si volič od okrskové volební komise nevyžádal nový hlasovací lístek,¹² jistotu, že volič hlasoval právě pro toto volební uskupení,¹³ neboť vydání nového hlasovacího lístku se děje ve „veřejné části“ volební místnosti. Následně po opuštění volební místnosti byla vyplácena slíbená finanční odměna.

Krajský soud v Ústí nad Labem celou věc vyhodnotil pouze jako nedovolenou volební agitaci a propagaci v den voleb, k níž docházelo v bezprostředním okolí volebních místností pro volební okrsky č. 5, 8 a 9, spočívající v organizovaném svážení voličů do uvedených volebních místností za účelem volby konkrétní volební strany. Došel přitom k závěru, že nebýt toho, většina osob, které v těchto okrscích volily, by se těchto voleb nezúčastnila a výsledky voleb by byly odlišné. Co se týče samotného uplácení voličů, neshledal krajský soud na tomto postupu nic protiprávního, přičemž v této souvislosti

⁹ Srov. CHYTILEK, R. – ŠEDO, J. – LEBEDA, T. – ČALOUDEK, D. *Volební systémy*. 4. (v nakladatelství Portál 1.) vyd. Praha: Nakladatelství Portál, 2009, s. 265.

¹⁰ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. listopadu 2010, čj. 15 A 92/2010-51. Tímto usnesením byla vyslovena neplatnost hlasování ve volbách do obecního zastupitelstva ve volebních okrscích č. 5, 8 a 9 v Krupce na Teplicku. Návrh na neplatnost obecních voleb jako celku byl tímto usnesením zamítnut.

¹¹ Dle ustanovení § 34 zákona o volbách do zastupitelstev obcí se jedná o tzv. volné kandidátní listiny, v jejichž rámci může volič vybírat kandidáty napříč kandidátními listinami jednotlivých kandidujících subjektů.

¹² Dle ustanovení § 33 odst. 3 věty poslední zákona o volbách do zastupitelstev obcí vydá okrsková volební komise na žádost voliče za chybějící nebo jinak označený hlasovací lístek jiný.

¹³ V daném případě tedy byl flagrantně porušen i princip tajnosti volebního práva, ale tyto úvahy bychom rádi ponechali stranou.

hovoří „o obchodně tržním způsobu obecních voleb“ (!), který shledal jako nečestný, avšak právně přípustný.¹⁴ Vzhledem k výše uvedenému pak napadeným usnesením vyslovil neplatnost hlasování ve volebních okrscích, ve kterých k uvedeným excesům došlo, avšak pouze s ohledem na nedovolenost vedení volební kampaně v den voleb ve volební místnosti a v její blízkosti. Návrh na vyslovení neplatnosti voleb pak zamítl.

Ústavní soud napadené usnesení nálezem ze dne 18. 01. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 57/10 zrušil. Ústavní soud se předně neztotožnil s názorem krajského soudu na obchodně tržní pojetí obecních voleb. Takové posouzení věci dle Ústavního soudu neobstojí ani v rovině podústavního práva. Argument, že podplácení není na rozdíl od voleb do Parlamentu České republiky volebním zákonem v případě voleb do obecních zastupitelstev explicitně uvedeno jako skutková podstata porušení volebního zákona, nemůže obstát. Smyslem voleb do obecního zastupitelstva není dražba funkcí v obecní samosprávě, ale vyjádření nezávislé vůle voličů při výběru kandidátů. Vůle voliče, který je zkorumpován, není nezávislá.¹⁵

I když to Ústavní soud výslovně neuvádí, lze dle našeho názoru z této myšlenky dovodit, že opačné pojetí obecních voleb, tedy pojetí krajského soudu, by bylo v rozporu s principem rovnosti volebního práva, tedy konkrétně rovnosti hlasu. Z formálního hlediska sice zůstává pravidlo „jeden volič – jeden hlas“ naplněno, neboť každý volič, který se dostaví do volební místnosti, hlasuje pouze jednou, avšak nahlédneme-li na danou problematiku z hlediska materiálního, je tento volič pouze jakýmsi vykonavatelem vůle toho, který ho uplatil. Tak se z materiálního pohledu dostáváme do situace, kdy jsou uplacení voliči de facto zbaveni svého hlasovacího práva a jejich hlasovací právo je přesunuto v podstatě přímo na „volené kandidáty“ případně na organizátory takové volební „agitace“. Tito volení kandidáti (případně organizátoři) pak v rovině aktivního volebního práva nedisponovali pouze svým jedním volebním hlasem jako jejich protikandidáti a voliči, kteří nebyli uplacení, nýbrž jejich volební hlas byl mnohokrát znásoben. Právě tímto mechanismem byl porušen princip volebního práva v užším slova smyslu, tedy princip „jeden volič – jeden hlas“.

Další kolizi s principem rovnosti hlasů Ústavní soud konstatoval v souvislosti s opakováním voleb jen v některých volebních okrscích. Dle Ústavního soudu voliči, *kteří by znovu hlasovali pouze ve třech okrscích, by znali již výsledek ve všech zbývajících okrscích včetně jmen těch, kteří již byli do zastupitelského sboru obce zvoleni, a mohli by tak své hlasování této skutečnosti přizpůsobit*. Tímto způsobem by byli tito voliči do určité míry zvýhodněni oproti voličům, kteří hlasovali ve volebních okrscích, kde k pochybením při průběhu hlasování nedošlo, a mohli by tak na základě již známých výsledků ze zbylých okrsků celkový výsledek voleb podstatně ovlivnit. Takovéto pojetí opakovaných voleb by pak bylo v rozporu s podstatou voleb jako časově a místně sladěného procesu.¹⁶

¹⁴ Srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010 č. j. 15 A 92/2010-51.

¹⁵ Srov. body 34 a 35 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 57/10 ze dne 18. 01. 2011.

¹⁶ Srov. definice voleb J. Filipa, který volby chápe jako „časově a místně sladěný, v základních otázkách upravený proces ustavování reprezentace suverenity lidu nebo samosprávy územních společenstev občanů“. *Toto ustavování pak „probíhá na základě výběru z více pozitivních možností po splnění předem stanovených a v demokratické společnosti dostupných požadavků na straně uchazečů o funkci osobním rozhodováním ustavujících, kteří z něj mohou být vyloučeni jen v rozumně odůvodněných případech*. (FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. I. díl. 4. opravené a doplněné vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 417).

1.1.2 Volby v Karlově Studánce

Dalším případem, kterým by se autoři chtěli zabývat v souvislosti s možným zásahem do principu rovnosti hlasu, je případ voleb do obecního zastupitelstva v obci Karlova Studánka. Oproti předchozí situaci se nejedná o kupčení s hlasy a uplácení voličů, nýbrž účelové zvyšování počtu voličů v této obci – přihlašování nových voličů k trvalému pobytu těsně před obecními volbami, a to v objektu užívaném jedním z kandidátů do obecního zastupitelstva.¹⁷ Účelovost tohoto jednání byla umocněna skutečností, že se jednalo o byt 2+0 o celkové výměře 48 m², a k trvalému pobytu v tomto bytě se 3 týdny před volbami přihlásilo celkem 34 osob. Tento kandidát pak při vlastním průběhu voleb navíc sám organizoval docházení těchto osob do volební místnosti.¹⁸

Dle údajů ČSÚ bylo v těchto volbách v seznamu voličů zapsáno celkem 214 voličů, přičemž bylo voleno 9 zastupitelů. O tyto mandáty se ucházelo 9 kandidátních listin. Sdružení, jemuž bylo přičítáno účelové přihlášení voličů, v těchto volbách postavilo kandidátní listinu s devíti kandidáty.¹⁹ Vzhledem k charakteru volebního systému obecních voleb, tedy že volič má tolik hlasů, kolik se volí členů zastupitelstva, a že rozdělování mandátů probíhá tak, že se nejprve rozdělí mezi jednotlivé kandidátní listiny a teprve poté jsou přidělovány jednotlivým kandidátům v rámci dané kandidátní listiny,²⁰ byl počet takto sestěhovaných voličů dostatečný pro získání dvou mandátů v obecním zastupitelstvu.²¹ Toto volební uskupení získalo celkem 325 hlasů,²² což vzhledem k tomu, že za toto uskupení kandidovalo 9 kandidátů, odpovídá tomu, že této kandidátce jako celku odevzdalo hlas celkem 36 voličů. Důvodná domněnka, že dotčené sdružení volili právě tyto účelově „importované“ voliči, je opřena dále o skutečnost, že tyto voliči při příchodu do volební místnosti prohlašovali, že jdou volit právě kandidáty uvedené na prvních dvou místech kandidátky dotčeného sdružení.²³

Ústavní soud v dané věci konstatoval, že zmanipulování voleb obstaráním hlasů formálních voličů je relativně snadné. Proto, i když je otázka trvalého pobytu v obecné rovině otázkou evidenční, tedy formální, nikoliv faktickou, ve věcech volebních je nutné tuto otázku vykládat materiálně. Vychází přitom z definičních znaků samosprávy, jejímž smyslem je, aby si *obyvatelé obce mohli sami spravovat své vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele – voliče k obci. O existenci tohoto pouta nese svědčí sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivně vyjádřena.*²⁴ Vzhledem k tomu, že existence trvalého pobytu v dané obci je rozhodujícím kritériem pro existenci aktivního i pasivního volebního práva v obecních volbách, je dle Ústavního soudu důležité zkoumat i účelovost tohoto jednání, tedy zda

¹⁷ Ústavní soud se v tomto nálezu vedle přezkumu usnesení krajského soudu o zamítnutí návrhu na vyslovení neplatnosti voleb zabýval charakterem trvalého pobytu pro účely obecních voleb ve smyslu ustanovení § 4 zákona o volbách do obecního zastupitelstva.

¹⁸ Bod 7, 13 a 14 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 6/11 ze dne 04. 05. 2011.

¹⁹ Údaje ČSÚ, dostupné z www.volby.cz.

²⁰ Srov. § 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

²¹ Údaje ČSÚ, dostupné z www.volby.cz, ověřené vlastním výpočtem.

²² Údaje ČSÚ, dostupné z www.volby.cz.

²³ Srov. nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 6/11 ze dne 04. 05. 2011, bod 2 a 3.

²⁴ Nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 6/11 ze dne 04. 05. 2011, bod 35.

cílem přihlášení k trvalému pobytu není pouze vznik volebního práva. *Právo na zvolení si trvalého pobytu dle § 10 zákona o evidenci obyvatel je sice subjektivně veřejným právem vymahatelným ve správním soudnictví, které je odvozeno od práva na svobodu pohybu a pobytu. Ovšem není důvod jej bez dalšího upřednostnit před právem občanů územního společenství, aby se na jeho samosprávě podíleli pouze ti, kdo do tohoto společenství skutečně patří.*²⁵ Ústavní soud dále upozorňuje na specifika obecních voleb, kdy vzhledem k velikosti některých obcí může takovéto jednání vést k účelovému ovlivnění volebních výsledků.

Ústavní soud dále konstatoval, že platnost voleb je nutno posuzovat v tom smyslu, zda tento zásah mohl mít podstatný vliv na výsledek voleb a složení obecního zastupitelstva, tedy zda jsou dány důvody pro vyslovení neplatnosti voleb, či nikoli. Tímto se však Krajský soud v Ostravě vůbec nezabýval a návrh stěžovatele na prohlášení neplatnosti voleb zamítl.²⁶

V posuzované věci, dle našeho názoru, došlo též k porušení principu rovnosti hlasu. Oproti předchozímu případu, kdy se jednalo o uplácení voličů, kteří byli občany obce i v materiálním slova smyslu, však v tomto případě dochází k porušení tohoto principu jiným mechanismem. Kolizi s principem rovnosti hlasů spatřujeme v tom, že tyto účelově přihlášení voliči nebyli voliči v materiálním slova smyslu, tak jak bylo judikováno Ústavním soudem v předmětném nálezu, tedy že tyto voliči do tohoto společenství obce ani materiálně nepatří, neboť jejich pouto s danou obcí ve formě trvalého pobytu má pouze formální účelový a jednorázový charakter. Takovíto voliči fakticky ve volbách ani nevykonávali svou vlastní vůli, nýbrž vůli dvou kandidátů volebního subjektu. Tito kandidáti tak jako voliči de facto neměli v obecních volbách pouze jeden hlas, nýbrž síla jejich hlasu byla zvýšena o hlasy takto přihlášených voličů – nevoličů.

1.2 Rovnost váhy hlasů

Co se týče druhé složky rovnosti volebního práva, tedy rovnosti volebního hlasu, je situace poněkud složitější. Autoři článku jsou zastánci nejširšího pojetí principu rovnosti volebního práva. Pod pojmem rovnosti váhy volebního hlasu je nutné rozumět stav, kdy na každý mandát získaný ve volbách připadá přibližně stejný počet hlasů.²⁷ Vzhledem k nedělitelnosti rozdělovaných mandátů je zřejmé, že tato rovnost nemůže platit absolutně, ale jde o to se této rovnosti alespoň co nejvíce přiblížit.²⁸ Dále je nutné vzít v úvahu rozdělení volebních systémů do dvou hlavních skupin, tedy na systémy většinové a systémy poměrného zastoupení. U většinových volebních systémů založených na jednomandátových volebních obvodech se uplatní princip „vítěz bere vše“ a hlasy odevzdané pro jiné kandidáty tak propadají. Kritéria rovnosti váhy hlasů se tak musí uplatnit již při rozdělování volebního území.

Možnost uplatnění principu rovnosti váhy hlasu se tak rozpadá do dvou situací v závislosti na charakteru volebního systému jako systému poměrného nebo většinového.

²⁵ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/11 ze dne 04. 05. 2011, bod 36.

²⁶ Srov. tamtéž, body 38 a 39.

²⁷ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. I. díl. 4. opravené a doplněné vyd. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 433.

²⁸ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 25/1996 publikovaný pod č. 88/1997 Sb.

V případě většinového volebního systému je dle názoru autorů princip rovnosti váhy hlasu vyjádřen v rovnoměrném rozdělení volebního území do jednomandátových volebních obvodů. Obecně je pak možné vyjít ze dvou variant, jak této rovnoměrné velikosti volebních obvodů dosáhnout. První variantou je hledisko počtu oprávněných voličů v daném volebním obvodu, druhou pak počet obyvatel tohoto obvodu. Český zákonodárce pro volby do Senátu, které se dle čl. 18 odst. Ústavy konají podle zásad většinového systému, zřejmě i s ohledem na charakter senátorského mandátu jako reprezentativního mandátu,²⁹ zvolil variantu druhou. Právní úprava obsažená v § 59 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu³⁰ tak při úpravě velikosti jednotlivých volebních obvodů nikterak nevybočuje z mezí obvyklých pro uplatnění principu rovnosti hlasu.^{31,32}

V systému poměrného zastoupení je dle názoru autorů nutné chápat druhou složku principu rovnosti volebního práva, tedy rovnost váhy hlasu, neoddtělitelně s principem proporcionality. Princip rovnosti váhy hlasu tak je (případně není) zajištěn přepočtem odevzdaných hlasů na získané mandáty, tedy volební formulí³³ a další proměnnou volebního systému, tedy rozdělením na volební obvody.

Pod pojmem rovnosti váhy hlasů je v rámci systému poměrného zastoupení nutné rozumět princip, na jehož základě každá kandidátní listina má nárok na zisk takového počtu mandátů, který alespoň přibližně odpovídá hodnotám počtu hlasů, které tyto kandidátní listiny získaly ve volbách. Tento princip však neplatí úplně absolutně. Úzce souvisí s principem proporcionality na jedné straně a s principem integrace na straně druhé. Základní materií poměřování těchto dvou principů stanovil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/96 publikovaném pod č. 88/1997 Sb. V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval ústavností 5% umělé uzavírací klauzule, jejíž překročení je podmínkou pro zisk mandátů ve volbách do Poslanecké sněmovny. Konkrétně se pak jednalo o ústavní stížnost jedné z kandidujících stran – Demokratické unie – na to, že i přes skutečnost, že ve sněmovních volbách v roce 1996 obdržela přibližně 170 tis. hlasů, což by při uplatnění principu proporcionality odpovídalo zisku 5 poslaneckých mandátů, avšak s ohledem na existenci 5% uzavírací klauzule, kterou nepřekročila, nebyla do procesu přidělování mandátů vůbec zařazena. Existenci uzavírací klauzule proto považovala za rozpornou mimo jiné i s principem rovnosti volebního práva.³⁴

²⁹ Charakter reprezentativního mandátu je možné dovodit např. ze slibu poslance a senátora obsaženého v čl. 23 odst. 3 Ústavy: „Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.“ Zvolený poslanec či senátor tak již nezastupuje jen svoje voliče, nýbrž lid jako celek.

³⁰ „V případě, že počet obyvatel v některém volebním obvodu poklesne nebo se zvýší o 15 procent oproti průměrnému počtu obyvatel připadajícímu na jeden mandát v České republice, změní se území volebních obvodů. Změna se provádí pouze v letech, kdy jsou vyhlášeny volby do Senátu.“

³¹ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 52/10, zejm. bod. 61 a 62.

³² Autoři jsou si plně vědomi, že se citovaný nálezy nezabýval rozdělením volebních obvodů pro senátní volby, nýbrž pro volby do pražského zastupitelstva, nicméně i Ústavní soud v této věci sám pro rozdělení Prahy na volební obvody s ohledem na princip rovnosti hlasů užívá analogii s volbami do Senátu (srov. např. bod 60 cit. nálezu).

³³ Volební teorie rozděluje volební formule systému poměrného zastoupení na formule volebních kvót, které neumí rozdělit všechny rozdělované mandáty bez vzniku tzv. nerozdělených mandátů, a proto je tyto mandáty nutno rozdělit ve 2. skrutiniu jinou formulí, a formule volebních dělitelů, které rozdělí všechny mandáty beze zbytku, takže nutnost konat další skrutinia odpadá.

³⁴ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 25/1996 publikovaný pod č. 88/1997 Sb.

Ústavní soud tuto ústavní stížnost zamítl z několika důvodů. Především konstatoval, že při přidělování mandátů je jisté omezení diferenciaci při rozdělování mandátů nevyhnutelné, a proto přípustné,³⁵ a to s ohledem jak na nedělitelnost mandátu, tak i na účel a funkci voleb v demokratické společnosti. Účelem a funkcí voleb totiž dle Ústavního soudu není pouze a jen pořízení diferencovaného zrcadlového obrazu názorových proudů a politických postojů voličů, nýbrž také konstituování takového zastupitelského sboru, který bude schopen na základě většiny přijímat rozhodnutí. Důsledným uplatněním přesného poměrného zastoupení bez použití určitých integračních prvků by se mohla konstituovat *politická reprezentace rozštěpená do většího počtu malých skupin s rozmanitými zájmy, což by tvorbu většiny značně ztížilo nebo úplně znemožnilo*.³⁶

Ústavní soud tak dovodil, že naplnění principu rovnosti váhy hlasu s ohledem na další principy volebního práva stojí na vyvážení dvou dílčích principů, a to principu integrace na straně jedné a principu diferenciaci na straně druhé. Dá se tak říci, že posílení principu diferenciaci v jeho nejširší podobě by vedlo k roztržštění hlasů a v důsledku toho i rozdělení mandátů mezi velké množství politických stran a hnutí, a tím k velké roztržštěnosti politického spektra. Na druhé straně této pomyslné osy pak stojí neodůvodněné posilování principu integrace vedoucí v případě volebního systému do Poslanecké sněmovny k popření jak principu rovnosti váhy hlasu, tak zásad poměrného zastoupení.³⁷ Veškeré zásahy v podobě zavádění integračních prvků do volebního systému tak musí být ospravedlnitelné závažnými důvody. Co se týče výše omezovací klauzule, Ústavní soud konstatoval, že *např. 10% uzavírací klauzule představuje zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho deiktickou podstatu*.³⁸ Domníváme se, že to, co bylo Ústavním soudem konstатовáno, je nutné vztáhnout i na další integrační prvky volebního systému, jako je třeba volební formule, rozdělení volebního území či existence přirozeného prahu. Jsme přesvědčeni, že pro všechny tyto prvky volebního systému platí zásada minimalizace zásahů v poměru ke stanovenému cíli. Tento nálezy považujeme za stěžejní vodítko výkladu principu rovnosti volebního práva, principu poměrného zastoupení i posuzování ústavnosti různých integračních prvků volebního systému. Na závěry, k nimž v tomto nálezu Ústavní soud dospěl, odkazuje ve své další judikatuře ve věcech volebního systému, i když je na tomto místě nutno konstatovat, že ne ve všech případech Ústavní soud plně respektuje materii volebních principů obsažených v tomto nálezu.³⁹

1.2.1 První pokus o volební reformu v roce 2000

Reforma volebního systému z roku 2000 byla typickým příkladem volebního inženýrství v praxi.⁴⁰ Byly jí změněny prakticky všechny prvky stávajícího volebního systému.

³⁵ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 25/1996 publikovaný pod č. 88/1997 Sb.

³⁶ Tamtéž.

³⁷ Autoři článku musí na tomto místě poznamenat, že volební systém do Poslanecké sněmovny spíše vykazuje kumulaci integračních prvků, které však vzhledem k tomu, že úměrně posilují dvě nejsilnější navzájem soupeřící strany, nepůsobí integračně, ba naopak.

³⁸ Tamtéž.

³⁹ Máme tím na mysli pozdější judikaturu Ústavního soudu, zejména pak usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 76/2006, kterým Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněný návrh skupiny senátorů na zrušení ustanovení zákona o volbách do Parlamentu ČR, v platném znění, týkajících se charakteru volebního systému.

Formálně si tento volební systém s ohledem na ústavní zakotvení zachoval charakter systému poměrného zastoupení, avšak vzhledem k množství zavedených integračních prvků se co do svých důsledků přibližoval jednokolovému systému většinovému. Nejpodstatnější změny se dotkly dvou nejdůležitějších proměnných volebního systému, a to volební formule a počtu, velikosti a charakteru volebních krajů.

Zvýšení počtu volebních krajů z původních osmi na 35 již vzhledem k tomu, že se jednalo o takzvané uzavřené volební kraje, ve kterých se rozdělily všechny mandáty beze zbytku,⁴¹ mělo za následek, že při rozdělování nevznikaly nepřidělené mandáty, jejichž přidělování by se přenášelo na vyšší, např. celorepublikovou úroveň, čímž by se kompenzovala disproporce volebního systému ve prospěch malých stran. To samo o sobě znamenalo zavedení silných většinových prvků volebního systému, neboť v každém z krajů by bylo rozdělováno průměrně pět až šest poslaneckých mandátů. Tento krok sám o sobě znamenal výrazné zvýšení přirozeného prahu pro získání mandátu na hranici okolo 15–20 %.^{42,43}

Vzhledem k velikosti volebních krajů tak mohla nastat situace, kdy by nízká volební účast v některém z volebních krajů měla na základě republikového mandátového čísla za následek rozdělování pouze dvou nebo tří mandátů v tomto volebním kraji. Při rozdělování mandátů by v takovémto volebním kraji bylo jen stěží možné zajistit proporcionalitu. Proto ustanovení § 48 odst. 4 volebního zákona v tehdy platném znění normovalo, že v každém volebním kraji se bez ohledu na volební účast rozdělují nejméně 4 mandáty.⁴⁴

Další podstatnou změnou byla změna volební formule. Byla zcela opuštěna Hagenbach-Bischoffova formule náležející k systémům volebních kvót a zvolen systém volebního dělitele, konkrétně modifikovaný systém D'Hondtova dělitele. Jeho modifikace spočívá v tom, že jeho číselná řada nezačíná jedničkou, nýbrž číslem 1,42, což dále posiluje většinový charakter volebního systému, a ve svém důsledku by tato změna znamenala, že poslanecké mandáty by si rozdělily mezi sebe pouze dvě nejsilnější politické strany.⁴⁵ Užití tohoto volebního dělitele však samo o sobě nemusí mít disproporční důsledky, tyto důsledky nastávají až v kombinaci s velikostí volebních obvodů. Tak například ve volbách do krajských zastupitelstev tento volební dělitel vzhledem k počtu rozdělovaných

⁴⁰ Byla provedena zákonem č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁴¹ Rozdělení všech mandátů v prvním skrutiniu beze zbytku bylo způsobeno změnou typu volební formule z původní Hagenbach-Bischoffovy kvóty na modifikovaný systém D'Hondtova dělitele. K jednotlivým typům volebních formulí blíže např. CHYTILEK, R. – ŠEDO, J. – LEBEDA, T. – ČALOUD, D. *Volební systémy*. 4. (v nakladatelství Portál 1.) vyd. Praha: Nakladatelství Portál, 2009, s. 189–200.

⁴² Vlastní přepočty volebních výsledků z roku 1998 dle údajů ČSÚ dostupných z www.volby.cz.

⁴³ K výši umělé uzavírací klauzule se Ústavní soud vyjádřil již v tzv. malém volebním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/1996 v tom smyslu, že již 10% úroveň uzavírací klauzule je nepřipustná. Autoři jsou přesvědčeni, že tento závěr Ústavního soudu je nutné vztáhnout i na úroveň přirozeného prahu.

⁴⁴ Autoři jsou však přesvědčeni, že ani čtyřmandátové obvody nelze považovat za dostatečně proporcionalní. K diskusi nad proporcionalitou těchto obvodů viz blíže polemika J. Filipa a Z. Koudelky v Časopise pro právní vědu a praxi (KOUDELKA, Z. K diskusi o změně volebního systému. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/2000, s. 241–5 a FILIP, J. O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů. Tamtéž, s. 245–9).

⁴⁵ Vlastní přepočty volebních výsledků z roku 1998 dle údajů ČSÚ dostupných z www.volby.cz.

mandátů disproportční účinky nemá, neboť první dělitel má za cíl ztížit straně pouze získání prvního mandátu.

V tomto případě Ústavní soud opět posuzoval odůvodněnost a intenzitu zásahu zákonodárce do volebního systému, a to ve vztahu k principu poměrného zastoupení, principu rovnosti váhy hlasu možnosti sestavit stabilní vládu. Vyšel přitom z materie vyložené v nálezu Pl. ÚS 25/96, tak jak byla rozebrána výše, tedy z tezí o nevyhnutelnosti a přípustnosti určitých integračních mechanismů volebního systému na jedné straně a jejich přiměřenosti, potřebnosti a ospravedlnitelnosti sestavením stabilní vlády na straně druhé.

Teorie rozlišuje dva základní typy volebních systémů, a to systémy poměrného zastoupení a systémy většinové, přičemž v podstatě nenajdeme volební systém v podobě čistě poměrného nebo čistě většinového, nýbrž spíše jejich vzájemné modifikace přibližující se té či oné skupině volebních systémů. Rozdělení volebních systémů tak dle Ústavního soudu lze charakterizovat spíše na jakési pomyslné ose jednoho kontinua a teprve v rámci tohoto kontinua je možné volební systémy rozdělit do těchto dvou skupin. Najít hraniční předěl tohoto kontinua mezi oběma systémy není jednoduché, a proto se často hovoří o tzv. smíšených volebních systémech tvořících jakousi šedou zónu uprostřed tohoto kontinua.⁴⁶ Ústavní soud při posuzování charakteru volebního systému hovoří o *přivracení volebního systému ke svému ideálnímu typu a jeho modifikace se mohou dít jen na určitém úseku tohoto kontinua*.⁴⁷

Ústavní soud dále při svém hodnocení protiústavnosti novely volebního zákona vyšel z materiálního hodnocení charakteru volebního systému a jeho účinků na rozdělení mandátů mezi kandidující strany. V případě, že by tuto novelu zákona posuzoval pouze formálně, případně každý zásah do volebního systému by posuzoval zvlášť,⁴⁸ k závěru o protiústavnosti by patrně nedošel. Systémy volebního dělitele, mezi něž bezesporu patří i modifikovaný D'Hondtův dělitel, jsou tradičně uznávány jako techniky volební reprezentace volebních systémů poměrného zastoupení, i když tato modifikace již určité disproportční účinky vykazuje. I samotné rozdělení ČR na 35 volebních krajů by za určitých okolností ještě také neznamenal nepřiměřený zásah do proporcionality volebního systému.⁴⁹ Nebezpečnost a protiústavnost provedených změn spočívá teprve ve vzájemné součinnosti těchto změn.

Ústavní soud provedené změny posuzoval právě s důrazem na jejich vzájemné souvislosti a spolupůsobení na celkový charakter volebního systému. Dle Ústavního soudu v tomto případě *zvýšení počtu volebních krajů na 35 (§ 27 věta první), stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 (§ 48 odst. 4) a způsob výpočtu podílů a přikazování mandátů pomocí upravené d'Hondtovy formule (§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění konti-*

⁴⁶ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 publikovaný pod č. 64/2001 Sb.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Stejným způsobem však již Ústavní soud nepostupoval ve věci ústavní stížnosti skupiny senátorů na zrušení části volebního zákona v roce 2006 (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 02. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 76/2006) a ústavnost posuzoval u každé proměnné volebního systému zvlášť, aniž by vzal v úvahu vzájemnou provázanost těchto proměnných.

⁴⁹ V případě, že by byla použita jiná volební formule (některá z volebních kvót) v kombinaci s existencí druhého skrutiniá, k porušení ústavních principů volebního práva by nemuselo dojít, neboť volební systém jako celek by zabezpečoval dostatečnou proporcionalitu zastoupení.

*nua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň „přivracení“ k modelu poměrného zastoupení.*⁵⁰ Zavedením těchto integračních prvků by byl nad přípustnou úroveň zvýšen tzv. přirozený práh, tedy hranice, které musí daná kandidátní listina ve volebním kraji dosáhnout k tomu, aby získala poslanecký mandát. I přestože tento volební systém nikdy nebyl použit v praxi, má poměrně silnou vypovídací hodnotu přepočtení tehdy posledních výsledků voleb v roce 1998 podle novely volebního zákona.

Průměrná úroveň přirozeného práhu by činila přibližně 14,7 %, přičemž nejvyšší úroveň přirozeného práhu by ve volebních krajích Ústí nad Labem a Teplice činila dokonce 18,74 %, resp. 18,87 %.⁵¹ S ohledem na předchozí judikaturu Ústavního soudu, především nálezu Pl. ÚS 25/96, je takto vysoká úroveň přirozeného práhu nepřijatelná. V citovaném a výše rozebíraném nálezu zabývající se ústavností umělé uzavírací klauzule, jejíž účinek je obdobný jako účinek přirozeného práhu, totiž Ústavní soud došel k závěru, že *např. desetiprocentní klauzuli lze již považovat za takový zásah do proporcionálního systému, který ohrožuje jeho demokratickou substanci.*⁵² V daném případě by úroveň více než 10 % hlasů byla překročena ve všech volebních krajích. Zajímavým srovnáním, které však Ústavní soud neprovedl a které bude provedeno při hodnocení současného volebního systému, by bylo srovnání, kolik hlasů by vykázaly jednotlivé strany na jeden poslanecký mandát, kdyby byl proveden srovnávací výpočet i v této oblasti. Osobně jsme přesvědčeni, že pro malé strany jako KDU-ČSL a US, které v těchto volbách získaly okolo 9 % hlasů, by změna volebního systému znamenala v případě Unie Svobody zisk mezi 5–6 mandátů. V případě KDU-ČSL by se pak počet získaných mandátů mohl pohybovat vzhledem k její koncentrované podpoře v některých krajích (zejména na Moravě a ve východních Čechách) okolo 8–10 mandátů.

Takto vyhodnocené volební výsledky přepočtené na poslanecké mandáty by ve svém důsledku dokazovaly porušení principu rovnosti volebního práva, resp. porušení principu rovnosti váhy hlasu, neboť tyto strany by vykazovaly několikanásobně vyšší počet hlasů potřebných k zisku jednoho mandátu.

Další porušení principu rovnosti volebního práva shledal Ústavní soud ve stanovení nejnižšího počtu rozdělovaných mandátů ve volebním kraji, a to na 4 mandáty. V daném případě by při použití do určité míry absurdní hypotézy, že by se v některém z volebních krajů voleb zúčastnil pouze jeden volič, by tento jeden volič rozhodoval o rozdělení čtyř mandátů. Tato hypotéza sice může vypadat absurdně, avšak různá míra volební účasti (nikoli takto vyhrocená), která se na úrovni jednotlivých okresů pohybovala ve volbách 1998 v rozmezí od 68 % do 80 %, ⁵³ mohla i v praxi znamenat významné porušení principu rovnosti volebního práva.

1.2.2 Současný volební systém a jeho nedostatky

Současný volební systém do Poslanecké sněmovny je výsledkem narychlo přijatého řešení po zrušení části volebního zákona Ústavním soudem. Až na drobné úpravy preferenčních hlasů se podle tohoto narychlo přijatého řešení volí dodnes.

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 06. 02. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 publikovaný pod č. 64/2001 Sb.

⁵¹ Tamtéž.

⁵² Tamtéž.

⁵³ Údaje ČSÚ dostupné na www.volby.cz.

Volební území je v současnosti rozděleno na 14 volebních krajů odpovídajících území vyšších územně samosprávných celků.⁵⁴ Mandáty mezi volební kraje jsou pak přidělovány pomocí Hareovy kvóty v závislosti na volební účasti v těchto krajích.⁵⁵ Velkým problémem přijatého řešení je rozdílná velikost těchto krajů, ve kterých je rozdělováno mezi 25 mandátů v Praze a 5 mandátů pro nejmenší Karlovarský kraj.⁵⁶ Tato nerovnoměrnost pak působí určité disproporční účinky zejm. u menších stran. Použití metody D'Hondtova dělitele pro přidělování mandátů stranám v rámci volebních krajů vede zejména v malých volebních krajích k tomu, že malé strany v těchto krajích na mandát vůbec nedosáhnou a druhé skrutinium, ve kterém by se tyto disproporce určitým způsobem zhojily, se vzhledem k použití systému volebního dělitele, který na rozdíl od systémů volebních kvót rozdělí všechny mandáty beze zbytku v jednom skrutiniu, již nekoná.

Volební kraje tak můžeme co do počtu rozdělovaných mandátů rozdělit do tří skupin: na 4 velké (více než 20 mandátů), 6 středních (více než 10 a méně než 15) a 4 malé (10 mandátů a méně). V Karlovarském kraji bylo dokonce rozdělováno dokonce pouze 5 mandátů⁵⁷ a v kraji Libereckém 8 mandátů.⁵⁸ V takto malých volebních krajích opět vzrůstá úroveň přirozeného prahu, který brání malým stranám v zisku mandátu v těchto krajích. Výše přirozeného prahu je proměnnou závislou na mnoha faktorech, zejména na volební účasti, počtu stran postoupivších do skrutinia v daném kraji, či vzájemnému poměru hlasů, které tyto strany získaly na úrovni volebního kraje.⁵⁹ Díky těmto proměnným se úroveň přirozeného prahu v Karlovarském kraji pohybovala od 11,5 % v roce 2010, přes 12,4 % v roce 2002 až po 15 % ve volbách v roce 2006.⁶⁰ Zobecněním poznatků z posledních trojích voleb je možné konstatovat, že největší disproporce v zastoupení v Poslanecké sněmovně a nejvyšší počet hlasů potřebných k zisku jednoho mandátu vykazují politické strany s regionálně vyrovnanou voličskou podporou, které ve volbách obdrží od 5 do 8 % hlasů. Takováto strana má reálnou šanci na získání mandátu pouze v 6 až 8 volebních krajích.

Příkladem takovéto strany je případ Strany zelených ve volbách v roce 2006. Tato strana musela se ziskem 6,29 % hlasů a 6 mandátů oproti vítězi voleb na jeden mandát vykázat přibližně dvaapůlkrát vyšší počet hlasů než vítězní sociální demokraté. U lidovců, kteří oproti Zeleným nedosáhli výrazně vyšší počet hlasů, již tak výraznou disproporci mezi získanými hlasy a přidělenými mandáty nepozorujeme. KDU-ČSL v těchto volbách získala 7,22 % hlasů a 13 poslaneckých mandátů. Oproti vítězným stranám tak potřebovala k zisku jednoho mandátu 1,3krát více hlasů.⁶¹ Tento výsledek je způsoben dvěma faktory.

⁵⁴ § 26 ZVP

⁵⁵ § 48 ZVP

⁵⁶ Vlastní výpočty dle údajů ČSÚ dostupných z www.volby.cz.

⁵⁷ Zde se opět nabízí otázka, zda v takto malém volebním kraji ještě lze zajistit proporcionalitu. Autoři jsou vzhledem k tomu, co již bylo konstatováno výše u předchozí volební reformy, přesvědčeni, že nikoliv.

⁵⁸ Vlastní výpočty dle údajů ČSÚ dostupných z www.volby.cz.

⁵⁹ K problematice úrovně přirozeného prahu blíže např. CHYTILEK, R. – ŠEDO, J. – LEBEDA, T. – ČALOUD, D. *Volební systémy*. 4. (v nakladatelství Portál 1.) vyd. Praha: Nakladatelství Portál, 2009, s. 182–212; LEBEDA, T. *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze a nakladatelství Karolinum, 2008 nebo KOUDELKA, Z. *Poměrnost voleb a velikost volebních obvodů. Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/2001 a KOUDELKA, Z. – FILIP, J. *Polemika – K diskuzi o změně volebního systému. Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2/2000.

⁶⁰ Vlastní výpočty dle údajů ČSÚ dostupných z www.volby.cz.

⁶¹ Údaje ČSÚ dostupné na www.volby.cz.

Účinky disproporčních prvků volebního systému slábnou s narůstajícím počtem získaných hlasů, neboť strana překročí úroveň přirozeného prahu ve více volebních krajích. U KDU-ČSL je tento efekt dále umocněn její nerovnoměrnou voličskou podporou v rámci jednotlivých volebních krajů. Tato strana tradičně disponuje silnou voličskou podporou zejména v moravských krajích a ve východních Čechách. Takto z hlediska lidovců šťastně koncentrovaný elektorát způsobuje, že tato strana získala ve volbách 2006 mandáty ve všech moravských krajích včetně těch malých, a dále např. na Vysočině či v Pardubickém kraji. Ve Zlínském kraji získala dokonce mandáty dva. Dále i přes poměrně slabý výsledek (pod 5 %) získala po jednom mandátu ve velkých českých volebních krajích, tedy v Praze a Středočeském kraji. Na druhé straně pak tato strana nevyčerpala svoje hlasy v malých krajích severozápadních Čech, kde by k zisku mandátu potřebovala přes 9 % resp. 12 % hlasů. Deformační účinky současného volebního systému byly nejvíce patné ve volbách v roce 2006.

Naproti tomu nejmenší disproporční účinky projevil volební systém ve volbách v roce 2002, což bylo způsobeno tím, že dvě tehdy nejmenší strany, KDU-ČSL a US-DEU, kandidovaly v rámci společné volební koalice, která získala 14,27 % hlasů. S takovýmto volebním výsledkem bylo možné získat mandáty ve všech volebních krajích včetně Karlovarského, kde přirozený práh činil 12,4 %, avšak Koalice zde získala pouze 8,85 % hlasů. Na získání jednoho mandátu pak Koalice potřebovala pouze 1,1krát více hlasů než vítězná sociální demokracie.⁶²

Výrazné disproporce při přerozdělování mandátů nevykázaly ani zatím poslední volby v roce 2010, neboť všechny strany, které se dostaly do Poslanecké sněmovny, získaly více než 10 % hlasů, a dále proto, že obě nejsilnější strany získaly jen těsně nad 20 % hlasů. Díky tomu, že rozdíl v zisku hlasů nejsilnější a nejslabší strany byl méně než dvojnásobný, získaly Věci veřejné poslanecký mandát ve všech volebních krajích včetně Karlovarského, kdy bylo rozdělováno právě 5 mandátů, takže každá z kandidujících stran získala v tomto kraji po jednom mandátu bez ohledu na počet získaných hlasů. Disproporční prvky byly v těchto volbách do jisté míry potlačeny, takže nejslabší Věci veřejné vykázaly oproti vítězné straně na jeden mandát pouze 1,2krát více hlasů.⁶³ Situace by se podstatně změnila v případě, že by uzavírací klauzuli překročila KDU-ČSL a SPO-Zemanovci, tedy strany, které zůstaly těsně před branami skrutinia. V případě, že by tyto strany 5% klauzuli překročily, došli bychom k ještě disproporčnějším výsledkům než v roce 2006.

1.2.3 Volební systém opět před Ústavním soudem

Výsledky voleb v roce 2006, zejména silná podprezentace Strany zelených vedly skupinu senátorů k podání návrhu k Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 48, 50 a 51 volebního zákona zejména pro rozpor těchto ustanovení s principem rovnosti volebního práva a principem poměrného zastoupení. Rozpor s uvedenými principy spatřovali zejména v kombinaci užití volební formule s rozdělením volebního území na 14 volebních krajů nestejné velikosti, odpovídající svým územím území VÚSC. Svůj návrh pak senátoři opírali právě o volební výsledek Strany zelených, jejíž voliči měli oproti vítězné

⁶² Údaje ČSÚ dostupné na www.volby.cz.

⁶³ Vlastní výpočet dle údajů ČSÚ dostupných na www.volby.cz.

straně hlas, jehož váha odpovídala 41,7 % váhy hlasu voličů pro vítěznou stranu. V takto výrazném nepoměru mezi váhou hlasu voličů jednotlivých stran navrhovatelé spatřovali výrazný rozpor s ústavním principem rovnosti volebního práva.⁶⁴

Co se týče porušení principu poměrného zastoupení, argumentovali navrhovatelé též výsledkem voleb v roce 2006, označovaným často jako volební pat 100:100. Zatímco 2 levicové strany, tedy ČSSD a KSČM obdržely v součtu pouze 45,1 % všech platných hlasů, tři zbývající strany, tedy ODS, KDU-ČSL a SZ obdržely v součtu 48,9 % všech platných hlasů, po přepočtu na mandáty získaly oba tyto „bloky“ stejný počet mandátů. Přitom jen 356 hlasů ze zahraničí rozhodlo o tom, že menšina 45 % hlasů se nepřemění na většinu 101 mandátů. Dle názoru navrhovatelů takový volební systém již není proporční, nýbrž vysloveně disproporční, přičemž se odvolávali na nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb., s tím, že současný volební systém nemůže vedle toho, co bylo v tomto nálezu Ústavním soudem konstatováno, obstát.⁶⁵

Ústavní soud návrh skupiny senátorů odmítl jako zjevně neopodstatněný. Oproti své předchozí judikatuře, zejména nálezu č. 64/2001 Sb., se ve svém odůvodnění odchýlil od předchozího posuzování ústavnosti volebního systému jako celku ve svém úhrnu a zvláště hodnotil ústavnost užití volební formule i rozdělení území na volební kraje. Vyšel přitom z úvahy, že zákonodárce při rozdělování ČR na volební kraje vyšel oproti předchozí úpravě zrušené Ústavním soudem nikoli z principu numerických jednotek, nýbrž rozdělil volební území na základě principu organického, tedy z volebních krajů, které tvoří území VÚSC. Takto pojaté volební kraje již ze své podstaty ústavního zakotvení nemohou být přibližně stejné velikosti. „*Celá konstrukce veřejné moci v Ústavě ČR je založena na zřízení obecním, krajském a státním, kterému je rovněž přizpůsobena organizační struktura politických stran jako základu politického systému... Takto pojaté členění volebního území tak nečiní výraznější potíže.*“⁶⁶ Ústavní soud dále zdůraznil, že argumentace navrhovatele je založena na představách o určitém ideálním systému poměrného zastoupení, avšak konkrétní podoba tohoto systému je dána k uvážení zákonodárci, který však nesmí zároveň překročit ústavní zmocnění.

Co se týče druhého parametru volebního systému, tedy volební formule, ani v tomto ohledu Ústavní soud neshledal námitky navrhovatelů důvodnými. Samotná volební formule volebního dělitele nazvaná po belgickém matematikovi Victoru D'Hondtovi patří mezi uznávané techniky volební reprezentace systému poměrného zastoupení. Oproti jiným formulím volebního dělitele (dělitel Imperiali nebo dělitel Sainte-Laguë) tato formule nezvýhodňuje velké či malé strany a lze matematicky dokázat její neutralitu.⁶⁷ Samotná formule, jak ji formuloval její autor, zní takto: „*žádná skupina nemůže získat mandát nebo další mandát, dokud jej nezíská jiná skupina, které na mandát nebo další mandát připadne větší počet hlasů.*“⁶⁸ Mandáty se proto v rámci volebního kraje postupně přidělují v pořadí té straně, které na právě přidělovaný mandát připadne největší průměr hlasů. Ústavní soud připustil, že v menších volebních obvodech proto může

⁶⁴ Srov. Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 76/2006. body 2–4.

⁶⁵ Srov. tamtéž, bod 5.

⁶⁶ Tamtéž, bod 19.

⁶⁷ K účinkům jednotlivých volebních formulí viz např. CHYTILEK, R. – ŠEDO, J. – LEBEDA, T. – ČALOUD, D. *Volební systémy*. 4. (v nakladatelství Portál 1.) vyd. Praha: Nakladatelství Portál, 2009, s. 189–200.

⁶⁸ CAHN, E. *Das Verhältniswahlssystem in den modernen Kulturstaaten*. Berlin 1909, s. 315.

skutečně mírně zvýhodňovat větší politické strany, nicméně dodal, že o tom, kdo bude malou a kdo velkou stranou rozhodují voliči a nikdo jiný.⁶⁹

S výše uvedeným je nutno souhlasit. Autoři článku, jsou však přesvědčeni, že Ústavní soud se v tomto usnesení odklonil od své předchozí judikatury ve volebních věcech.

1.2.4 Problematické přezkoumání volebního systému Ústavním soudem

Co však již Ústavní soud neřekl a čím se oproti své předchozí judikatuře vůbec neza-
býval? Ústavní soud se především nezabýval vzájemným vztahem mezi volební formulí
a charakterem a velikostí volebních krajů. Skutečnost, že se jedná o tzv. uzavřené volební
kraje výrazně rozdílné velikosti, má ve vzájemné součinnosti s použitou volební formulí
na charakter volebního systému a jeho celkovou proporcionalitu podstatný vliv. Ve svém
posuzování se zaměřil jen a pouze na proporcionalitu rozdělení mandátů v rámci volebního
kraje, nikoli na charakter volebního systému, tak jak to činil ve své předchozí judi-
katuře. Skutečnost, že hlas voliče nejmenší strany měl oproti voliči nejsilnějších stran
pouze 41% váhu, již sama o sobě znamená výrazné pokřivení principu rovnosti váhy
hlasu. Budeme-li situaci voleb 2006 posuzovat měřítky předchozí judikatury Ústavního
soudu, měl se Ústavní soud v této věci zabývat následujícími otázkami:

- 1) velikostí přirozeného prahu v krajích a jeho vztahu k umělé uzavírací klauzuli,
- 2) vzájemnému působení integračních prvků na charakter volebního systému jako celku,
- 3) mírou užitých integračních prvků ve vztahu ke stanovenému cíli, tj. sestavení sta-
bilní vlády.

Ad 1) Ústavní soud při posuzování návrhu senátorů vůbec nevzal v úvahu výši hranice
přirozeného prahu v jednotlivých volebních krajích. Výše přirozeného prahu je přitom
rozhodujícím faktorem k tomu, zda daná strana ve volebním kraji získá či nezíská posla-
necký mandát, i když na celorepublikové úrovni překročila 5% umělou uzavírací klau-
zuli. Ve volbách 2006 přitom v devíti z celkem 14 volebních krajů tento přirozený práh
překročil úroveň 5% klauzule, přičemž v šesti volebních krajích byla tato klauzule překro-
čena o více než 2 %, v nejmenších krajích, Karlovarském a Libereckém, dokonce činila
téměř 15, resp. 10 %.⁷⁰ Takto vysoká úroveň přirozeného prahu je tak dle našeho názo-
ru v rozporu s tím, co Ústavní soud konstatoval v nálezu Pl. ÚS 25/96 při posuzování
pětiprocentní umělé uzavírací klauzule. Ústavní soud zde konstatoval, že *jisté omezení
diferenciace při rozdělování mandátů je nevyhnutelné, a proto přípustné*. Tuto formulaci
Ústavní soud dokonce použil i v odůvodnění tohoto usnesení, avšak v nálezu Pl. ÚS 25/96
se dále zabýval i kvantitativním hlediskem těchto integračních prvků, kdy ohledně výše
uzavírací klauzule prohlásil: *Existenci omezovací klauzule je třeba v každém případě pod-
mínit pouze závažnými důvody, přičemž stoupající hranice omezovací klauzule je odůvod-
nitelná zvláště intenzivní závažností. Je třeba vůbec poznamenat, že zvyšování hranice
omezovací klauzule nemůže být neomezené, takže např. desetiprocentní klauzuli lze již
považovat za takový zásah do proporcionalního systému, který ohrožuje jeho demokra-*

⁶⁹ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 76/2006. bod 22.

⁷⁰ Vlastní výpočet dle výsledků voleb v roce 2006 dle údajů ČSÚ dostupných na www.volby.cz.

tickou substanci. To, co bylo Ústavním soudem řečeno ohledně úrovně umělé uzavírací klauzule, je dle našeho názoru nutno vztáhnout i na úroveň přirozeného prahu ve volebních krajích. Jsme proto přesvědčeni, že úroveň přirozeného prahu v Libereckém a Karlovarském kraji vedle toho, co bylo řečeno o uzavírací klauzuli, nemůže obstát.

Ad 2) Již výše bylo naznačeno, že ani samotná volební formule, ani samostatné rozdělení na volební kraje nemusí mít vliv na charakter volebního systému jako poměrného, ani na rovnost volebního práva. Avšak teprve při posuzování všech součástí volebního systému jako celku můžeme hodnotit celkový charakter volebního systému. Ústavní soud se však v tomto usnesení touto otázkou vůbec nezabýval a posuzoval dva základní komponenty odděleně. Charakterem poměrnosti volebního systému se pak zabýval pouze na úrovni jednotlivých volebních krajů a nikoli již na celorepublikové úrovni. Jsme přesvědčeni, že tak učinil v rozporu s předchozí judikaturou, zejména s nálezem Pl. ÚS 42/2000. V tomto výše rozebraném nálezu se Ústavní soud zabýval právě vzájemným působením integračních prvků na charakter volebního systému, přičemž zvolil přístup posuzování nikoli jednotlivých prvků volebního systému odděleně, nýbrž celkovými dopady na volební systém, což lze dovodit z jeho formulace, že „*zvýšení počtu volebních krajů na 35, stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 a způsob výpočtu podílů a přiřazování mandátů pomocí upravené D'Hondtova formule představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua...*“

Co se týče druhé naší námítky proti tomuto usnesení, tedy charakteru hodnocení poměrnosti volebního systému pouze na úrovni volebních krajů, nikoli na celorepublikové úrovni, zastáváme názor, že se takovéto pojetí ocitá v rozporu s čl. 18 Ústavy tak, jak je vyložil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 42/2000. Tehdy Ústavní soud mimo jiné uvedl: „*Navíc je rovněž zcela evidentní, že čl. 18 Ústavy ČR má na mysli právě globální efekt modelů poměrného zastoupení, totiž volbu Poslanecké sněmovny podle zásad poměrného zastoupení jako celku. Pokud by zákonodárce měl na mysli odlišný efekt, musel by čl. 18 Ústavy ČR formulovat nikoli globálně („volby do Poslanecké sněmovny se konají podle zásad poměrného zastoupení“), ale musel by tento záměr výslovně stanovit, kupř. jako španělská ústava v čl. 63 formulací, že se volby provádějí v každém (jednotlivém) volebním obvodu podle systému poměrného zastoupení. Tímto způsobem španělská ústava jasně vyjádřila partikularizaci efektu poměrného zastoupení pro účely kombinace proporcionálních a většinových prvků při rozdělování mandátů v jednotlivých obvodech, takové řešení však Ústava ČR neobsahuje.*“

To, že současný volební systém může vést a ve volbách 2006 i vedl ke značně disproporčnímu rozdělení mandátů, je způsobeno právě nevhodnou kombinací volební formule a volebních krajů. Osobně nemáme žádné námítky proti organickému pojetí volebních krajů odpovídajících území VÚSC. Máme však za to, že v případě, že zákonodárce chtěl pro volební účely takto rozdělit území, měl pro rozdělování poslaneckých mandátů použít namísto metody D'Hondtova dělitele některou z metod volebních kvót, která by ve druhém skrutiniu přeneseném na vyšší úroveň tuto disproporcionalitu narovнала.

Obdobně by tomu bylo i v případě, že by se zákonodárce rozhodl pro použití metody D'Hondtova dělitele. V tomto případě by pak však měl zvažovat jiné rozdělení volebních krajů, které by byly alespoň přibližně srovnatelné velikosti. Jako řešení by se pak navrhovalo rozdělení na 8 územních jednotek podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

Ad 3) Autoři tohoto textu pak dále zastávají názor, že současný volební systém právě s ohledem na volby 2006 nesplňuje ani kritéria poměru užitých integračních prvků s ohledem na sestavení stabilní vlády. Od roku 2002, kdy byl tento systém poprvé použit, totiž bylo možné sestavit vládu s výraznou podporou Poslanecké sněmovny pouze po volbách 2010, kdy se vzhledem k tomu, že všechny strany zastoupené v Poslanecké sněmovně získaly přes 10 % hlasů, disproporční účinky neprojevíly. Tato vláda na začátku volebního období disponovala podporou 118 poslanců.⁷¹ Naproti tomu po volebním patu v roce 2006, kdy se naplno projevíly negativní účinky volebního systému, nebylo možné sestavit většinovou vládu.

Současný volební systém a jeho integrační prvky totiž mají ve své podstatě dva hlavní důsledky:

- (i) vedou k podprezentaci malých stran (jak již bylo rozebráno), které mají vysoký koaliční potenciál vzhledem k tomu, že se jedná o strany tzv. politického středu,
- (ii) a použité integrační prvky vedou k posílení pozice dvou nejsilnějších navzájem soupeřících politických stran, tedy občanských a sociálních demokratů.

Naproti tomu, kdyby byl použit čistý systém poměrného zastoupení, koaliční vláda vzešlá z voleb 2006 by disponovala 104 mandáty a vláda vzešlá z voleb 2002 102 mandáty. Současná vládní koalice by získala stejnou podporu poslanců.⁷² Ve všech třech případech by v Poslanecké sněmovně byly silněji zastoupeny menší strany. S ohledem na výše uvedené jsme přesvědčeni, že užití integrační prvky nelze považovat za účelné, spíše se v jistém ohledu jeví jako kontraproduktivní, neboť použití poměrného volebního systému v jeho takřka čisté podobě vede z tohoto hlediska k uspokojivějšímu naplnění stanoveného cíle, tedy k sestavení stabilní vlády.

Autoři tak dospěli k přesvědčení, že k odmítnutí návrhu senátorů na zrušení této části volebního zákona jako zjevně neopodstatněné nebyl důvod a Ústavní soud se tímto návrhem měl alespoň věcně zabývat, a to zejména z těch pohledů, které byly nastíněny, neboť kolize s principem rovnosti volebního práva a principem poměrného zastoupení, tedy ústavní principy volebního práva, zde byly minimálně dotčeny, ne-li porušeny.⁷³

1.2.5 De lege ferenda – úvahy nad změnou volebního systému do Poslanecké sněmovny

Poměrně zajímavou a dosud nejrozcipovanější reakcí na rozebrané nedostatky volebního systému do Poslanecké sněmovny byl návrh reformy volebního systému předložený v předchozím volebním období Topolánkovou vládou Poslanecké sněmovně.⁷⁴ Cílem této volební reformy bylo na jedné straně posílení proporcionality zastoupení (zejména malých politických stran) a jistá míra bonifikace zastoupení vítězné politické strany ve formě tzv. volebního bonusu na straně druhé. Tento poměrně zajímavý a slibný

⁷¹ Výsledky voleb 2010 dle údajů ČSÚ dostupných z www.volby.cz.

⁷² Vlastní výpočet dle údajů ČSÚ dostupných z www.volby.cz.

⁷³ Spíše se však kloníme k závěru, že integrační prvky volebního systému již „ve svém úhrnu“ porušují zásady poměrného zastoupení ve smyslu čl. 18 Ústavy.

⁷⁴ Parlament ČR. Poslanecká sněmovna 2009. V. volební období. Tisk 758.

návrh změny volebního zákona byl Poslaneckou sněmovnou zamítnut 10. 6. 2009 v prvním čtení.⁷⁵

Návrh změny volebního zákona počítal se zásahem do všech podstatných proměnných volebního systému.⁷⁶ Místo stávajících 14 volebních krajů odpovídajících území současných VÚSC mělo být území ČR rozděleno do osmi tzv. „sdružených volebních krajů“ odpovídajících svým územím tzv. „územním jednotkám NUTS 2“. V každém z volebních krajů by bylo rozdělováno mezi 19 mandátů⁷⁷ a 33 mandátů.^{78,79}

Další podstatná změna spočívala ve změně volební formule. Navrhovanou změnou byl opuštěn systém D'Hondtova dělitele ve prospěch systému volební kvóty, v navrhovaném případě Hagenbach-Bischoffova formule.

Kombinace rozdělení volebních krajů a použité volební formule vede k podstatnému snížení přirozeného prahu pro získání mandátu ve volebním kraji. Dle výpočtu autorů, který provedli na výsledcích voleb z let 1998–2006, by úroveň přirozeného prahu ani v jednom případě nepřekročila úroveň 5% umělé uzavírací klauzule nutné pro postup do prvního skrutinia.⁸⁰

Jak již bylo výše naznačeno, systém volebních kvót neumí rozdělit všechny mandáty na úrovni volebního kraje. Tyto zbylé mandáty je nutné rozdělit ve druhém skrutiniu jinou metodou. Navrhovaná volební reforma takto nerozdělené mandáty ve druhém skrutiniu přidělovala formou „volebního bonusu“ vítězné kandidátní listině. V podstatě se dá říci, že tento volební bonus by znamenal zavedení prvků systému relativní většiny do volebního systému do Poslanecké sněmovny. Dle přepočtu volebních výsledků z let 1998–2006, který autoři článku provedli, by výše volebního bonusu činila 9–12 mandátů.⁸¹

Navrhovaná volební reforma však ve svém samotném mechanismu představuje ústavněprávní problém v podobě zásahu do principu poměrného zastoupení (část mandátů je přidělována většinovým způsobem), a tím dle názoru autorů i do principu rovnosti volebního práva. Autoři článku jsou však přesvědčeni, že ústavnost navrhované změny je nutno posuzovat nikoliv pouze co do mechanismu převádění hlasů na poslanecké mandáty, nýbrž je nutno vzít v úvahu i rozdělení mandátů, jaké tento volební systém generuje.

Následující tabulka porovnává rozdělení mandátů podle současného volebního systému a podle navrhované změny:

⁷⁵ <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=758>.

⁷⁶ Po předběžném rozpracování všech šesti variant nazvaných podle zemí, kterými se předkladatelé inspirovali (v podstatě šlo o devět variant, pokud zahrneme i jednotlivé subvarianty), vláda dále doporučila rozpracovat tři varianty, a to variantu I, II a VI, z nichž pak variantu II předložila Poslanecké sněmovně v paragrafovaném znění. Vzhledem k rozsahu tohoto příspěvku se autoři dále zaměřili jen na variantu II (tzv. řecká varianta), která byla přeložena Poslanecké sněmovně v paragrafovaném znění. Podrobný rozbor důsledků všech šesti variant byl podrobněji rozebrán jedním z autorů článku, který se tématem dlouhodobě zabývá, v jeho diplomové práci, viz KAŠPAR, O. *Pokus o reformu volebního systému do Poslanecké sněmovny v roce 2009*. 2010. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan Filip.

⁷⁷ Volební kraj Severozápad složený z Karlovarského a Ústeckého kraje.

⁷⁸ Volební kraj Jihovýchod složený z Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina.

⁷⁹ Vlastní výpočet dle údajů ČSÚ dostupných z www.volby.cz.

⁸⁰ Úroveň přirozeného prahu se v období 1998–2006 pohybovala od 2,5 % v kraji Jihovýchod v roce 2002 do 4,7 % v kraji Severozápad v roce 2006 (vlastní výpočet dle údajů ČSÚ dostupných z www.volby.cz).

⁸¹ Konkrétně v roce 1998 12 mandátů, v roce 2002 9 mandátů, v roce 2006 10 mandátů a v roce 2010 12 mandátů (vlastní výpočet dle údajů ČSÚ dostupných z www.volby.cz).

Volby 2002 ⁸²						
Strana	počet hlasů	podíl hlasů	Stávající systém		Navrhovaná změna	
			Mandáty	Hlasy/mandát	Mandáty	Hlasy/mandát
ČSSD	1 440 279	30,20 %	70	20 600	76	19 000
ODS	1 166 975	24,47 %	58	20 100	55	21 200
KSČM	882 653	18,51 %	41	21 500	39	22 600
KOALICE	680 671	14,27 %	31	22 000	30	22 700
Volby 2006						
ODS	1 892 475	35,28 %	81	23 300	90	22 300
ČSSD	1 728 827	32,32 %	74	23 300	64	25 800
KSČM	685 328	12,81 %	26	26 400	24	27 400
KDU-ČSL	386 706	7,22 %	13	29 700	11	32 200
SZ	336 487	6,29 %	6	56 100	11	30 600
Volby 2010						
ČSSD	1 155 267	22,08 %	56	20 600	65	17 800
ODS	1 057 792	20,22 %	53	20 000	48	22 000
TOP 09	873 833	16,70 %	41	21 300	38	23 000
KSČM	589 765	11,27 %	26	22 700	25	23 600
VV	569 127	10,88 %	24	23 700	24	23 700

Z uvedené tabulky vyplývá, že navrhovaná změna do jisté míry posiluje zastoupení malých stran⁸³ dosahujících volebního zisku do 10 %. U stran, jejichž volební zisk se pohybuje v rozmezí 10–15 % působí navrhovaná změna v podstatě neutrálně. Volební bonus pro vítěznou stranu je tak získán zejména na úkor stran, jejichž podpora dosahuje výše nad 15 % hlasů, tedy zpravidla strany, která ve volbách skončila na druhém a třetím místě. Co do poměrného zastoupení jednotlivých stran v Poslanecké sněmovně nelze říci, že by navrhovaná varianta odporovala zásadě poměrného zastoupení. Tato varianta zejména v případě voleb v roce 2006 naopak vykazuje vyšší proporcionalitu zastoupení nežli současný volební systém.

Co se týče samotného charakteru volebního bonusu pro vítěze, který lze označit za výrazně většinový prvek v jinak výrazně poměrném volebním systému, jsou autoři přesvědčeni, že je nutné jej posuzovat v souladu se závěry Ústavního soudu obsaženými v malém a velkém volebním nálezu, tak jak byly rozebrány výše, tedy s ohledem na schopnost sestavit po volbách vládu s většinovou podporou Poslanecké sněmovny. Autoři článku na základě provedených výpočtů došli k závěru, že v období let 1998–2010 by ve všech případech bylo možno sestavit většinovou vládu, a to až na situaci po volbách v roce 2010 vládu se silnější podporou Poslanecké sněmovny. Dle navrhované změny volebního systému by vláda vzešla z voleb 2002 složená ze zástupců ČSSD, KDU-ČSL a US disponovala podporou 106 poslanců oproti křehké většině 101 hlasu a koaliční vláda vzešla z voleb 2006 tvořená ODS, KDU-ČSL a Zelenými 108 oproti menšině 100 poslanců.

⁸² Volby z roku 1998 zde autoři pro srovnání záměrně neuvádějí, neboť proběhly podle předcházející úpravy v rámci 8 volebních krajů za použití Hagenbach-Bischoffovy formule a srovnání s dalšími volbami z let 2002–2010 by bylo značně zavádějící.

⁸³ Určitou výjimku tvoří KDU-ČSL, díky své výhodně nevyrovnané regionální podpoře.

Současná vláda, která po volbách 2010 disponovala 118 koaličními poslanci ODS, TOP 09 a VV, by sice získala pouze 110 mandátů, neboť vítězný bonus by si připsala sociální demokracie, ale i v tomto případě by se jednalo stále o výraznou většinu v Poslanecké sněmovně. V případě, že by byla uplatněna navrhovaná změna, bylo by dokonce i po volbách 1998 možno sestavit koaliční vládu složenou ze zástupců sociální demokracie a lidovců disponující většinou 102 hlasů, kterou dle předchozího volebního systému nebylo možné sestavit, namísto uzavření nechvalně známé opoziční smlouvy.

Autoři článku tak jsou přesvědčeni, že navrhovaná změna by prošla s ohledem na předchozí judikaturu i testem proporcionality provedeným Ústavním soudem. Sice na jedné straně zavádí do volebního systému významný většinový prvek v podobě bonusu pro vítěze, avšak na druhé straně zásah do ostatních proměnných volebního systému vede k posílení proporcionality zastoupení. Zavedení volebního bonusu dle autorů navíc není bezdůvodné (jako např. kumulace většinových prvků u současného systému), nýbrž je lze rozumně zdůvodnit potřebou sestavení akceschopné vlády, která by disponovala většinou v Poslanecké sněmovně.

2. ZÁVĚREM

S ohledem na zjištění, ke kterým autoři v příspěvku dospěli, je možné konstatovat, že i v naší volební praxi dochází k zásahům do ústavního principu rovnosti volebního práva a jeho složek. V případě první složky, tedy rovnosti hlasů, můžeme pozorovat významné zásahy zejména ve volbách do zastupitelstev menších obcí, ať již v podobě uplácení voličů či v účelovém přihlašování nových „voličů“ k trvalému pobytu v obci několik dní před konáním voleb. S jistou mírou zobecnění se dá říci, že k faktickému ovlivnění voleb tímto způsobem může docházet pouze v situaci, kdy relativně malý počet takto ovlivněných voličů je schopen ovlivnit celkový výsledek voleb. Můžeme závěrem konstatovat, že se v tomto případě jedná spíše o jednotlivé excesy, se kterými si dokáže efektivně poradit volební soudnictví. Autory napadá snad jen jedna úvaha de lege ferenda, a to posílení principu tajnosti hlasování v případě popsání uplácení voličů. V současnosti vydává nový nevyplněný hlasovací lístek okrsková volební komise. Nestálo by za úvahu umístit prázdné hlasovací lístky až do prostoru určeného pro úpravu hlasovacích lístků, tedy lidově řečeno „za plentu“? V takovém případě by nákupčí hlasu nikdy nemohl mít jistotu, zda byl jím předvyplněný volební lístek voličem skutečně vhozen do „urny“.

V případě druhé složky rovnosti volebního práva, tedy rovnosti váhy hlasu, dospěli autoři k závěru, že k zásahům do tohoto principu dochází i na úrovni voleb do Poslanecké sněmovny. Oproti tomu, co bylo konstatováno u rovnosti hlasů, jsou však autoři přesvědčeni, že tento zásah není jednotlivým excesem, nýbrž se jedná o zásah systémového rázu na úrovni volebního zákona. Autoři by tak tímto příspěvkem chtěli částečně přispět do diskuse nad připravovaným volebním kodexem.

Mgr. Ondřej Kašpar

Mgr. Ondřej Stehlík

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Ondřej Kašpar – Ondřej Stehlík

Equal Suffrage in the Case Law of the Czech Constitutional Court

Abstract: This article deals with the application of the principle of equality of voting rights in the Czech Republic. The authors focus on the individual components of equality voting rights with respect to the case law of the Constitutional Court. In the first part of the article the authors devote to violation of the principle of equality of votes in the form of individual excesses at the elections to the municipal council in the form of bribing voters and voter registration purpose-built for permanent residence in the village. In the second part of the article, the authors deal with violations of the principle of equal weight of votes at the elections to the Chamber of Deputies of the Czech Republic, its development and possible solutions for the future.

Key words: election, electoral system, equality of votes, the Chamber of Deputies, the municipal council, the Constitutional Court